

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение высшего образования  
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ  
ИМЕНИ ПАТРИСА ЛУМУМБЫ»  
Юридический институт  
КАФЕДРА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

---

# **МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ**

**СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО ФОРУМА**

*Москва, 19-27 апреля 2023 г.*

Москва  
Российский университет дружбы народов  
им. Патриса Лумумбы  
2023

УДК 342.553(063)  
ББК 67.400  
М90

Утверждено  
*РИС Ученого совета  
Российского университета  
дружбы народов*

М90 **Муниципальная власть в современном мире** : сборник материалов научно-практического форума. Москва, 19-27 апреля 2023 г. / под редакцией Л. Т. Чихладзе, Е.Ю. Комлева. – Москва : РУДН, 2023. – 265 с. : ил.

ISBN 978-5-209-12181-7

Сборник содержит материалы научно-практического форума «Муниципальная власть в современном мире», который состоялся в Российском университете дружбы народов им. Патриса Лумумбы 19-27 апреля 2023 г. Включает материалы участников конференций форума: VII Ежегодной Всероссийской конференции с международным участием «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах»; Всероссийской студенческой конференции с международным участием «Организация местного самоуправления в современных государствах» и Всероссийской студенческой конференции с международным участием на иностранных языках «Local self-government: interstate experience».

УДК 342.553(063)  
ББК 67.400

ISBN 978-5-209-12181-7

© Коллектив авторов, 2023  
© Оформление. Российский университет  
дружбы народов, 2023

## ПРЕДИСЛОВИЕ

19-27 апреля 2023 года в юридическом институте Российского университета дружбы народов им. Патриса Лумумбы на базе кафедры муниципального права был организован научно-практический форум «Муниципальная власть в современном мире», включающий мероприятия (конференции) для ученых, преподавателей и студентов из России и зарубежных стран.

Рабочими языками форума стали русский, английский и испанский. В работе форума приняло участие более 200 человек. Мероприятия подобного рода приобрели традиционный характер и проводятся уже в седьмой раз.

Форум 2023 года ознаменовался 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 (Аргентина, Беларусь, Бразилия, Испания, Италия, Казахстан, Колумбия, Куба, Кыргызстан, Мексика, Нигегия, Перу, Уругвай).

Проблемные аспекты правового регулирования института местного самоуправления схожи во многих государствах, в связи с чем обмен опытом в рассматриваемой сфере представляется важным, актуальным и своевременным.

Российский университет дружбы народов им. Патриса Лумумбы зарекомендовал себя в качестве площадки, на которой ведущие представители отечественной и зарубежной науки муниципального права, практикующие юристы и молодые ученые могут внести свой вклад в развитие института местного самоуправления в России и за рубежом.

В настоящем сборнике представлены статьи участников форума, в которых отражены авторские позиции по вопросам организации муниципальной власти и смежным темам. Таким образом, сформулированные в рамках мероприятий форума идеи и предложения будут доступны для ознакомления и критического анализа широкому кругу лиц.



**РАЗДЕЛ 1.**  
**МАТЕРИАЛЫ VII ЕЖЕГОДНОЙ ВСЕРОССИЙСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**  
**С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ «ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**  
**РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**  
**В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ»**

---

---

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**  
**С НАСЕЛЕНИЕМ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ**  
**ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Антошин Валерий Алексеевич**

профессор кафедры регионального и муниципального управления УИУ РАНХиГС,  
кандидат философских наук, профессор  
valeryiantoshin@yandex.ru

**Аннотация.** В предлагаемой статье рассматривается взаимодействие органов местного самоуправления с населением как необходимое условие эффективности публичного управления. Автор акцентирует внимание на принципы взаимодействия органов местного самоуправления и населения. Особое внимание обращено на законодательную составляющую для граждан, а также высказаны мнения экспертов и ученых.

**Ключевые слова:** взаимодействие, органы местного самоуправления, население, принципы взаимодействия, публичное управление.

**INTERACTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES**  
**WITH THE POPULATION AS A NECESSARY CONDITION**  
**FOR THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**Antoshin Valery Alekseevich**

Professor of the Department of Regional and Municipal Management of the UIU RANEPА,  
Candidate of Philosophical Sciences, Professor  
valeryiantoshin@yandex.ru

**Abstract.** The proposed article examines the interaction of local self-government bodies with the population as a necessary condition for the effectiveness of public administration. The author focuses on the principles of interaction between local governments and the population. Particular attention is paid to the legislative component for citizens, as well as the opinions of experts and scientists.

**Keywords:** interaction, local self-government bodies, population, principles of interaction, public administration.

Муниципальное управление, которое является частью гражданского общества, функционирует на территории муниципальных образований и включает элементы

гражданской инициативы для решения локальных вопросов. Ключевым элементом в этом процессе является взаимодействие между органами местного самоуправления и населением.

Для эффективности работы местного управления необходима поддержка населения муниципальных образований и других институтов гражданского общества, которые являются важными составляющими формирования гражданского общества. Местное самоуправление представляет собой важный ресурс для обеспечения эффективного взаимодействия между гражданским обществом и органами государственной власти. Благодаря близости местного самоуправления к интересам и потребностям населения, его можно лучше адаптировать и укрепить связь с функционирующими институтами гражданского общества.

Одной из основных задач местной администрации, как представителя власти, является установление конструктивного диалога между местными жителями и органами власти с целью гармонизации интересов и обеспечения развития общественных благ, которые действительно необходимы населению. Наличие эффективной системы коммуникации между населением и местными органами управления – это ключевой фактор для формирования современного демократического государства. В свою очередь, несмотря на формальность взаимодействия между государственным и общественным секторами, это важнейшее условие развития институтов гражданского общества.

Согласно экспертам, успешная работа местного самоуправления и выполнение его обязанностей зависит от активного участия населения в работе муниципальных органов. Изучение методов взаимодействия муниципальных органов и жителей является неотъемлемой частью этого процесса [5]. Н. Тимофеев считает, что местное самоуправление – это публичная власть, которая играет роль политического центра в отношении гражданского общества, обеспечивая координацию интересов различных социальных групп в муниципальном образовании [4].

Некоторые ученые подчеркивают, что главным субъектом местного самоуправления является местное сообщество, а органы местного самоуправления – всего лишь средства для решения повседневных проблем и вопросов местного значения граждан. Автор разделяет эту точку зрения, но некоторые реформы, проведенные в последние годы, вызывают сомнения в этом тезисе. Например, во многих муниципальных образованиях с 2014 года отменены прямые выборы мэров, что лишило граждан возможности самостоятельно выбирать главу муниципального образования.

Выдвинутое обоснование преобразования заключалось в том, что скоординированные действия глав муниципалитетов должны были снизить уровень конфликтов и повысить эффективность управления на различных уровнях власти. Интересно, что у населения не было позитивной реакции на отмену прямых выборов, так как они рассматривали реформу как ограничение права на участие в местном самоуправлении. Это привело к возникновению многочисленных протестных акций и митингов в разных городах России. Этот факт свидетельствует о том, что возможность участвовать в управлении своим муниципалитетом является обязательным условием для многих граждан.

Граждане не только являются важнейшими потребителями общественных благ, которые в большей степени зависят от эффективности работы органов местного самоуправления, но и представляют собой активных участников, которые могут

выдвигать конструктивные идеи и предложения, способствующие улучшению качества жизни в муниципальном образовании. Граждане ощущают проблемы непосредственно и могут понимать их особенности и возможные пути решения. Согласно автору, Россия имеет свои специфические особенности, включая сложности в различных регионах, поэтому типовой подход к разработке и внедрению муниципальной политики не всегда возможен для местных органов самоуправления.

Важность эффективного взаимодействия между государственными органами и населением возросла в связи с активной реализацией Национальных проектов России, направленных на обеспечение социально-экономического развития страны и улучшения качества жизни жителей. Одним из ключевых принципов Национальных проектов является широкое привлечение гражданского общества и бизнес-структур. Например, проект "Жилье и городская среда" включает в себя задачу о "создании механизма прямого участия граждан в создании комфортной городской среды".

Карлину А.А., Устиной Н.А. и Чегурову В.В. удалось выяснить, что теоретической основой для применения различных форм включения населения в качестве участников процесса местного самоуправления является концепция нового публичного менеджмента (New Public Management), которая регулирует принципы партисипации взаимодействия власти и общества [3](см. рис. 1).

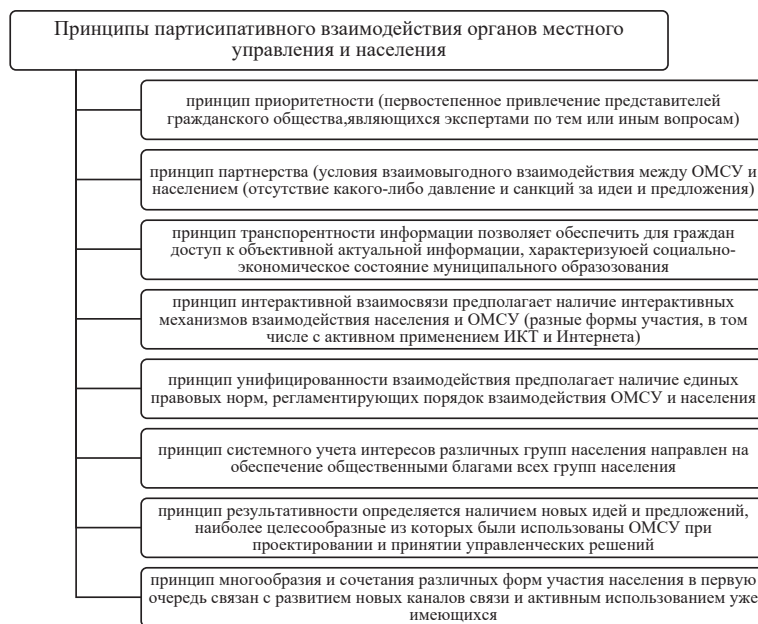


Рис. 1. Принципы взаимодействия ОМСУ и населения [2]

Каждый из указанных принципов подтверждается практикой взаимодействия органов местного самоуправления и населения:

- принцип приоритетности заключается в том, что рабочие группы включают представителей общественности, которые являются экспертами в определенной области, такие как урбанисты;

- принцип партнерства проявляется в том, что если граждане, у которых нет необходимых знаний в узкой области, предлагают решения, которые не соответствуют законодательству, представители органов местного самоуправления объясняют правовые положения и предлагают альтернативные подходы в соответствии с действующим законодательством;

- принцип прозрачности подтверждается публикацией актуальной информации о социально-экономическом положении муниципального образования, отчетами о ходе реализации муниципальных программ, бюджетными отчетами для граждан и другой связанной информацией;

- принцип интерактивной взаимосвязи становится все более актуальным: создаются платформы для общения между органами местного самоуправления и населением в интернете, где предоставляются возможности для обмена идеями и предложениями по определенным темам, проводятся опросы граждан, и органы власти активно участвуют в социальных сетях и т.д.;

- принцип унифицированности взаимодействия в первую очередь отражается в федеральном законодательстве (см. далее) и в методических рекомендациях, таких как при проведении рейтингового голосования муниципальные образования руководствуются методическими рекомендациями Министерства строительства Российской Федерации;

- принцип системного учета интересов обусловлен необходимостью обеспечения доступности и высокого качества муниципальных услуг для всех категорий населения, например, посредством разработки систем общественного транспорта, который доступен для маломобильных групп населения;

- принцип результативности подтверждается наличием инициатив граждан, которые находят свое практическое применение в работе органов местного самоуправления. В настоящее время активно реализуется инициативное бюджетирование, а также сборники лучших муниципальных практик, авторами которых часто выступают отдельные граждане или НКО.

Основная цель сотрудничества местных властей и населения заключается в создании устойчивой системы государственного управления, способной эффективно решать запросы социально-экономической сферы, повышать качество жизни населения и доверие к власти, а также обеспечивать национальную безопасность России.

Местные жители, проживающие в городах, районах, селах или поселках, могут активно участвовать в решении экономических, политических вопросов, оценивать компетентность своих представителей в местных органах власти. Муниципалитеты имеют больший вес в принятии решений народа в рамках прямой демократии, таких как референдумы. Население может влиять на местные дела непосредственно в значительно большей степени, чем на региональные или федеральные вопросы, которые решают государственные органы.

По мнению автора, взаимодействие органов местного самоуправления и населения представляет собой общую работу, направленную на повышение включенности граждан в управление местными делами и более эффективное решение задач, которые стоят перед муниципальными органами власти. Это происходит



благодаря сочетанию усилий представителей местного сообщества и органов публичной власти.

В данной работе изучаются формы участия населения в местном самоуправлении, которые являются важной составляющей их совместной работы. Законодательством России предусмотрены различные формы, которые позволяют гражданам и организациям гражданского общества прямо участвовать в решении местных вопросов. В целом, можно выделить две основные группы форм, в которых граждане могут принимать участие:

- формы непосредственной демократии, такие как референдумы, сходы граждан в небольших поселениях с численностью не более 100 человек, муниципальные выборы и митинги;

- формы представительной демократии, такие как опросы граждан, собрания, конференции, публичные слушания, обращения граждан в органы местного самоуправления и т.д.

Законодательством Российской Федерации предоставляется гражданам возможность проводить общественный контроль за деятельностью местных органов власти, чтобы убедиться в том, что их работа является качественной и полной, в соответствии с законодательством. Одним из способов вовлечения населения в управление государством и обществом, как отмечают автор и эксперт Ю.Г. Ершов, является общественный контроль, который является важной функцией гражданского общества[1]. Он помогает обеспечить демократические принципы, поскольку позволяет населению активно влиять на работу местных и государственных органов власти.

Стоит отметить, что данная классификация является приблизительной, так как закон не специфицирует критерии различия между этими формами. Даже юридическая точка зрения не дает четких определений каждой формы, поэтому невозможно четко определить, что считать формами непосредственного осуществления местного самоуправления, а что – формами участия населения в местном самоуправлении.

Таким образом, улучшение коммуникационной составляющей со стороны местного сообщества - главного субъекта местного самоуправления - является важным фактором развития демократической системы в России. Современные подходы к управлению страной включают активное участие институтов гражданского общества в решении проблем и задач. Особенности и правовой статус местного самоуправления определяют приоритетность взаимодействия местных органов власти и населения в разрешении местных вопросов. Это позволяет объединить имеющиеся ресурсы и обеспечить коллективное решение текущих проблем и развитие муниципалитетов и страны в целом.

#### **Список литературы:**

1. Антошин В.А., Ершов Ю.Г. Общественный (гражданский) контроль и публичное управление // Вопросы управления. 2016. №4 (22). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyy-grazhdanskiy-kontrol-i-publichnoe-upravlenie> (дата обращения: 03.04.2023)
2. Епина В.С. Реализация принципов формирования и развития партисипативного механизма в системе публичного управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/>

realizatsiya-printsipov-formirovaniya-i-razvitiya-partisipativnogo-mehanizma-v-sisteme-publichnogo-upravleniya (дата обращения: 03.04.2023)

3. Инструменты организации взаимодействия органов Местного самоуправления с населением [Электронный ресурс] URL: [https://www.imi-samara.ru/wp-content/uploads/B2\\_106\\_111.pdf](https://www.imi-samara.ru/wp-content/uploads/B2_106_111.pdf) (дата обращения: 29.03.2023)

4. Михеев Д.С. Совершенствование правового регулирования взаимодействия гражданских институтов с органами местного самоуправления // Правовое государство: теория и практика. 2014. №1 (35). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-pravovogo-regulirovaniya-vzaimodeystviya-grazhdanskih-institutov-s-organami-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 29.03.2023)

5. Муртазалиев А.М., Мирзаев М.А. Взаимодействие органов местного самоуправления с населением: проблемы реализации и перспективы развития // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2019. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimodeystvie-organov-mestnogo-samoupravleniya-s-naseleniem-problemy-realizatsii-i-perspektivy-razvitiya> (дата обращения: 28.03.2023)

## **ДИНАМИКА ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОГО ПОТЕНЦИАЛА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ**

**Аствацатурова Майя Артасесовна**

ФГБОУ ВО «Пятигорский государственный университет», профессор

**Чекменев Дмитрий Сергеевич**

ФГБОУ ВО «Пятигорский государственный университет», профессор

**Аннотация.** В статье рассматривается изменение политико-управленческого потенциала местного самоуправления в Ставропольском крае, вызванное реформированием данного института. Авторами выделяются направления укрепления этого потенциала у местного самоуправления в Ставропольском крае. Вместе с тем авторы указывают и на наличие определенных противоречий, вызванных рассматриваемыми процессами и на возможные пути их нивелирования.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, реформа местного самоуправления, политико-управленческий потенциал, публичная власть.

## **DYNAMICS OF THE POLITICAL AND ADMINISTRATIVE POTENTIAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE STAVROPOL TERRITORY**

**Astvatsaturova M.A.**

Pyatigorsk State University, professor

**Chekmenev D.S.**

Pyatigorsk State University, professor

**Abstract.** The article examines the change in the political and managerial potential of local self-government in the Stavropol Territory caused by the reform of this institution. The authors highlight the directions of strengthening this potential of local self-government in the Stavropol Territory. At the same time, the authors point out the presence of certain contradictions caused by the processes under consideration and possible ways of leveling them.

**Keywords:** local self-government, reform of local self-government, political and managerial potential, public power.

Эффективность местного самоуправления (МСУ) во многом определяется его двойственной природой, которая обусловлена, с одной стороны, необходимостью решать хозяйственные и организационные задачи по обеспечению жизненных потребностей местных сообществ, а, с другой стороны, потребностью осуществлять на местном уровне социально-политические практики, которые относятся практически ко всем сферам жизни населения.

В этом смысле местное самоуправление выступает институтом, который сочетает в своем функционировании формальные и неформальные технологии управления, а также создает площадки широкого согласования интересов граждан и МСУ как близкой, доступной и понятной власти, персоналии которой знакомы населению. Подчеркнем, что именно органы МСУ имеют собственные возможности для мягкого, компромиссного подчинения (добровольного или насильственного) граждан магистральным доктринам развития государства и общества [6]. Придание местному самоуправлению новых публично-властных возможностей в соответствии с поправками в Конституцию РФ, вероятно, может способствовать «умному» развитию территорий, повышению эффективности человеческого капитала, адаптации населения к современным вызовам и рискам. Однако при этом важно изыскать и новые ресурсы самостоятельной функциональности органов МСУ, как равно и ресурсы их организационной состоятельности вне однозначного бюрократического подчинения региональным властям [1].

Осуществление органами МСУ широкого социально-политического управления имеет региональные особенности в соответствии с федеративными принципами распределения власти и управления на территориях, а также с принципами пространственного развития РФ [4]. В связи с этим конкретный опыт структурных преобразований органов МСУ в субъектах РФ заслуживает исследования и популяризации.

Реформирование местного самоуправления в Ставропольском крае началось в 2015 г. с решений по укрупнению муниципальных образований, которое проходило по модели образования укрупненных городских округов (объединением существовавших городских округов с близлежащими муниципальными районами с образованием новых городских округов – так, в частности, был создан Минераловодский городской округ).

Направлениями реформирования местного самоуправления в крае выступают:

- укрупнение муниципальных образований;
- внедрение новой модели наделения полномочиями глав муниципальных образований, которая состоит в проведении комиссией конкурса и последующем голосовании по кандидатуре главы муниципального образования в представительном органе.

Также мы отмечаем общее расширение вопросов местного значения, отнесенных к компетенции местного самоуправления.

На настоящий момент внедрение этих изменений полностью завершено, поэтому представляется возможным оценить изменение политико-административного потенциала в крае.

Мы можем заключить, что собственно политико-административный потенциал местного самоуправления в Ставропольском крае существенно укрепился с 2015 г. Конкретно это выражается в следующем.

- обеспечено существенное повышение политической предсказуемости и управляемости на уровне местного самоуправления;
- усилена политическая консолидация местного самоуправления;
- обеспечено эффективное встраивание местного самоуправления в систему публичной власти;
- обеспечено повышение авторитета местного самоуправления.

Отметим, что возросла и экономическая эффективность местного самоуправления за счет усиления экономического потенциала укрупненных муниципальных образований, а также снижения административных издержек.

Значимым следствием этого явилось то, что местное самоуправление стало важным инструментом управления экономическими, политическими, социальными и идеологическими процессами в условиях специальной военной операции.

В то же самое время существенно трансформировалась сама сущность местного самоуправления, которое ранее рассматривалось как институт, объединяющий в себе признаки политического института и института гражданского общества. В настоящее время местное самоуправление выступает в определяющей степени как уровень публичной власти (то есть политическая составляющая является определяющей).

Мы считаем, что подобная трансформация имеет свои очевидные детерминанты. Значимым ее следствием выступило укрепление политико-управленческого потенциала местного самоуправления. Вместе с тем эти процессы актуализировали специфические риски, среди которых мы можем выделить следующие:

- риск ослабления обратной связи с населением укрупненных муниципальных образований;
- риск формализации общественно-политической жизни на муниципальном уровне;
- риск снижения гражданской активности на муниципальном уровне.

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

- задействование новых форм гражданской активности (местные инициативы, проекты и т.д.);
- интенсификация деятельности институтов гражданского общества на всех территориях муниципальных образований;
- создание условий для представительства в органах муниципальных образований всех населенных пунктов, входящих во вновь образованные муниципальные округа.

#### **Список литературы:**

1. Алексеев Д. Больше дело: россия ждет реформа местного самоуправления. В стране появится новая модель администрирования на местах // Известия. Политика.

19 декабря 2021 г. <https://iz.ru/1266044/dmitrii-alekseev/bolshoe-delo-rossii-an-zhdet-reforma-samoupravleniia> (дата обращения: 2 апреля 2023 г.

2. Информация по развитию системы местного самоуправления в Ставропольском крае по состоянию на 1 марта 2021 г. URL: <https://www.stavregion.ru/> (дата обращения: 12.03.2023).

3. Информация по развитию системы местного самоуправления в Ставропольском крае по состоянию на 1 марта 2020 г. URL: <https://www.stavregion.ru/> (дата обращения: 12.03.2023).

4. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 5 апреля 2023).

5. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ставропольского края за 2021 год. URL: <https://www.stavregion.ru/> (дата обращения: 12.03.2023).

6. Чеверда В.В. Местное самоуправление как вид социально-политического управления (на примере Ставропольского края). авторф. ...дисс. Канд. полит наук. Ставрополь. 2009.

## **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ЗАДАЧ В ОБЛАСТИ ОБОРОНЫ**

### **Балдин Александр Константинович**

доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета  
Национального исследовательского Нижегородского государственного университета  
им. Н. И. Лобачевского, кандидат юридических наук  
[akbaldin@unn.ru](mailto:akbaldin@unn.ru), 89103898998

### **Биюшкина Надежда Иосифовна**

заведующая кафедрой судебной и прокурорской деятельности юридического  
факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного  
университета им. Н. И. Лобачевского, доктор юридических наук, профессор  
[asya\\_biyushkina1@list.ru](mailto:asya_biyushkina1@list.ru), 89625086949

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы участия органов местного самоуправления в организации мер по вооруженной защите государства, его целостности и неприкосновенности территории. Анализируются положения нормативных правовых актов, регламентирующие отдельные полномочия и компетенцию органов муниципальной власти по выполнению задач в области обороны.

**Ключевые слова:** организация обороны, органы местного самоуправления, компетенция, полномочия, предметы ведения, мобилизационная подготовка.

## ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES TO PERFORM TASKS IN THE FIELD OF DEFENSE

### **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,  
Candidate of Legal Sciences  
akbaldin@unn.ru, 89103898998

### **Byushkina Nadezhda Iosifovna**

Head of the Department of Judicial and Prosecutorial Activity of the Faculty of Law of the  
National Research Nizhny Novgorod State University named after N. I. Lobachevsky,  
Doctor of Law, Professor  
asya\_biyushkina1@list.ru, 89625086949

**Abstract.** The article deals with the issues of participation of local self-government bodies in the organization of measures for the armed protection of the state, its integrity and inviolability of the territory. The provisions of normative legal acts regulating individual powers and competence of municipal authorities are analyzed.

**Keywords:** defense organization, local self-government bodies, competence, powers, subjects of reference, mobilization training.

Органы местного самоуправления декларируются Федеральным законом «Об обороне» [6] в числе субъектов, обеспечивающих организацию обороны на территории России. Согласно ст.1 указанного закона под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита государства, целостности и неприкосновенности его территории.

Для решения задач в области обороны органы местного самоуправления наделяются некоторым объемом прав и обязанностей, составляющих их компетенцию в данной сфере. Термин «компетенция» неразрывно связан с понятием «предметы ведения», при этом они рассматриваются в качестве самостоятельных правовых институтов. Компетенция органов власти определяется, прежде всего, предметами их ведения, то есть теми урегулированными нормами права сферами жизни, в которых проявляется деятельность этих органов, реализуются их властные полномочия. Основное содержание компетенции органов местного самоуправления образуют вопросы местного значения, представляющие собой вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Несмотря на то, что согласно Конституции РФ [1] оборона и безопасность государства находятся в ведении Российской Федерации, анализ норм федеральных законов «Об обороне» (далее – закон об обороне) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] (далее – закон о местном самоуправлении) позволяет говорить о наличии гарантированных законом властных полномочий органов муниципальной власти, при этом закон об обороне содержит значительно больший их объем. Закон о местном самоуправлении ограничивает участие органов местного самоуправления в решении вопросов обороны организацией

и осуществлением мероприятий по гражданской обороне и территориальной обороне, формулируя их в качестве вопросов местного значения отдельных видов муниципальных образований. При этом планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне составляет всего лишь один из элементов организации обороны, который входит в её содержание. Помимо данного элемента деятельность органов местного самоуправления по выполнению задач в области обороны согласно базовому для данной сферы федеральному закону проявляется в ряде иных мероприятий правового характера. Так, органы муниципальной власти несут военно-транспортную обязанность, обеспечивают перевод своей деятельности на работу в условиях военного времени, осуществляют мобилизационную подготовку, формируют координационный механизм взаимодействия с органами государственной власти и населением. Тем не менее, необходимо учитывать, что вопросы обороны не являются вопросами местного значения. Представляется целесообразным рассмотреть более подробно предусмотренные федеральными законами направления деятельности органов местного самоуправления по выполнению задач в области обороны.

Согласно ст.7 закона об обороне органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства в области обороны, а их должностные лица за невыполнение возложенных на них обязанностей несут установленную законодательством ответственность.

В осуществлении мероприятий по гражданской обороне, отнесенных к вопросам местного значения, принимают участие органы местного самоуправления, которые вправе в пределах своих полномочий принимать муниципальные правовые акты, регулирующие рассматриваемую сферу. Под гражданской обороной понимается «система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера» [8]. Помимо координации деятельности с органами управления гражданской обороной, органы местного самоуправления осуществляют ряд функций: разрабатывают и реализуют планы гражданской обороны и защиты населения, проводят подготовку населения в области гражданской обороны, создают и содержат в целях гражданской обороны запасы продовольствия, медицинских средств индивидуальной защиты и иных средств, осуществляют иные мероприятия по гражданской обороне, предусмотренные п.2 ст.8 Федерального закона «О гражданской обороне». По мнению И.С. Марченко, «полномочия органов местного самоуправления в области гражданской обороны необходимо рассматривать не как право, а как обязанность органов местного самоуправления» [2].

В организации и осуществлении мероприятий по территориальной обороне также принимают участие органы местного самоуправления. Территориальная оборона декларируется законодательством в качестве меры по организации обороны, направленной на охрану и оборону военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды в период действия военного положения. В рамках данной деятельности муниципальные органы формируют в муниципальных образованиях, на территориях которых введено военное положение, межведомственные координирующие органы

(штабы территориальной обороны), возглавляемые руководителями местных администраций муниципальных образований. К задачам штабов территориальной обороны относятся обеспечение согласованности совместных действий органов, формирований и организаций, выполняющих мероприятия по территориальной обороне на соответствующей территории, а также обеспечение согласованности мероприятий по территориальной обороне с мероприятиями по обеспечению режима военного положения, мобилизационными мероприятиями, мероприятиями по гражданской обороне и мероприятиями по противодействию терроризму, проводимыми на соответствующей территории. По вопросам развертывания и ведения территориальной обороны постоянное взаимодействие с органами местного самоуправления на территории военного округа организуют и поддерживают военные комиссариаты [5].

На органы местного самоуправления распространяется военно-транспортная обязанность, установленная в целях своевременного, качественного обеспечения транспортными средствами Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, а также создаваемых на военное время специальных формирований в период мобилизации и в военное время. Военно-транспортная обязанность является составной частью мобилизационной подготовки и мобилизации и заключается в проведении мероприятий, связанных с учетом, заблаговременной подготовкой и предоставлением транспортных средств войскам, формированиям и органам, а также в обеспечении работы этих транспортных средств [4]. Органы местного самоуправления исполняют военно-транспортную обязанность в мирное и военное время путем проведения мероприятий, связанных с учетом транспортных средств, заблаговременной их подготовки для предоставления в войска и обеспечения работы, предоставления войскам, формированиям и органам транспортных средств и обеспечения их работы в соответствии с мобилизационными заданиями. Для органов местного самоуправления мобилизационные задания в целях исполнения военно-транспортной обязанности устанавливаются главами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Планирование перевода органов местного самоуправления на работу в условиях военного времени, а также их мобилизационная подготовка относятся к мобилизационным мерам, связанным с организацией обороны. Перевод на работу в условиях военного времени выражается в установлении особого режима деятельности органов власти, обеспечении их согласованного функционирования и взаимодействия в области мобилизации. В целях обеспечения функционирования органов муниципальной власти предусматривается их работа на запасных пунктах управления. Для кадрового обеспечения в условиях военного времени осуществляется бронирование на период мобилизации и на военное время граждан, пребывающих в запасе и работающих в органах местного самоуправления. Согласно Федерального закона о мобилизационной подготовке [7] органы местного самоуправления принимают участие в проведении комплекса мероприятий по заблаговременной подготовке экономики муниципальных образований к обеспечению защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворению потребностей государства и нужд населения в военное время. Конкретное содержание мероприятий, проводимых в период мобилизации, определяется в мобилизационных заданиях или задачах по мобилизационной работе. Органы местного самоуправления, имеющие такие задания, для организации мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации и



контроля за их проведением создают мобилизационные органы. Структура и штаты мобилизационных органов определяются исходя из характера и объема мобилизационных заданий или задач по мобилизационной работе. В зависимости от объема указанных заданий или задач вместо создания мобилизационного органа могут назначаться мобилизационные работники.

Важным направлением работы органов местного самоуправления является также координация деятельности в области обороны с органами государственной власти. Координация деятельности органов публичной власти с органами военного управления в рассматриваемой сфере преследует цель наиболее успешно осуществлять политические, экономические, военные, социальные, правовые и иные меры по защите государства, его целостности и неприкосновенности. Содержанием координации «согласование действий различных (возможно, и по целям, и по уровню правового статуса, и по организационно-правовой форме, и по объему, и по характеру наличных ресурсов) организаций» [3]. Формами обеспечения координации деятельности вышеуказанных органов предполагаются координационные совещания и рабочие группы, проводимые и создаваемые на основе принципов соблюдения законности, самостоятельности, равенства участников, гласности в работе.

Подводя итог проведенному исследованию, можно констатировать, что правовая регламентация в области обороны в значительной степени обеспечивается нормативными актами органов местного самоуправления, несмотря на отнесение вопросов обороны и безопасности к предметам ведения федерального центра. Содержание муниципального нормотворчества в рассматриваемой сфере обусловлено спецификой полномочий и компетенции органов местного самоуправления. В целом роль муниципально-правового регулирования отдельных вопросов организации обороны весьма значительна, поскольку позволяет упорядочить и закрепить важные для защиты государства общественные отношения.

#### **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. Марченко И. С. Особенности правового закрепления полномочий органов местного самоуправления в области гражданской обороны / И. С. Марченко // Закон и право. 2009. № 12. С. 69-70.
3. Меркулов В. М. Классификация и объем задач координации деятельности и поведения в организации / В. М. Меркулов // Управленческое консультирование. 2021. № 11(155). С. 33-39.
4. Указ Президента РФ от 02.10.1998 № 1175 «Об утверждении Положения о военно-транспортной обязанности» // СЗ РФ. - 05.10.1998. - № 40. - Ст. 4941.
5. Указ Президента РФ от 07.12.2012 № 1609 «Об утверждении Положения о военных комиссариатах» // СЗ РФ. - 10.12.2012. - № 50 (ч. 5). - Ст. 7017.
6. Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» // СЗ РФ. - 03.06.1996. - № 23. - Ст. 2750.
7. Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 03.03.1997. - № 9. - Ст. 1014.
8. Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // СЗ РФ. - 16.02.1998. - № 7. - Ст. 799.

9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 06.10.2003. - № 40. - Ст. 3822.

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ УКРЕПЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

**Василевич Григорий Алексеевич**

заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета,  
доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН Беларуси

**Аннотация.** В статье осуществлен анализ конституционного законодательства, направленного на развитие народовластия в Беларуси. Подчеркивается значение Всебелорусского народного собрания, местных Советов депутатов для демократизации общественной жизни.

**Ключевые слова:** народовластие, представительные органы.

## **LOCAL GOVERNMENT REFORM IN NORWAY**

**Vasilevich Grigory A.**

Head of the Constitutional Law Chair of the Faculty of Law, Doctor of Law, Professor,  
Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Belaru

**Abstract.** The article analyses the constitutional legislation aimed at the development of democracy in Belarus. The value of the All-Belarusian People's Assembly and local Councils of deputies for democratization of public life is emphasized.

**Keywords:** people's power, representative bodies.

Основной идеей изменений и дополнений Конституции Республики Беларусь в результате референдума 27 февраля 2022 года является укрепление народовластия, расширение представительства народа в органах государственного управления. Произошло существенное расширение полномочий коллегиальных представительных органов.

В соответствии с новой редакцией ряда статей Конституции у нас уже сформирована мощная и потенциально эффективная система органов представительной власти. В перспективе можно было бы в ст. 6 Конституции, наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями, можно было бы указать на представительную ветвь.

К представительной ветви власти относятся Всебелорусское народное собрание (ВНС), Глава государства, Парламент, местные Советы депутатов (более 1300). Все они осуществляют активную нормотворческую деятельность и по своей природе призваны отражать интересы народа [1, с.17]. Обновленные статьи Конституции содержат нормы, которые придают новые импульсы работе представительных органов, то есть тех институтов власти, которые наиболее близки к народу.

Произошедшая модернизация ранее существовавшей системы сдержек и противовесов дает основание утверждать, что по форме правления наша республика остается президентской, функционирующей во взаимодействии с коллегиальной представительной властью, обладающей в конфликтных ситуациях своего рода правом вето на принятые Главой государства решения.

Доминирующим субъектом власти становится ВНС. Благодаря его созданию расширяется народное представительство. Если число парламентариев составляет суммарно 174 (175), то есть от одного миллиона жителей 19 парламентариев, то 128 делегатов, то есть почти в семь раз больше. Делегаты ВНС обладают своими полномочиями на протяжении пяти лет, они будут постоянно в общении с людьми в трудовом коллективе, по месту жительства, по месту учебы. Это усилит коммуникации граждан и власти.

Согласно ст. 89-1 Конституции Всебелорусское народное собрание, являясь высшим представительным органом народовластия Республики Беларусь, определяет стратегические направления развития общества и государства, обеспечивает незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие. Обратим внимание на то, что обеспечение незыблемости конституционного строя предполагает, на наш взгляд, соответствующую роль ВНС в утверждении конституционной законности. Конкретизация полномочий ВНС в этом направлении осуществлена в ст. 89-3 не только посредством принятия решений стратегического характера, но и наделением полномочиями по решению кадровых вопросов (избрание руководства и судей Конституционного Суда, Верховного Суда), а также правом давать обязательные для исполнения поручения государственным органам и должностным лицам, получать информацию от государственных органов и должностных лиц. Подкрепляется весомый статус ВНС нормой ст. 89-5, согласно которой решения Всебелорусского народного собрания являются обязательными для исполнения и могут отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных органов. Такая редакция статьи допускает даже отмену актов даже Главы государства. Полагаем, что в законе «О Всебелорусском народном собрании» было бы полезно очертить круг вопросов, которые относятся к национальной безопасности. Не отвергая широкий подход к определению данного понятия, который содержится в Концепции национальной безопасности (там идет речь и о демографической безопасности, экологической безопасности и т.п. как составляющих национальную безопасность), применительно к ст. 89-5 национальную безопасность можно было бы воспринимать в более узком плане с учетом той дифференциации, которая отражена в ст. 23 Конституции, где идет речь отдельно о национальной безопасности, общественном порядке, правах и свободах и др.

Особый статус Всебелорусского народного собрания подчеркнут также тем, что оно принимает решение о смещении Президента с должности в случае систематического или грубого нарушения им Конституции.

В актах Всебелорусского народного собрания будет воплощаться суверенная воля народа. На наш взгляд, тем самым укрепляется народный суверенитет, углубляются отношения между народом и государством, на важность которых справедливо обращено внимание [2, с. 196–201].

Местные Советы депутатов также наделены наиболее важными полномочиями, чем органы местной исполнительной власти. Они закреплены в ст.ст. 121–122

Конституции, в законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», законе «О статусе депутатов местных Советов депутатов». Вместе с тем, потенциал органов местного самоуправления может быть усилен [3, с.375–395]. В частности, следует обеспечить большее их влияние на занятие должностей и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов, наделив местные Советы депутатов правом отзыва своего согласия на занятие должности в связи нарушением конституционного законодательства, тем самым будет обеспечена эффективная система сдержек и противовесов, что уже предусмотрено на республиканском уровне. Было бы уместно обеспечить по местному радио и телеканалам прямую трансляцию открытых заседаний местных Советов депутатов и местных исполнительных органов, когда рассматриваются вопросы, имеющие общественную заинтересованность. Программы социально-экономического развития, принимаемые на местном уровне, должны приобрести статус базовых документов, для реализации которых принимаются иные решения местного уровня. Эти меры могут содействовать укреплению законности. Следовало бы усилить влияние местных Советов депутатов на процесс занятия и освобождения от должности руководителей местных исполнительных органов. Порядок назначения на должности и освобождения от должностей председателей областных, Минского городского исполнительных комитетов, городских (городов областного подчинения), районных исполнительных комитетов, городского (города районного подчинения), поселковых, сельских исполнительных комитетов, глав местных администраций районов в городах, а также других членов указанных исполнительных комитетов и местных администраций определен Указом Президента Республики Беларусь от 22 февраля 2011 г. № 66 (ред. от 27 мая 2013 г.) «О некоторых вопросах местного управления и самоуправления» (с изм. и доп., вступившими в силу с 01 июля 2013 г.) (вместе с «Положением о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов»). При назначении председателей исполнительных комитетов областного и базового уровней требуется утверждение в должности соответствующим Советом депутатов. Полагаем, что, в случае ненадлежащего исполнения решений местного Совета депутатов, он должен быть наделен правом отзыва своего согласия на пребывание в должности такого руководителя. Такой отзыв мог бы оформляться решением, принимаемым простым или квалифицированным большинством. Соответствующие изменения следует внести в Закон о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь и в Указ №66.

Значительно чаще в юридической литературе в настоящее время уделяется внимание деятельности представительной власти и меньше – самим депутатам. Полагаем, что у них есть значительные возможности для укрепления законности, в том числе конституционной законности. В нашей республике сохраняется контроль избирателей за своими представителями, включая право их отзыва. Это право предусмотрено в статье 72 Конституции и статье 9 Закона «О статусе депутата Палаты представителей и члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь»: возможность отзыва нацелена на обеспечение надлежащего выполнения обязанностей парламентария перед своими избирателями. Одной из обязанностей парламентария является рассмотрение обращений граждан и юридических лиц, в том числе и по поводу обеспечения непосредственной реализации конституционных норм и принципов. Они обязаны также изучать причины обращений и вносить предложения по совершенствованию законодательства в соответствующих сферах общественных

отношений, затрагивающих права и интересы граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц, в Палату представителей, Совет Республики и их органы, местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, другие государственные органы, органы общественных объединений, иные организации. По результатам рассмотрения обращений граждан и юридических лиц депутат Палаты представителей, член Совета Республики могут направить представление должностным лицам правоохранительных или контролирующих (надзорных) органов, других государственных органов, органов общественных объединений, иных организаций. Среди обязанностей назовем также необходимость делать отчеты перед избирателями. Было бы целесообразно также предусмотреть такую обязанность предусмотреть для членов Совета Республики. Кроме того, важно не менее чем за три месяца до очередных выборов публиковать или размещать на сайте палат Парламента итоговую информацию о работе парламентария в период его срока полномочий. Особенно это важно для избирателей, когда депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики намерены баллотироваться вновь.

Среди обязанностей назовем также необходимость делать отчеты перед избирателями. Но при этом в ст. 26 Закона «О статусе депутата Палаты представителей и члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» такая обязанность предусмотрена лишь для депутата Палаты представителей. Именно он ответствен перед избирателями и им подотчетен. Депутат Палаты представителей обязан периодически, но не реже одного раза в год отчитываться перед избирателями округа о своей работе, ходе выполнения предвыборной программы, работе Палаты представителей и тех ее органов, в состав которых он избран или входит по должности. Отчет депутата может быть проведен также по требованию не менее 300 избирателей, проживающих на территории избирательного округа. В законе предусмотрена, что информация об отчете может быть передана по местному радио и телевидению, опубликована в местной печати. На наш взгляд, не может, а должна быть изложена в СМИ.

Важно, чтобы органы представительной власти олицетворяли волю народа и в их составе были активные и наиболее авторитетные представители граждан. В свое время нами предлагалось, чтобы депутаты, которые шли на выборы со своими программами, после избрания в состав местного представительного органа, по возможности, утверждали общую (консолидированную) программу деятельности местного Совета [4, с. 381]. Это не означает, что кто-то из депутатов не может руководствоваться собственной программой действий в период своих полномочий, с которой он шел на выборы. Такого рода программы деятельности могли бы быть и в палатах Парламента.

Полагаем, что воля народа (избирателей) должна быть основой для действий представительных органов. Депутаты должны быть подконтрольны своим гражданам не только в период избирательной кампании, но и в процессе осуществления своих полномочий. Поэтому нам импонирует императивный мандат. В настоящее время он предусмотрен в ст. 72 Конституции. Автор категорически возражал против исключения из Конституции статьи 72. К тому же в ней установлены основательные гарантии для выборных лиц, затрудняющие их отзыв, и в то же время надо видеть, что сиюминутные проблемы не должны закрывать общую перспективу. Императивный мандат является хорошим стимулом и для выборных лиц, которые будут более активно взаимодействовать с гражданами.

Важны регулярные отчеты депутатов перед избирателями, встречи с ними, приемы граждан. Это широко практикуется. Но полагаем, что способствовало бы еще большему укреплению доверия между избирателями и депутатами, особенно теми, кто пожелает переизбираться на новый срок, размещение в установленном законом порядке информации о проделанной за период всего срока своих полномочий работе. Такую информацию следует размещать с момента регистрации в качестве кандидата в депутаты для ознакомления избирателей соответствующего избирательного округа, а для членов Совета Республики в областных изданиях (города Минска).

Важнейшим средством повышения эффективности государственного управления, развития человеческого потенциала является местное самоуправление, оптимальное сочетание представительной и непосредственной демократии, расширение возможностей использования информационно-коммуникационных технологий. По сути, можно вести речь о развитии электронной демократии. В Республике Беларусь выстраивается представительная ветвь власти, которая наиболее близка к народу, именно он формирует ее непосредственно.

#### **Список литературы:**

1. Коврякова Е.В. Народное представительство / Е.В. Коврякова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. – 271 с.
2. Эбзеев Б.С. Народный суверенитет. В кн. : Конституция Российской Федерации : от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л. В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013. – 592 с.
3. Местное самоуправление в Беларуси и зарубежных странах / Г.А. Василевич [и др.]; под общ. ред. Г.А. Василевича и Г.Г. Куневича; Белорусский государственный университет. – Минск: Право и экономика, 2022. – 400 с.
4. Зинченко, Ю. Представительные органы местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений. – В кн.: Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации : Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 20 апреля 2018 г. / под ред. проф. Л.Т. Чихладзе. – Москва: РУДН, 2018. – 380 с.

## МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СТРУКТУРЕ СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

**Дорохов Николай Иннокентьевич**

к.и.н., профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Московского университета им. С.Ю. Витте; профессор кафедры публичного и уголовного права Российского нового университета; доцент Департамента международного и публичного права Финансового университета при Правительстве РФ; Почетный работник сферы образования Российской Федерации  
arnita@mail.ru

**Аннотация.** Рассматриваются современная модель публичной власти, место, роль и функционирование муниципальной власти в условиях конституционной модернизации, вызванной обновлением Конституции Российской Федерации (2020) и иными внутригосударственными и внешнеполитическими факторами; определяются содержание (основные компоненты) муниципальной власти, ее возможности и ресурсы на современном этапе развития.

**Ключевые слова:** единая система публичной власти, муниципальная власть, ресурсы муниципальной власти, местное самоуправление, трансформация публично-правового регулирования, конституционная модернизация, муниципально-правовые отношения.

## MUNICIPAL AUTHORITY IN THE STRUCTURE OF THE MODERN MODEL OF PUBLIC AUTHORITY

**Dorokhov N.I.**

Ph.D., Professor, Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the Witte Moscow University; Professor of the Department of Public and Criminal Law of the Russian New University; Associate Professor of the Department of International and Public Law of the Financial University under the Government of the Russian Federation; Honorary Worker of Education of the Russian Federation  
arnita@mail.ru

**Abstract.** The modern model of public authority, the place, role and functioning of municipal authorities in the context of constitutional modernization caused by the renewal of the Constitution of the Russian Federation (2020) and other domestic and foreign policy factors are considered; the content (main components) of the municipal government, its capabilities and resources at the present stage of development are determined.

**Keywords:** unified system of public authority, municipal authority, resources of municipal authority, local self-government, transformation of public law regulation, constitutional modernization, municipal legal relations.

Три группы факторов последних лет предопределили содержание (направленность) публичной власти, место и роль в ее структуре муниципальной власти.



Первая группа факторов вызвана обновлением Конституции Российской Федерации (Основного закона) в 2020 году. Для справки заметим: в обновленный текст Конституции РФ было внесено более 200 поправок, которые предполагают принятие 98 федеральных законов, что стало ориентиром для дальнейшего обновления российского законодательства и правовой системы в целом, актуализировало функционирование всех институтов публичной власти [1, с.21-29]

Весьма заметное число конституционных новелл имело отношение к муниципальной власти (местному самоуправлению), в их числе: местное самоуправление в единой системе публичной власти (ст. 71, 80, 131-133); участие местного самоуправления в реализации социальных стандартов и гарантий (ст. 75 п.5, ст. 75 п.6, ст. 75-1, ст. 132); укрепление статуса муниципального образования (ст.131, ст. 132); уточнение требований к должностным лицам местного самоуправления (ст. 131-1(п.-1) и др. [2, с.65-68] В целом можно говорить о четырнадцати тематических муниципально-правовых блоках, относящихся к актуализации муниципальной власти как звена в современной модели публичной власти, в которых нашли отражение более 30 конституционных новелл, которые предопределили главное содержание современного этапа трансформации публично-правового регулирования, существенно видоизменили основные направления и параметры функционирования муниципальной власти в структуре современной модели публичной власти.

Вторая группа факторов диктуется внешнеполитическими проблемами, которые Россия, вся система публичной власти переживают в последние 8-10 лет и в особенности с 24 февраля 2022 года. Для убедительности и аргументированности нашей позиции обратимся к Посланию Президента РФ Федеральному Собранию 21 февраля 2023 года, в котором глава государства определил круг наиболее актуальных проблем внешнеполитического характера, безусловно, имеющих самое непосредственное отношение к предмету нашего исследования, в их числе: оценка причин, хода, предварительных итогов и варианты хода и последствий специальной военной операции (СВО); обманый характер и бесперспективность, по вине Запада и правящего режима Киева, Минских соглашений, блеф и, по сути, представленный дипломатический спектакль «нормандского формата»; десятилетние расширения НАТО к российским границам и выстраивание планов по уничтожению России и «русского мира»; поэтапный выход США и НАТО из фундаментальных соглашений в сфере вооружений и односторонний разрыв основополагающих соглашений, поддерживающих мир на планете; достижение безграничной власти Запада в системе международных отношений; русофобия и крайне агрессивный национализм как идеологические основы коллективного Запада; проект «анти-Россия» как главенствующая часть реваншистской политики по отношению к России, по созданию новых очагов нестабильности и конфликтов непосредственного у границ Российской Федерации; беспрецедентная санкционная политика Запада против России; планы элиты Запада нанести стратегическое поражение России и тем самым покончить с Россией раз и навсегда, перевести внешне локальный конфликт в фазу глобального противостояния и другие планы и намерения внешнеполитической доктрины США и НАТО по отношению к России.

Для современной модели публичной власти весьма важным представляется тот факт, что в этих сложных внешнеполитических условиях глава российского государства принял целый ряд весьма продуктивных решений, направленных на противодействие воинствующей внешней политики США и НАТО, включая полное



выполнение плана строительства и развития Вооруженных Сил РФ на период до 2025 года; наращивание темпов по укреплению армии и флота, их технической оснащенности; дальнейшее оснащение ядерных сил сдерживания, и как результат, объявление о приостановлении участия России в Договоре о стратегических наступательных вооружениях (ДСНВ, более известный как СНВ-3) с одновременной готовностью приступить к испытанию ядерного оружия на ядерных полигонах Новой Земли в ответ и как мера реакции России на начало ядерных испытаний США. [4]

Третья группа факторов - экономическая (внутриполитическая) – оценка экономического состояния и перспектив развития экономики страны и ряда иных отраслей, перспективы которых во многом определяются экономическим положением и ростом экономики Российской Федерации.

В числе таковых проблем, Президент в Послании Федеральному Собранию (2023), прежде всего, выделил – увеличение налоговых вычетов на образование и медицину; дальнейшее развитие с элементами реформирования системы общего и высшего образования; поддержка бизнеса в экономике как посредством запуска мер по финансовой поддержке на сумму более триллиона рублей, так и за счет гуманизации уголовной ответственности за экономические преступления, декриминализации отдельных экономических составов преступлений и «перевода» их в состав административных правонарушений; выстраивание новых внешнеэкономических логистических коридоров; расширение перспективных внешнеэкономических связей; ускоренная модернизация транспортной сети – железнодорожной, автомобильной и иных видов транспорта; экономическая инфраструктура регионов, включая связь, телекоммуникации, дорожную сеть, систему газификации и др.; программы строительства и ремонта систем жилищно-коммунального хозяйства; расширение технологических возможностей, развитие и обеспечение роста мощностей собственной отечественной индустрии; внедрение новых моделей промышленных ипотек, новых фискальных и административных режимов промышленных кластеров; реализация новых инвестиционных проектов на сумму свыше десяти триллионов рублей к 2030 году; внедрение в производство отечественных ИТ-технологий с использованием искусственного интеллекта; распространение налоговых льгот на покупку отечественного высокотехнологического оборудования; работа банковского сектора в направлении развития новых источников финансирования инвестиций; контролируемый уровень инфляции и стимулирование долгосрочных сбережений граждан с возможностью направления в сферу инвестиций; и безусловно, обеспечение свободы предпринимательства как гаранта экономического суверенитета России. [4]

Отдельной характеристики в системе данного блока факторов, прежде всего, экономических проблем и мер заслуживает противодействие стратегии устойчивого развития санкционной экономической политики коллективного Запада. Для справки напомним. 24 февраля 2023 года постоянные представители стран - членов Евросоюза согласовали 10-й по счету пакет санкций против России, сократив торговлю с Россией в два раза. Экспорт ЕС ограничен на 49% на сумму 32,5 млрд. евро, а импорт – на 58% на сумму 90 млрд. евро. На сегодняшний день под экономическими и политическими санкциями находится свыше 15 000 физических лиц и 301 юридическое лицо; готовится очередной 11-й санкционный пакет со стороны коллективного Запада. Можно утверждать, что Россия находится в авангарде по количеству наложенных на нее экономических мер – 14 081 в общей сложности санкционных мер по отношению

к экономической отрасли России; для сравнения – Иран – 4191, Сирия – 2643, Северная Корея – 2133, Беларусь – 1155, Мьянма – 806, Венесуэла – 651.

Естественно, в этих условиях, под влиянием, прежде всего, рассмотренных трех групп факторов современная модель публичной власти претерпевает существенные изменения, стремясь адекватно реагировать на действующие вызовы и риски, определить оптимальные контуры, задачи и направления функционирования единой системы публичной власти.

Современная модель публичной власти предполагает три основных звена:

1. Государственная власть, реализуемая на федеральном и региональном уровнях (в субъектах Российской Федерации). Носителями и наиважнейшими субъектами данного звена публичной власти выступают государственные органы – органы законодательной, исполнительной, судебной власти, иные государственные органы и институты государственной власти (высшие должностные лица государства, субъектов РФ).

2. Муниципальная власть, реализуемая на уровне муниципальных и иных административно-территориальных образований. Субъектами муниципальной власти выступают органы и должностные лица местного самоуправления, население муниципального образования и органы территориального общественного самоуправления, иные организационные институты, образованные по инициативе и с решающим участием населения муниципального образования.

3. Власть институтов гражданского общества (общественная власть), роль и положение которой в системе публичной власти является весьма заметной, а в определенных случаях решающей.

Для иллюстрации данного положения автор вновь обращается к Посланию Федеральному Собранию Президента Российской Федерации, в котором глава государства предложил ряд мер дальнейшего развития системы образования страны, в том числе высшего образования, вернуться к традиционному сроку обучения в вузах от четырех до шести лет; добавив при этом, что в рамках одной специальности и одного вуза могут быть предложены программы, разные по срокам подготовки – в зависимости от конкретной профессии, отрасли и запроса рынка труда.

Определяя данные меры изменений в системе организации высшего образования в стране, Президент РФ жестко заметил – «Прошу Общероссийский народный фронт взять все вопросы, связанные с изменениями в сфере высшего образования, на особый контроль». Это ли не свидетельство и подтверждение того, что институты гражданского общества, реализовывая от имени государства, государственной власти, делегированные им определенные полномочия в ряде сфер, областей, отраслей общественного развития, выступают звеном в системе публичной власти.

Для справки и иллюстрации состояния общественной власти как звена современной модели публичной власти (на примере Общероссийского народного фронта) заметим: Общероссийский народный фронт (ОНФ) – общественное движение, созданное в мае 2011 года для объединения политических и общественных сил вокруг ключевых приоритетов развития страны, обеспечивает общественный контроль исполнения президентских поручений, реализует ряд иных функций. За годы функционирования ОНФ успешно реализовано множество проектов, в их числе: «Зачестные закупки», проект который позволил для бюджета Российской Федерации вернуть 315 млрд. руб., «Карта убитых дорог», «Образовательный центр «Сириус», «Развитие олимпийского движения среди студентов колледжей и других средних

специальных учебных заведений», «Адресная помощь СВО», «Контроль за «майскими указами», 2018 г. и др.

На сегодняшний день тематическими площадками ОНФ являются «Здравоохранение», «Демография», «Жилье и городская среда», «Безопасные качественные дороги», «Цифровая экономика», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской среды», «Экология», «Культура», «Наука», «Образование», «Международная кооперация и экспорт», «Производительность труда и поддержка занятости». Эти далеко не полные характеристики свидетельствуют, что институты общественной власти занимают весьма важное место в единой системе публичной власти, участвуя совместно с институтами государственной и муниципальной власти в решении первоочередных задач, направленных на реализацию стратегии устойчивого развития страны во всех направлениях социально-экономической политики государства.

Тем не менее, обновленная Конституция РФ, как мы заметили ранее, одним из направлений конституционной модернизации, предопределяя положение о единстве публичной власти, основными звеньями в современной модели публичной власти, выделила два определяющих звена – государственная власть и муниципальная власть (местное самоуправление). В обновленную редакцию Основного закона Российской Федерации включен ряд поправок и предложений, существенно усиливающих статус публичной власти, характер ее организации и функционирования и, что весьма важно, уточнен, а вернее приведен в соответствие с объективными правовыми реалиями, состав субъектов публичной власти.

В связи с новыми тенденциями в эволюции и функционировании публичной власти всестороннего анализа заслуживает муниципальная власть, ее положение, оценка содержания и перспектив развития. Прежде всего, на наш взгляд, требует уточнения понятие муниципальной власти. Муниципальная власть это относительно самостоятельное звено в единой системе публичной власти, содержащая способность и возможность осуществлять исполнительно-распорядительную, правоприменительную и распорядительную деятельность достаточно широким кругом соответствующих субъектов – органов и должностных лиц местного самоуправления, населения муниципального образования, организационных институтов, форм непосредственного осуществления муниципальным сообществом местного самоуправления, многочисленных муниципальных предприятий, организаций и учреждений в решении вопросов местного значения, а также реализации отдельных делегированных государством, его субъектами и отдельными государственными органами соответствующих полномочий во благо муниципальных и иных административно-территориальных образований.

Содержанием (компонентами) муниципальной власти выступают: субъекты муниципальной власти; объект муниципальной власти; содержание властной деятельности (муниципальные властеотношения); средства, способы, приемы осуществления муниципальной власти; ресурсы муниципальной власти.

На сегодняшний день, в силу охарактеризованных выше факторов и обстоятельств отдельной характеристики заслуживают ресурсы муниципальной власти, под которыми следует понимать совокупность условий и факторов, которые способны обеспечить эффективное осуществление муниципальной власти. Следует заметить, что в литературе существует несколько критериев (оснований) классификаций ресурсов власти вообще, включая возможность их характеристики по

отношению к муниципальной власти. [3, с. 74-77] Одним из практикующих критериев следует назвать – в соответствии с важнейшими сферами жизнедеятельности муниципального образования, муниципального сообщества. По этому критерию можно предложить и в меру возможного оценить следующие уточненные виды (группы) ресурсов муниципальной власти.

Экономические (материальные) ресурсы – их содержание составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также иные средства экономической (финансовой) помощи, предоставляемые государством, субъектами РФ для долевого участия в реализации инвестиционных программ, совместной деятельности в реализации национальных проектов перспективного развития регионов и муниципальных образований. Они составляют экономическую основу муниципальной власти.

Социальные ресурсы – они формируют социальную основу муниципальной власти и отражают характер взаимодействия между различными социальными слоями населения муниципального образования, между населением муниципального образования и органами, должностными лицами местного самоуправления; они отражают характер доверия населения к местной власти, степень его поддержки и признания принимаемых управленческих решений; характер инициатив реализуемых населением во исполнение вопросов местного значения.

Организационные ресурсы – их качественное состояние во многом определяется эффективностью организации и функционирования института муниципальной службы, упорядоченностью деятельности всей системы органов местного самоуправления и должностных лиц.

Культурно-информационные ресурсы – их важность определяется тем, что субъекты муниципальной власти, используя потенциал исторических, национально-культурных и иных традиций, способствуют реализации и защите традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти, столь важных и необходимых в наши дни; формируют мировоззрение граждан России, жителей муниципального образования, формируют гражданскую идентичность и единое культурное пространство.

Важно отметить, что потенциал культурно-информационных ресурсов муниципальной власти нашел отражение и оценку в Указе Президента РФ от 09.11.2022 г. «Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». В Указе Президента РФ подчеркивается, что программные цели и задачи реализации государственной политики по сохранению и укреплению традиционных ценностей должны решаться на всех уровнях публичной власти, в том числе и на муниципальном уровне, включая возможности межмуниципального сотрудничества и координации по защите традиционных ценностей.

Духовные (идеологические) ресурсы – они нацелены на возрождение и развитие патриотического воспитания всех слоев населения муниципального образования и, прежде всего, молодежи, формирования глубоких нравственных начал, созданию условий по всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию, воспитанию патриотизма, гражданственности, исторической памяти нашего народа. Особой заботой духовных ресурсов муниципальной власти должна стать семья, как главный механизм воспроизводства и совершенствования

общества путем накопления и передачи будущим поколениям опыта, традиций и базовых ценностей.

Трудовые (в определенной мере миграционные ресурсы) – важно отметить, что очевидная острота данной проблемы для Российской Федерации аккумулируется именно на уровне муниципальных образований, местного самоуправления. Помимо того, что данные ресурсы предполагают два основных вектора – внутренние трудовые миграционные и внешние миграционные ресурсы, для них характерными и актуальными являются процессы, связанные с сохранением и развитием «национального человеческого капитала», а именно таких показателей как: уровень образования и профессиональной квалификации; состояние здоровья и качественное предоставление медицинских услуг; наличие профессиональных знаний, навыков и умений и их соответствие российским (муниципальным) потребностям, интеллектуальный и культурный уровень; знание законодательства и правовая просвещенность и др.

Учитывая тенденции и очевидные риски использования труда мигрантов, а также необходимость сохранения и развития человеческого капитала, можно предположить, что основными направлениями развития данной группы ресурсов муниципальной власти должны стать:

- создание благоприятных условий для пребывания мигрантов на территории муниципальных образований (в том числе и соблюдение гигиенических норм на рабочем месте, охрана здоровья, удовлетворение их духовных и материальных потребностей);
- решение проблем межкультурной коммуникации (через обучение языку, истории и культуре страны (региона) пребывания);
- разработка мер сдерживания эмиграции из Российской Федерации, особенно высококвалифицированных кадров;
- создание и закрепление в документах на всех уровнях понятия «комфортная для трудовых мигрантов среда» и др. [5, с. 57-65]

В заключении отметим, что муниципальная власть весьма важное звено в структуре современной модели публичной власти. Ее специфическое и во многом решающее положение диктуется тем, что именно муниципальная власть максимально полно и конкретно приближена к человеку, населению конкретного муниципального образования, впитывает в содержание своей деятельности конкретные потребности, ожидания и перспективы. Именно муниципальная власть располагает/должна располагать всеми перечисленными ресурсами и при их наличии и перспективах развития выполнять свое назначение и эффективно функционировать. Отсутствие или недостаточность хотя бы одного ресурса снижает качество муниципальной власти или делает ее мало жизнеспособной.

#### **Список литературы:**

1. Дорохов Н.И. Обеспечение устойчивого экономического развития: основы административно-правового регулирования // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2022. №1. С.21-36
2. Дорохов Н.И. Эволюция публично-правового регулирования муниципально-правовых отношений: этапы и проблемы (1991-2022 гг.) // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах:

сборник материалов Всероссийской конференции с международным участием / под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Ю. Комлева М. РУДН, 2022. С. 57-71

3. Морозова Л.А. Теория государства и права. М.: Эксмо, 2005. 448 с.

4. См. Российская газета. 2023. 22 февраля. № 39 (8984).

5. Хижняк В.С. Трудовая миграция и человеческий капитал в условиях глобализации: проблемы конституционно-правовой политики //Государство и право. 2022. № 9. С. 57-65

### **ПРОБЛЕМЫ НА ПУТИ СТАНОВЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕСПУБЛИКЕ НИГЕРИЯ**

**Карпов Василий Александрович**

аспирант кафедры муниципального права юридического института  
Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы

**Аннотация.** В настоящее время политические субъекты на всех уровнях власти в Африканских государствах не готовы полностью признать местные органы власти в качестве важных уровней управления. Это порождает противоречия, при которых такие политические субъекты продолжают самостоятельно осуществлять управление на центральном и местном уровнях власти. Данное положение местного самоуправления в демократическом процессе широко распространена в Нигерии. Все это несомненно вызывает тревогу, поскольку негативно сказывается на доступности положительных моментов демократии.

**Ключевые слова:** Местное самоуправление, государственное управление, децентрализация, демократия, делиберативная демократия, автономия местного самоуправления, Нигерия.

### **PROBLEMS ON THE WAY OF FORMATION OF DEMOCRATIC LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE FEDERAL REPUBLIC OF NIGERIA**

**Karpov Vasily Alexandrovich**

Postgraduate student of the Department of Municipal Law of the Law Institute of the Patrice Lumumba Peoples' Friendship University of Russia

**Abstract.** Currently, political actors at all levels of government in the African States are not ready to fully recognize local authorities as important levels of government. This creates contradictions in which such political actors continue to independently manage at the central and local levels of government. This provision of local self-government in the democratic process is widespread in Nigeria. All this is undoubtedly alarming, since it negatively affects the availability of positive aspects of democracy.

**Keywords:** Local self-government, public administration, decentralization, democracy, deliberative democracy, autonomy of local self-government, Nigeria.

В действующей трехуровневой системе государственного управления Федеральной Республики Нигерия местное самоуправление является низшим звеном. В сложившейся иерархии над местным самоуправлением находятся правительства штатов (всего 36 штатов). Возглавляет систему государственного управления непосредственно федеральное (центральное) правительство.

В соответствии с действующей Конституцией 1999 года в Нигерии существует 774 района местного самоуправления. Все это не может говорить о загруженности. Следовательно, уровни государственного управления нуждаются в слаженном механизме взаимодействия, в основе которого должны находиться понятные рабочие механизмы взаимоотношения элементов системы государственного управления, эффективность которых должна была привести к росту эффективности осуществления управления.

В действительности характерны сбои в системе государственного управления в взаимодействии между уровнями государственной власти Нигерии, следствием которых становились неудовлетворительные результаты работы правительства, особенно на уровне местных органов власти.

Согласно позиции исследователя Фаб Она, для Нигерии характерно пренебрежительное отношение к местным органам власти, как к продолжениям власти штата, а не как к самостоятельным уровням управления, которые могут эффективно играть свою роль в отношениях между правительствами штатов и федеральным правительством [1].

В этой связи нельзя не отметить, что местные органы власти в Нигерии страдают от недостатка финансирования. Выделенных средств едва хватает на выплату заработной платы работникам и другие расходы, связанные с обеспечением функционирования, что ставит под угрозу деятельность в области развития, которая является основой существования местных органов власти. Фактически правительствами штатов местное самоуправление превращено в инструмент осуществления управления.

Как отмечает Гарольд Дж. Ласки, становится общепризнанным, что эффективное управление невозможно, если распределение власти не создает широкого чувства ответственности, поскольку люди, которые делают не более чем выполнение воли других, вскоре перестают интересоваться процессом, частью которого они являются. Местная власть, которая имеет право совершать ошибки, с большей вероятностью выполнит полезную работу, чем местная власть, которая просто выполняет волю центрального органа [2].

Таким образом, в Нигерии местное самоуправление просто выполняет волю правительства штата, а способность различных местных органов власти в инициативном порядке создавать и реализовывать полезные общественные инициативы остается под вопросом.

В практической деятельности осуществление местного самоуправления и демократические идеалы порой не пересекаются. В чистом виде делиберативной демократии не существует. В этой связи мы полагаем, что система самостоятельного местного самоуправления является наиболее прочной основой для построения делиберативной демократии. Как справедливо отметила Дженнифер Л. Иган, обсуждение в демократических процессах приводит к результатам, которые обеспечивают общественное благо с помощью разума, а не политической власти [3].



Нельзя не отметить, что делиберативная демократия создает гарантии того, что на местном уровне будут учтены позиции граждан по интересующим вопросам местного значения, в отличие от обычных децентрализованных систем. Нигерия в настоящее время столкнулась с ситуацией, когда-то, что существует в качестве местного самоуправления, нельзя назвать таковым, даже несмотря на то, что местное самоуправление было сформировано путем выборов. Мы считаем, что из-за делегирования полномочий правительствами штатов местное самоуправление не способно независимо осуществлять свою деятельность и по факту стало местным управлением. В этой связи необходимо отметить, что система местного самоуправления в области децентрализации и местного самоуправления в Нигерии не была реформирована должным образом.

На основании раздела 7 части 2 Конституции Нигерии 1999 г. (далее – Конституция), система местного управления в Нигерии представлена демократически избранными советами местного самоуправления; и, соответственно, правительство каждого штата должно, с учетом статьи 8 настоящей Конституции, обеспечить их существование в соответствии с законом, который предусматривает создание, структуру, состав, финансирование и функции таких советов.

Перечень функций советов местного самоуправления содержится в приложении 4 к Конституции. Среди них можно выделить: сбор ставок, лицензий на радио и телевидение; создание и содержание кладбищ, могильников и домов для обездоленных и немощных; лицензирование велосипедов, грузовиков (кроме грузовиков с механическим приводом), каноэ, тачек и тележек; создание, содержание и регулирование боен, убойных пунктов, рынков, автостоянок и общественных объектов; строительство и содержание дорог, улиц, уличного освещения, водостоки и другие общественные дороги, парки, сады, открытые пространства или подобные общественные объекты могут время от времени предписываться Палатой собрания штата; обозначение дорог и улиц и нумерация домов; обеспечение и содержание объектов общественного благоустройства, канализации и вывоза мусора; и регистрация всех рождений, смертей и браков и т.д.

При таком множестве и разнообразии делегированных функций, которые должны выполняться советами местного самоуправления, необходимо отметить, что в вышеуказанном приложении есть формулировка «и другие функции, которые могут быть возложены на совет местного самоуправления Палатой собрания штата». Тем самым перечень полномочий - не исчерпывающийся и может варьироваться от штата к штату. Ввиду конституционного статуса советов местного самоуправления и признание в качестве правительства третьего уровня, необходимо отметить, что советам местного самоуправления следует не просто делегировать все полномочия «по остаточному принципу», а обеспечить большую финансовую автономию. На наш взгляд, это позволит им эффективнее выполнять возложенные функции.

Таким образом, отметим, что местные органы власти в Нигерии обладают ограниченной автономией в пределах функций, содержащихся в Конституции. В этой связи мы считаем, что должно быть осуществлено проведение реформы государственного управления. Ее цель – обеспечить эффективную децентрализацию системы, причем в основу преобразований «должна лечь» модель делиберативной демократия, а не просто сама децентрализация, которая по-прежнему оставляет местное управление и предоставление услуг на местном уровне в руках правительств штатов и федерального правительства.



#### Список литературы:

1. Onah, F.O. (2004): «Inter-Governmental Relations and the Survival of the Local Governments in the 21st Century Nigeria» Nigerian Journal of Public Administration and Local Government. XII (1)1-16.
2. Laski, H.J. (2008): A Grammar of Politics. Delhi: Surjeet Publications.
3. Eagan, J. L. (2013): «Deliberative Democracy» [www.britannica.com/EBchecked/topic/1918144/deliberative-democracy](http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1918144/deliberative-democracy).

### УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

**Киселёва Татьяна Маратовна**

Белорусский государственный университет, доцент кафедры конституционного права  
юридического факультета

**Аннотация.** В статье анализируются закрепленные в законодательстве Республики Беларусь три формы участия населения в нормотворческой деятельности местных представительных органов – нормотворческая инициатива, направление мотивированных предложений и участие в публичном обсуждении проектов актов. Предложены рекомендации по совершенствованию закрепленных форм с учетом практики их использования и развития общественных отношений.

**Ключевые слова:** местное нормотворчество; нормотворческая инициатива; местная власть; непосредственная демократия.

### CITIZEN PARTICIPATION IN THE RULE-MAKING ACTIVITY OF LOCAL REPRESENTATIVE BODIES IN THE REPUBLIC OF BELARUS: PROBLEMS AND SOLUTIONS

**Kisaliouva Tatsiana**

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

**Abstract.** In the article the author analyses three forms of participation of population in the rule-making activity of local representative bodies, enshrined in the legislation of the Republic of Belarus, namely normative initiative, submission of reasoned suggestions and participation in the public discussion of bills of law. The author offers recommendations for improvement of the fixed forms with the account of practice of their use and development of public relations.

**Keywords:** local rule-making; rule-making initiative; local government; direct democracy.

Нормотворческая деятельность является важной составной частью правового статуса любого государственного органа, так как только посредством принятия нормативных и ненормативных правовых актов данные органы могут реализовать свои

полномочия. Гарантия участия граждан в нормотворчестве государственных органов в различных формах выступает элементом непосредственной демократии. Важно, чтобы мнение граждан учитывалось как при разработке актов, так и при их принятии и исполнении.

Законодательство Республики Беларусь предоставляет гражданам возможность участвовать в нормотворческой деятельности, в том числе на местном уровне.

Анализ белорусского законодательства о местном управлении и самоуправлении позволяет выделить следующие формы участия граждан в нормотворческой деятельности местных представительных органов:

- 1) внесение в местный Совет депутатов проектов решений;
- 2) направление в местный Совет депутатов мотивированных предложений о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета депутатов либо их отдельных положений;
- 3) обсуждение проектов решений местных Советов депутатов.

Таким образом, возможность участия граждан в нормотворческой деятельности местных представительных органов закреплена, однако реализация этой возможности напрямую зависит от регламентации соответствующих процедур, которая явно недостаточна.

Что касается первой названной формы, то Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон № 108-З) в ст. 35 закрепляет право граждан вносить проекты решений в местные Советы депутатов, а также устанавливает обязанность местных Советов рассмотреть внесенные проекты на сессии и отчитаться о рассмотрении в средствах массовой информации. Предполагается, что сами местные представительные органы должны определить процедуру реализации данного права граждан, что на практике сделано лишь частично.

Например, согласно ст. 39 Устава города Минска, утвержденного Решением Минского городского Совета депутатов от 26 июня 2001 г. № 193, в порядке, установленном Советом, жители города, достигшие восемнадцати лет, в количестве 3000 человек имеют право на правотворческую инициативу по вопросам городского значения. При этом не урегулированы такие существенные вопросы как порядок организации сбора подписей, регистрации инициативной группы, сроки сбора подписей и иные.

Регламент Минского городского Совета депутатов также не уточняет процедуру инициирования гражданами принятия решений Совета. В частности, в п. 52 Регламента установлено, что предложения по вопросам для рассмотрения на сессии Совета могут вносить председатель Совета, президиум и другие органы Совета, депутаты Совета, председатель Минского горисполкома, администрация районов Минска, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, а также в соответствии со статьей 35 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» – граждане. Отметим, что схожие или даже идентичные нормы содержатся в регламентах иных Советов депутатов различного уровня.

Таким образом, местные Советы вместо того, чтобы определить процедуру внесения населением соответствующих территорий проектов решений, ссылаются на статью Закона № 108-З, которая сама по себе не содержит регламентации процедуры.

Такой подход привел к тому, что реальной возможности у граждан разработать и направить проект решения, который в обязательном порядке должен быть рассмотрен на сессии, фактически нет, хотя юридически она гарантируется.

В литературе долгое время различными авторами указывается на соответствующий пробел в законодательстве, однако проблема не решается. В частности, Г. Г. Куневич еще в 2018 г. указывал на проблемы реализации гражданами правотворческой инициативы по принятию решений местных Советов депутатов и в качестве решения проблемы предлагал издать Закон «О порядке реализации местных инициатив» [2, с. 96].

Считаем, что для обеспечения реальной возможности реализации гражданами права направления проектов решений местных Советов депутатов необходимо на уровне Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» закрепить порядок реализации инициативы, четко прописав требования относительно количества подписей граждан, организации сбора подписей и порядка их проверки. Полагаем, что с этой целью можно использовать нормы, относительно инициирования местного референдума, выдвижения кандидатов в депутаты местного Совета и отзыва депутатов местных Советов.

Реализация второй названной формы – направление мотивированных предложений о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений, как представляется, должна осуществляться по правилам направления и рассмотрения обращений граждан.

Согласно Закону Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон № 300-3) под предложением понимается рекомендация по улучшению деятельности организаций, индивидуальных предпринимателей, совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества.

Следует отметить, Закон № 300-3 не использует такой термин как «мотивированное предложение», что позволяет сомневаться в идентичности предложений как вида обращений и предложений как инициатив граждан по вопросам местного значения. Однако полагаем, что схожесть этих предложений не требует их разграничения. В условиях отсутствия специального регулирования такое разграничение только усложнит процесс участия граждан в нормотворческой деятельности местных представительных органов. Более того, закрепление специального регулирования будет чрезмерным, так как существуют общие нормы, позволяющие гражданам реализовать свое право в полной мере.

Если обратиться к Закону № 300-3, то реализация права направления предложений по совершенствованию нормотворческой деятельности местных представительных органов может осуществляться в трех формах – устной, письменной и электронной. Полагаем, что наиболее приемлемыми формами направления таких предложений, которые согласно Закону № 108-3 должны быть мотивированными, являются письменная и электронная. При этом произошедшие изменения процедуры направления электронных обращений должны оказать позитивный эффект на взаимодействие граждан и местных Советов депутатов. Если ранее электронные обращения направлялись через специальную рубрику на сайте органа (а у местных Советов нет собственных сайтов) или с помощью электронной почты, то сейчас

действует единая (интегрированная) республиканская информационная система учета и обработки обращений граждан и юридических лиц. Введение единой системы позволяет направлять электронные обращения в каждый местный Совет депутатов. Ранее, что во многом было связано с отсутствием собственных сайтов у данных органов, единого подхода к направлению электронных обращений в местные представительные органы не сложилось. Для отдельных Советов были разработаны специальные рубрики, но большинство принимали обращения на адрес электронной почты или в целом не определяли порядок приема таких обращений.

В соответствии с Законом № 300-З предложения должны быть рассмотрены не позднее 15 дней, а предложения, требующие дополнительного изучения и проверки, – не позднее одного месяца со дня регистрации предложения. Следует отметить, что Закон № 108-З устанавливает требование об обязательном рассмотрении на сессии проектов решений, направляемых гражданами, но не мотивированных предложений. Полагаем при этом, что на сессии необходимо озвучивать предложения и обсуждать проект ответа на них.

Важной формой участия общественности в нормотворческой деятельности местных органов власти является возможность участия в обсуждении проектов их решений.

Согласно п. 3.8. ст. 15 Закона № 108-З постоянно действующий орган местного Совета депутатов организует обсуждение гражданами проектов решений Совета, обеспечивает широкое участие организаций и граждан в разработке, принятии и реализации решений Совета по вопросам местного значения.

Право на участие в публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов закреплено в общем виде в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах». Согласно ст. 7 названного акта по решению нормотворческого органа (должностного лица) либо государственного органа (организации), осуществляющих подготовку проекта нормативного правового акта, проект нормативного правового акта может быть вынесен на публичное (общественное или профессиональное) обсуждение в глобальной компьютерной сети Интернет на сайте «Правовой форум Беларуси», а также путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации либо иными способами, не противоречащими законодательству.

С учетом развития информационно-коммуникационных технологий организация публичного обсуждения проектов решений местных органов власти в сети Интернет представляется наиболее предпочтительной. Однако существует ряд проблем. Как уже отмечалось выше, местные Советы депутатов не имеют собственных сайтов. Они представлены в сети Интернет на страницах сайтов исполнительных комитетов, осуществляющих исполнительную власть на местном уровне. В связи с этим наполнение соответствующих страниц во многом зависит от желания и возможностей местных исполнительных органов. В настоящее время эти станицы выполняют в большей степени информационную функцию, и обсуждение проектов решения на них не проводится.

Анализ практики обсуждения проектов актов на Правовом форуме Беларуси (<https://forumpravo.by>) показывает, что организация обсуждения проектов местных представительных органов является исключением, чем правилом. В частности, с 1 января 2023 г. на обсуждение был вынесен только один проект такого решения – Проект решения Глубокского районного Совета депутатов «О присвоении

наименования улице города Глубокое» (был вынесен 19.01.2023 г.), на который поступил один вопрос.

Как видно, несмотря на гарантированную законодательством возможность граждан участвовать в нормотворческой деятельности представительных органов на местном уровне, на практике эта возможность не всегда реализуется. Следует согласиться со сформулированным О. Е. Ефремовым выводом о том, что «участие граждан во многих случаях носит символический характер, большинство инициатив идет «сверху», наиболее характерна ситуация движения информационного потока от органов власти к населению, когда граждан информируют об уже подготовленных, а иногда даже принятых решениях» [1, с. 108].

Безусловно, детальная регламентация указанных процедур не обеспечит активное участие граждан в нормотворческой деятельности местных представительных органов, однако сделает ее возможной в принципе. Полагаем, что первоначально следует обеспечить правовую основу реализации закрепленных прав, а затем разработать и внедрить современные и удобные инструменты, параллельно проводя работу над вовлечением граждан в решение вопросов местного значения. Большое значение будет иметь демонстрация заинтересованности местных органов в получении обратной реакции от граждан.

Таким образом, законодательство Республики Беларусь предусматривает несколько форм непосредственного участия населения в нормотворческой деятельности местных представительных органов, которые, однако, не реализуются должным образом. Для решения существующих проблем требуется комплекс мер, включающих как совершенствование законодательства, так и проведение мероприятий, направленных на вовлечение населения в решение вопросов местного значения с помощью инструментов нормотворческого процесса.

#### **Список литературы:**

1. Ефремов О. В. Участие граждан в решении вопросов местного значения: опыт Республики Беларусь // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2021. № 2. С. 107–111.

2. Куневич Г.Г. Правотворческая деятельность местных советов депутатов // Конституционные принципы нормотворческой деятельности и правоприменения в Беларуси : сборник материалов круглого стола, 3 марта 2018 г., Минск / БГУ, Юридический фак., Каф. конституционного права ; редкол.: Г. А. Василевич [и др.]. Минск : БГУ, 2018. С. 91-103.

## ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Клейнхоф Инесса Андрисовна**

профессор кафедры управления ГБОУ ВО МО «Академия социального управления»,  
доктор экономических наук  
kle-inessa@yandex.ru

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам цифровой трансформации в разрезе государственного и муниципального управления. Рассмотрены ее особенности, актуальные тенденции в современных условиях и в перспективе.

**Ключевые слова:** цифровая трансформация, местное самоуправление, цифровой регион, процесс принятия управленческих решений, технологии больших данных, интернет вещей.

## DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MUNICIPAL SYSTEM

**Kleinhof Inessa Andrisovna**

Doctor of Economics, Academy of Social Management  
kle-inessa@yandex.ru

**Abstract.** This article devoted to digital transformation of public administration and municipal system. There were considered peculiarities and actual tendencies under modern conditions and in the prospect.

**Keywords:** digital transformation, local self-government, digital region, decision making process, Big Data technologies, Internet of Things (IoT).

Цифровая трансформация государственного управления традиционно ассоциируется у широкой общественности прежде всего с государственными и муниципальными услугами. Один из ведущих экспертов, стоявших у истоков федерального проекта «Цифровой регион» Т. Ахмеров в интервью TAdviser отметил, что цифровая трансформация это также новые возможности обеспечения социального благополучия за счет построения достоверных прогнозных моделей, многофакторного анализа и соответственно качественных управленческих решений [2].

С точки зрения интенсификации процесса цифровизации в системе органов власти значимым этапом является утверждение «Стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления». Среди ключевых ориентиров в документе указаны: национальная безопасность и личная безопасность каждого российского гражданина, экономический рост на макроуровне и повышение располагаемых доходов населения, особое место занимает цифровая трансформация контрольно-надзорной деятельности [1].

Одним из факторов успеха цифровой трансформации на государственном и муниципальном уровне является не императивный подход, а создание пространства для общественного договора, предшествующего разработке и внедрению ее различных проектов. Согласно статистическим опросам 2021 года, 52,5% россиян в возрастной группе 15–72 лет главной причиной игнорирования государственных/муниципальных

услуг в электронной форме назвали «предпочтение личного визита и персональные контакты» и лишь 17,9% из них посетовали на отсутствие должных цифровых компетенций [4]. Формат цифровых сервисов в регионах и муниципальных образованиях должен быть приемлемым и комфортным для местного населения, в том числе принимать во внимание не только различный уровень цифровой грамотности, но и готовность к изменениям, использованию цифровых инструментов, а также весь спектр интересов различных стейкхолдеров.

Для того, чтобы нивелировать сопротивление изменениям в ходе цифровой трансформации ОМСУ, существенным условием является создание возможностей для сбора и интеграции общественных инициатив населения в цифровом формате, внедрение цифрового общественного контроля за их реализацией, создание местных советов по цифровизации при администрациях муниципальных образований. Важным представляется внедрение в практику управления альтернативных каналов обратной связи ОМСУ с населением, в частности, предусматривающих такие цифровые опции как результаты рассмотрения гражданских инициатив и обращений населения в режиме реального времени, общественные слушания в цифровом формате с возможностью электронного голосования при выборе различных вариантов цифровых проектов и сервисов/суперсервисов на местном уровне.

Эксперты Гавва Д. С. и Резер Т. М. на основе предпринятых исследований в части обратной связи с населением в эпоху информационного общества, выдвинули идею о целесообразности проведения прямых дебатов в социальных сетях органов власти [3].

В сообществе профильных специалистов активно обсуждается «концепция невидимого государства», озаменовавшая тренд на минимизацию взаимодействия органов власти и граждан при соблюдении омниканального и экстерриториального подхода к оказанию государственных и муниципальных услуг. В Российской Федерации данная тенденция ярко проявилась в таких аспектах «Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы» как проактивное предоставление социальных услуг, включая сервисы проактивного уведомления граждан; услуги сферы социального обеспечения в автоматическом режиме без участия должностных лиц государственных органов.

С учетом вышеуказанного, повышается актуальность технологий Big Data для формирования банков данных в отраслях региональной специализации и социальной сферы. Актуальным трендом в этой связи является создание сквозных банков данных регионов. При этом считаю целесообразным организовать сеть подобных банков данных на муниципальном и межмуниципальном уровнях с тем, чтобы возможности их монетизации, а также прогнозной аналитики стали дополнительными инструментами администраций муниципалитетов. Российский бизнес проявляет интерес к государственным и муниципальным базам данных и готов платить за право доступа. Залогом достижения кибербезопасности для населения является деперсонализация данных, современные цифровые сервисы, антифрод системы и т.д. Существенным условием обеспечения создания релевантной базы для принятия опережающих управленческих решений является региональные и муниципальные цифровые банки данных с функцией обновления в режиме реального времени. В настоящее время, особенно на муниципальном уровне, доля таких информационных баз не достигает приемлемого уровня.

С точки зрения модернизации информационного обеспечения управления на региональном и муниципальном уровне большим достижением стало внедрение



межведомственного юридически значимого электронного документооборота. Для дальнейшего развития этого перспективного направления цифровой трансформации деятельности органов власти необходимо создание цифровых межведомственных интегрированных систем, вертикально интегрированных ведомственных web-решений. Такой подход, безусловно, позволит существенно расширить информационную базу для принятия управленческих решений на муниципальном уровне, предоставив данные федеральных и региональных уровней, а с другой позволит муниципалитетам оптимизировать расходы на формирование собственных современных электронных баз данных. Параллельно с вышеуказанным, необходимо развивать государственно-частное и муниципально-частное партнерство в этой сфере в условиях дефицита бюджетов муниципальных образований.

Среди задач цифровизации в системе ГМУ эксперты отмечают необходимость повышения соответствующих компетенций государственных и муниципальных служащих, необходимость построения системы их мотивации, чтобы новые возможности были активированы на практике и привели к реальному сокращению сроков решения проблем отдельно взятых граждан, а не ограничивались бы лишь возможностью подачи запросов в цифровом виде. Цифровая трансформация требует концептуально нового подхода к управлению и не должна рассматриваться как полезное технологическое дополнение к уже устоявшемуся привычному формату деятельности государственных и муниципальных служащих.

В числе успешных управленческих практик цифровизации следует выделить запуск «цифрового инспектора». Он представляет собой аналитическую платформу, ориентированную на риск-ориентированный подход, иное качество аналитики данных, собранных в ходе проверок с помощью больших данных, исключение необоснованных оценок и некорректной интерпретации результатов контрольных мероприятий. Принципиальным отличием «цифрового инспектора» является возможность формирования сета данных для оценки рисков по отдельно взятому типу контрольно-надзорной деятельности на уровне конкретного органа власти. В этом контексте перспективным дополнением может быть применение данных интернета вещей.

На федеральном уровне можно отметить массу инициатив по цифровой трансформации в системе ГМУ: создание центров управления регионом/ муниципалитетом, финансируемые цифровой трансформации регионов согласно разработанным стратегиям, введение должности руководителя по цифровой трансформации в органах власти. В 2021 году утвержденные ранее критерии оценки эффективности работы губернаторов были дополнены цифровой зрелостью органов государственной/муниципальной власти, что несомненно является стимулирующим фактором, обеспечивающим позитивную динамику цифровизации в системе государственного и муниципального управления. Согласно последним статистическим данным, Россия по показателю онлайн-взаимодействия населения с органами власти опережает Великобританию, Германию, Францию и Финляндию [4].

#### **Список литературы:**

1. Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 N 2998-р <Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления>, [электронный ресурс] режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_399192/6a8828f25d27ee02ea6d06a0c789ff71b4a4d2c0/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399192/6a8828f25d27ee02ea6d06a0c789ff71b4a4d2c0/)



2. Цифровизация регионов России, [электронный ресурс] режим доступа: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Цифровизация\\_регионов\\_России#.D0.A6.D0.B8.D1.84.D1.80.D0.BE.D0.B2.D0.B0.D1.8F\\_.D1.82.D1.80.D0.B0.D0.BD.D1.81.D1.84.D0.BE.D1.80.D0.BC.D0.B0.D1.86.D0.B8.D0.B8\\_.D1.80.D0.B5.D0.B3.D0.B8.D0.BE.D0.BD.D0.B0:\\_.D0.B7.D0.B0.D1.87.D0.B5.D0.BC\\_.D0.BD.D1.83.D0.B6.D0.BD.D0.B0\\_.D0.B8\\_.D1.81\\_.D1.87.D0.B5.D0.B3.D0.BE\\_.D0.B4.D0.BE.D0.BB.D0.B6.D0.BD.D0.B0\\_.D0.BD.D0.B0.D1.87.D0.B8.D0.BD.D0.B0.D1.82.D1.8C.D1.81.D1.8F](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Цифровизация_регионов_России#.D0.A6.D0.B8.D1.84.D1.80.D0.BE.D0.B2.D0.B0.D1.8F_.D1.82.D1.80.D0.B0.D0.BD.D1.81.D1.84.D0.BE.D1.80.D0.BC.D0.B0.D1.86.D0.B8.D0.B8_.D1.80.D0.B5.D0.B3.D0.B8.D0.BE.D0.BD.D0.B0:_.D0.B7.D0.B0.D1.87.D0.B5.D0.BC_.D0.BD.D1.83.D0.B6.D0.BD.D0.B0_.D0.B8_.D1.81_.D1.87.D0.B5.D0.B3.D0.BE_.D0.B4.D0.BE.D0.BB.D0.B6.D0.BD.D0.B0_.D0.BD.D0.B0.D1.87.D0.B8.D0.BD.D0.B0.D1.82.D1.8C.D1.81.D1.8F)

3. Гавва Д. С., Резер Т. М., 2020 «Цифровизация государственного и муниципального управления: механизмы обратной связи», [электронный ресурс] режим доступа: [https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/86160/1/978-5-7996-3053-9\\_2020\\_057.pdf](https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/86160/1/978-5-7996-3053-9_2020_057.pdf)

4. Цифровая экономика: 2023: краткий статистический сборник / Г. И. Абдрахманова, С.А. Васильковский, К.О. Вишневский и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2023. – 120 с., [электронный ресурс] режим доступа: <file:///C:/Users/Iness/OneDrive/Рабочий%20стол/ice2023kr.pdf>

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ И АРГЕНТИНЕ**

**Комлев Евгений Юрьевич**

Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы,  
юридический институт, заместитель директора по научной работе,  
доцент кафедры муниципального права;

Высшая школа экономики, факультет права, доцент департамента публичного права,  
кандидат юридических наук

**Аннотация.** В статье анализируются нормы Конституции России и Аргентины об организации публичной власти. На основе проведенного анализа формулируются отдельные выводы о влиянии исторических и политических процессов на содержание соответствующих конституционных норм; характере взаимоотношений центральной и региональной власти; особенностях конституционно-правового регулирования института местного самоуправления в рассматриваемых государствах.

**Ключевые слова:** публичная власть, местное самоуправление, конституция, конституционные основы, Россия, Аргентина.

## **CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS FOR THE ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITY IN RUSSIA AND ARGENTINA**

**Komlev Evgeny Yu.**

Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba, Law Institute,  
deputy dean for research, associate professor at the Department of Municipal Law;  
Higher School of Economics, Faculty of Law, associate professor  
at the School of Public Law

**Abstract.** The article analyzes the norms of the Russian and Argentine Constitution on the organization of public authority. Based on the analysis, the author formulates some conclusions about the influence of historical and political processes on the content of the relevant constitutional norms; the nature of the relationship between central and regional authorities; features of the constitutional regulation of the institution of local self-government in considered states.

**Keywords:** public authority, local self-government, constitution, constitutional foundations, Russia, Argentina.

Основы организации публичной власти современных государств, как правило, с той или иной степенью детализации фиксируется в основном законе страны. Одной из основных функций конституций является регулирование вопроса о характере взаимоотношений разных ветвей и уровней власти, как по горизонтали, так и по вертикали. В современных конституциях, за редким исключением (связанным, преимущественно, с особенностями юридической техники в рамках отдельных правовых семей) также не может не найтись место и нормам о местном самоуправлении [1]. В этой связи вопрос о конституционных основах организации публичной власти в целом и местного самоуправления в частности является одним из наиболее важных для современных государств.

Исследование опыта Аргентины в рамках отечественной публично-правовой доктрины приобретает дополнительную актуальность в силу разных причин. В первую очередь важно обратить внимание на федеративный характер аргентинского государства. В условиях весьма ограниченного количества современных федераций, принимая во внимание продолжающуюся в России трансформацию системы организации публичной власти на всех ее уровнях, исследование опыта Аргентины в рассматриваемом контексте представляет несомненный научный интерес. Соответствующий научный интерес вызван и сравнительно небольшим количеством комплексных исследований в части современной модели организации публичной власти в Аргентине<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что термин «публичная власть», в отличие от России, не является принципиальным в контексте характеристики модели организации власти в Аргентине. Он встречается в тексте Конституции Аргентины [3] (статья 29), а также в ряде провинциальных конституций и провинциальных законов. Однако законодательство и правоприменительная практика не акцентируют на нем внимание (подобно тому, как это происходит в России, когда Конституционный суд Российской Федерации в силу объективных причин был вынужден определять природу муниципальной власти посредством толкования норм статьи 12 и главы 8 Конституции России сквозь призму понятия «публичная власть»<sup>2</sup>). В этом смысле используемая в настоящей работе терминология строится на принятых прежде всего в отечественной доктрине публичного права подходах.

---

<sup>1</sup> За крайне редким исключением; в частности, большой вклад в понимание системы публичной власти латиноамериканских государств в рамках отечественной науки конституционного, административного и муниципального права внес профессор В.В. Еремян: см., например: Еремян В.В. Публичное право стран Латинской Америки: в 2 т. Т. 1. Становление и развитие институтов местного самоуправления (от городов-государств до конца XX века). – М.: Международные отношения, 2016.

<sup>2</sup> См., например: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П; постановление Конституционного суда Российской Федерации от 15.01.1998 № 3-П; постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П и др.

Федеративный характер, республиканская форма правления закреплены в конституциях обоих государств. При этом в отличие от России, где составные части федеративного государства – субъекты федерации, - бывают разных видов и обладают разным (хотя зачастую и не так сильно отличающимся) статусом, субъекты федерации в Аргентине в этом смысле более унифицированы. Такие субъекты федерации именуется в Аргентине провинциями, за исключением Автономного города Буэнос-Айрес, который является отдельным субъектом федерации.

Субъекты федерации обоих рассматриваемых государств имеют свои основные законы и свое законодательство. В частности, статья 5 Конституции Аргентины указывает, что каждая провинция принимает свою конституцию в соответствии с республиканской представительной системой, а также принципами, декларациями и гарантиями Национальной Конституции; провинции обеспечивают отправление правосудия, функционирование муниципального режима, начальное образование. В этих условиях федеральное правительство гарантирует каждой провинции функционирование своих институтов.

Отличительной чертой аргентинской Конституции является указание на возможность вмешательства в дела провинций. При этом вмешательство осуществляется только в определенных случаях и для решения определенных задач, как то: гарантировать республиканскую форму правления; отражать иностранные вторжения. В некоторых случаях основанием для интервенции служит просьба самих провинциальных властей, например в случае свержения законного правительства провинции, в том числе в результате подстрекательства со стороны других провинций.

Такой подход весьма характерен для Латиноамериканских, особенно федеративных, государств, на формирование законодательства которых (в том числе и конституционного законодательства) оказали влияние не только европейские страны, но и США. В частности, схожий подход можно обнаружить в Конституции Бразилии. Российская Конституция в этом смысле предусматривает иной подход, указывая на наличие контрольных и надзорных функций федеральной власти. Новеллой в рамках конституционной реформы 2020 года стало закрепление в тексте Конституции России принципа единства публичной власти, который, с одной стороны, упрощает взаимодействие органов публичной власти разного уровня, но с другой – усиливает и без того весьма сильный федеральный центр.

Стоит отметить, что аналогичным образом, с использованием аналогичных формулировок (вмешательство) в Аргентине строятся взаимоотношения между провинцией и муниципальными образованиями: провинциальное законодательство в той или иной степени регулирует вопросы вмешательства провинций в деятельность муниципальных образований, закрепляя в провинциальных актах (зачастую, в конституциях провинций) основания, пределы вмешательства, и различные процедурные аспекты.

В России подобные отношения между региональной и муниципальной властью строятся преимущественно сквозь призму института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления: через процедуры роспуска представительного органа, отрешения от должности, удаления в отставку. Однако в ограниченном виде институт вмешательства предусмотрен и действующим российским законодательством о местном самоуправлении (ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ).

Отдельный раздел Конституции Аргентины (ст. 121-129) посвящен организации управления в провинциях и Буэнос-Айресе. В частности, Конституция Аргентины

указывает, что провинции сохраняют за собой полномочия, которые не отнесены к федеральной компетенции; предоставляет провинциям весьма широкую автономию в части порядка формирования собственных органов, а также некоторую автономию в части формирования отдельных административно-территориальных единиц. Кроме того, Конституция Аргентины в статье 129 закрепляет особый режим для Автономного города Буэнос-Айрес, предоставляя ему более широкие законодательные полномочия.

В России субъекты федерации в этом смысле больше зависят от федерального центра: статья 71 Конституции закрепляет исключительные полномочия федерации, а статья 72 – вопросы совместного ведения федерации и регионов, но превалирует в этих вопросах, разумеется, законодательство федеральное.

Отличительной чертой российского подхода является подробное регулирование института местного самоуправления. Помимо статьи 12 Конституции, которая сама по себе закрепляет важнейшие положения о самостоятельности муниципальной власти, что является одной из основ конституционного строя, отдельная глава Конституции России посвящена вопросам организации местного самоуправления. В Аргентине в этом смысле ситуация значительно отличается.

С точки зрения организации местного самоуправления важную роль играют статьи 5 и 123 Конституции Аргентины. В статье 5 основной акцент делается на том, что каждая провинция принимает собственную конституцию, и указываются некоторые требования к ней, в частности, о необходимости регулирования муниципального режима.

В свою очередь, статья 123 конкретизирует указанные положения, обязывая провинции предоставлять муниципальным образованиям муниципальную автономию и регулировать ее объем с институциональной, политической, административной, экономической и финансовой точек зрения. При этом указание на муниципальную автономию является новеллой конституционной реформы 1994 года, и реализация этой нормы до сих пор встречает определенные трудности на практике [4].

Таким образом, обращает внимание, что Конституция Аргентины в целом в общих чертах регулирует вопросы организации публичной власти, оставляя решение право на регулирование отдельных аспектов за провинциями, являющимися субъектами федерации. Выделяется в этом смысле институт местного самоуправления, который полностью регулируется на провинциальном уровне. Российский подход отличается более детальным регулированием отдельных вопросов. При этом в Конституции Аргентины и России явно отражены исторические аспекты развития государств.

#### **Список литературы:**

1. Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 10-18.
2. Еремян В.В. Публичное право стран Латинской Америки: в 2 т. Т. 1. Становление и развитие институтов местного самоуправления (от городов-государств до конца XX века). – М.: Международные отношения, 2016.
3. Конституция Аргентинской Нации 1853 г. (с изменениями, внесенными в 1860, 1866, 1898, 1957 и 1994 гг) // Constitución de la Nación Argentina, Ley № 24.430, sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> [дата обращения: 18.07.2023].

4. Grandinetti, Rita María. Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica. Tesis doctoral. 2014. España, Universitat Politècnica de València. URL: <https://riunet.upv.es/handle/10251/37885> [дата обращения: 18.07.2023].

## **МУНИЦИПАЛЬНЫЙ НАЛОГ НА ПРИРОСТ КАПИТАЛА ПРИ НАСЛЕДОВАНИИ КАК ОДИН ИЗ ВИДОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО НАЛОГА В ИСПАНИИ**

**Комлева Татьяна Михайловна**

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

**Аннотация.** В настоящей статье рассматривается один из видов муниципального налога такой как муниципальный налог на прирост капитала при наследовании в Испании. Данный налог является одной из особенностей испанского налогообложения. Приводится понятие муниципального налога на прирост капитала при наследовании, случаи, когда он уплачивается, что является его объектом и кто его субъектом, определены обстоятельства, при которых выплата прироста капитала при наследовании освобождается. В работе исследовано законодательство Испании, доктринальные источники. Приводится пример расчета муниципального прироста капитала по наследству.

**Ключевые слова:** наследование, муниципальный налог, муниципальный прирост капитала, Испания.

## **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.

Процесс наследование — это процесс довольно сложный и долгий, который, помимо всего прочего, влечет денежные расходы, в некоторых случаях - значительные. Кроме оформления документов на наследство и получения его в собственность после

умершего лица (недвижимость, счета, авторские права, транспортные средства и т.д.), наследнику придется заплатить ряд различных пошлин, сборов и налогов.

В Российской Федерации наследники при получении наследства платят определенные денежные суммы: нотариальный тариф, государственную пошлину, налоги на имущество, земельный налог, транспортный налог, налог на продажу, если наследники продают недвижимость имея ее в собственности менее трех лет и т.д. Некоторые платежи являются аналогичными и в Испании. Конечно, существует перечень лиц, которые освобождены от уплаты вышеуказанных платежей, но в настоящей статье акцент сделан на общих правилах.

Конституция Испании допускает нормативное регулирование отдельных вопросов во всех автономных сообществах, то есть они принимают в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, имеющие юридическую силу только на данной территории [1]. Более подробно такой подход проанализировав, в частности, в работах Е.Ю. Комлева [6].

Таким образом, в Испании существуют муниципальные налоги, которые устанавливаются и распространяют свое действие на определенной территории.

В Испании, когда человек получает наследство, которое включает в себя недвижимость, расположенную в городской местности, например, квартиру, указанное лицо обязано заплатить два налога. Один из них - налог на наследство, а другой - муниципальный налог на прирост капитала. Последний вид налога заслуживает отдельного внимания.

Муниципальный налог на прирост капитала необходимо платить в тех случаях, когда имущество, расположенное в городской местности, будет включено в наследство или при продаже имущества. Таким образом, данный налог уплачивается при наследовании и при продаже.

Известный под своим техническим названием «Налог на увеличение стоимости городских земель» (*исп.: Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IVTNU)*), муниципальный прирост капитала представляет собой местный налог, который облагает налогом увеличение стоимости, сопровождающее недвижимость с момента ее приобретения до ее передачи.

Данный налог обычно связан с покупкой дома. Однако налог на прирост капитала влияет и на наследование.

Что касается наследства, муниципальный доход от прироста капитала выплачивается в случае получения недвижимости городского характера. Это, например, городские земли, дома, квартиры, гаражи, помещения и т.д., но при условии, что они расположены на городских землях. Иными словами, этот налог облагает налогом только землю, расположенную на городских землях. Поэтому он не будет обязательным и в тех случаях, когда деньги поступают наличными.

Если же земля деревенская, прирост капитала не нужно будет платить. Например, если это сельский дом.

Этот налог является обязательным платежом для лица, приобретающего недвижимость. Это означает, что в случае наследства налог будет уплачиваться наследником.

Теперь предположим, что в наследство получен дом. Что произойдет, если вы решите его продать? Если вы планируете продать имущество, унаследованное вами, вы не только заплатите налог, но вам придется заплатить его дважды: при наследовании и при продаже.

Это связано с тем, что, как упомянуто ранее, рассматриваемый налог также уплачивается при продаже недвижимости. Кроме того, в случае продажи ее оплачивает экономический бенефициар, то есть продавец.

Есть только два обстоятельства, при которых покупатель будет платить этот налог: если это было согласовано с продавцом или если продавец проживает за границей.

Необходимо различать два понятия: муниципальный прирост капитала от наследства и прирост капитала от собственности в подоходном налоге с населения.

Эти два термина могут привести к путанице. Поэтому следует иметь четкое представление о них.

Муниципальный прирост капитала от наследства - это сумма, облагаемая налогом на увеличение стоимости участка земли, на котором основано имущество, которое передается из одних рук в другие. Городской совет отвечает за сбор данного налога.

Прирост капитала от собственности в подоходном налоге с населения - это налог, также известный как прирост капитала в доходе или от казначейства. Он облагается налогом прирост капитала, полученный благодаря продаже имущества, независимо от того, было ли оно унаследовано или нет. Указанный налог уплачивается перед налоговым органом.

Субъектом, отвечающим за управление приростом капитала при наследовании, является городской совет, соответствующий месту, где находится унаследованное имущество.

Муниципальный прирост капитала может быть рассчитан путем применения определенного типа налога или процента к увеличению стоимости того имущества, которое было унаследовано, подарено или продано.

Для этого необходимо учитывать несколько фактов. С одной стороны, годы, прошедшие с момента приобретения недвижимости. То есть необходимо знать точную дату, когда умерший приобрел ее либо путем покупки, либо любым другим способом.

Также важно определить дату, когда происходит передача. В случае наследства она совпадает со смертью лица, имуществом которого он владел.

С другой стороны, необходимо также учитывать местонахождение дома, поскольку тип налога будет зависеть от муниципалитета, в котором он расположен.

В дополнение к этому, есть два основных элемента в расчете суммы, которую человек должен заплатить за прирост капитала своего наследства. Этими элементами являются налоговая база и налоговая ставка.

Налоговая база относится к увеличению стоимости имущества, которое было унаследовано или передано в дар в течение 20 лет.

Для расчета этого увеличения стоимости будет принято во внимание следующее:

- Кадастровая стоимость земли на момент получения наследства.
- Процент увеличения или ставка переоценки. Эти данные извлекаются из умножения. Количество лет, прошедших с момента приобретения имущества до наследства или дарения, должно быть умножено на коэффициент, который устанавливается каждым городским советом, но не может превышать:
  - 3,7%, если с момента приобретения имущества до наследования/дарения прошло от 1 до 5 лет.
  - 3,5% на срок до 10 лет.
  - 3,2% до 15 лет.
  - 3% до достижения 20-летнего возраста.

Если с момента приобретения имущества наследодателем до его наследования другим лицом прошло более 20 лет, сумма, подлежащая уплате, не увеличивается.

Налоговая ставка - эта другая часть налога на прирост капитала при наследовании определяется каждой ратушей. Однако она не может превышать 30%. [3].

Приведем пример расчета муниципального прироста капитала по наследству.

Предположим, что человек унаследовал недвижимость в городе Малага и хочет знать, сколько налога на прирост капитала должно быть уплачено с этого наследства.

Упомянутое лицо знает, что наследодатель, унаследовавший этот дом, приобрел его 13 лет назад и, сверившись с кадастром, обнаруживает, что его кадастровая стоимость составляет 40 000 евро. Кроме того, процентное увеличение в Малаге в 2022 году до 15 лет составляет 3,2%, а ставка налога в Малаге в 2022 году: 27%.

Таким образом, данные для расчета:

- Стоимость земли: 40 000 евро.
- Прошло лет: 13
- Процентное увеличение в Малаге в 2022 году до 15 лет: 3,2%
- Ставка налога в Малаге в 2022 году: 27%

Расчет прироста капитала:

- Увеличение стоимости:  $3,2\% \times 13 \text{ лет} = 41,6\%$
- Налоговая база:  $40\,000 \text{ евро} \times 0,416\% = 16\,640 \text{ евро}$ .
- Ставка налога: 27%

Прирост наследства:  $16\,640 \text{ евро} \times 0,27 = 4\,492,80 \text{ евро}$ . [4].

Существуют определенные обстоятельства, при которых выплата прироста капитала при наследовании освобождается. Как мы говорили выше, что в случае, если унаследованное имущество классифицируется, например, как деревенская ферма, нет необходимости платить указанный налог.

То же самое применяется, если унаследованное имущество потеряло стоимость с момента его приобретения, но необходимо доказать, что не произошло увеличения стоимости имущества, переданного в мэрию. [2].

Важно иметь в виду, что в Испании всегда существует презумпция увеличения стоимости. Однако, в июле 2018 года Верховный суд Испании своим решением открыл возможность доказать отсутствие увеличения стоимости имущества, переданного мэрии или, при необходимости, судебному органу. Это значит, что оно дает налогоплательщику возможность доказать, что этого увеличения стоимости не произошло [5].

#### Список литературы:

1. 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>
2. El impuesto de Plusvalía Municipal por herencia. Crespo Law Abogados. 13/12/2022. URL: <https://abogadosherencias.cat/es/plusvalia-municipal-herencia/>
3. La plusvalía para recibir la herencia ¿hay que pagarla? Getlife. URL: <https://getlife.es/blog/fiscalidad/plusvalia-herencia/>
4. Plusvalía de herencia: Qué es y cómo calcularla. Anta Consulting. Julio 21, 2022. URL: <https://www.antaconsulting.es/blog/plusvalia-herencia/#:~:text=La%20plusval%C3%ADa%20municipal%20de%20una%20herencia%20es%20la%20cantidad%20que,encargado%20de%20recaudar%20este%20impuesto>



5. Plusvalía municipal en la herencia y donación. Abogados&herencias 01/03/2023.  
URL: <https://www.abogadosyherencias.com/plusvalia-herencia/#:~:text=EI%20heredero%20o%20el%20donatario,importe%20resultante%20de%20la%20autoliquidaci%C3%B3n>

6. Комлев Е.Ю. Координация деятельности местных органов власти в России и Испании: сравнительно-правовое исследование // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. - 2022. - Т. 26. - №3. - С. 634-654. doi: 10.22363/2313-2337-2022-26-3-634-654

## **ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: НРАВСТВЕННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ И ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ПРАВА**

**Крымкин Виктор Владимирович**

Администрация Ангарского городского округа,  
главный специалист отдела по информационной политике

**Аннотация.** В статье указано понятие, основные признаки, социальные связи гражданского общества с анализом нравственно-философского измерения. Раскрыта значимость и необходимость взаимодействия гражданского общества и государства. Проведенное исследование выявляет и указывает на взаимосвязь гражданского общества и государства с точки зрения цивилистики права, нравственности и естественных, неотчуждаемых прав человека. Рассмотрены вопросы института гражданского общества – семьи.

**Ключевые слова:** гражданское общество, нравственность, философия права, государство, семья, молодежь, религия, экономика, культура, политика.

## **CIVIL SOCIETY: THE MORAL DIMENSION AND HUMAN CAPACITY OF LAW**

**Krymkin Victor Vladimirovich**

Administration of the Angarsk City District,  
Chief Specialist of the Information Policy Department

**Abstract.** The article describes the concept, main features, social ties of civil society with the analysis of the moral and philosophical dimension. The whole importance and necessity of civil society interaction is revealed and the state. The conducted research reveals and points to the interrelation of civil society and the state from the point of view of the civil law of law, morality and natural, inalienable human rights. The questions of the institution of civil society - the family are considered.

**Keywords:** Civil society, morality, the philosophy of law, the state, family, youth, religion, economy, culture, politics.

Вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина не стоят на одном месте, с быстротекущим течением жизни меняются и жизненные ценности, права, обязанности, принимаются новые правовые нормы регулирующие сферу жизни общества, изменяются или дополняются нормативные-правовые акты. Нынешнему поколению

гражданского общества нашей страны необходимо сохранить и приумножить весь тот неоценимый опыт знаний, практических навыков и умений.

Важным в сохранении и поддержке нравственных институтов и норм морали остается потенциал развития философско-правовых учений и примеров нравственности, добра, терпения и понимания в современном мире. Для гражданского общества, для защиты прав и свобод человека наиболее приемлемым и отражающим интересы и взгляды людей, проживающих в России, является частное право, т.к. оно непосредственно регулирует взаимоотношения между людьми, между обществом и госорганами. Частное право содержит в своем содержании основную цель: защита прав и свобод человека и гражданина, их неприкосновенность и непоколебимость.

По мнению Н.А.Пьянова «Гражданское общество - это негосударственная сфера общественной жизни, которая относительно независима от государства, способна ему противостоять и в той или иной мере контролировать его и подчинять своим интересам. То есть государство и гражданское общество принято рассматривать как две взаимодействующие друг с другом и в то же время относительно самостоятельные части единого социального организма».

Государство и право в системе основных социальных связей таких, как: экономика, политика, культура и религия, всегда являлись составными частями гражданского общества его барометром нравственного состояния общества. Рассмотрим более подробно каждое социальное явление.

Экономика - для гражданского общества имеет важный децентрализованный характер, предлагающая участникам или группам людей большие возможности самим решать, рисковать и действовать при заключении сделки в интересах каждого человека в отдельности и в целом на благо гражданского общества. Общественно-экономическая взаимосвязь позволяет, смотреть и оценивать с разных позиций действия власти, финансового рынка. Вопросы нравственности в экономике очень индивидуальны и зависят от самого человека, от его воспитания, философских взглядов и убеждений.

Политика - самым не посредственным образом влияет на государство и гражданское общество. Политические процессы, происходящие в России очень открыто и планомерно показывают, насколько наше гражданское общество, готово к диалогу с государством и сильно противостоять не законным, не правильным решениям. С помощью норм позитивного права государство закрепляет правовой и официальный механизм, действующий на всех участников гражданского общества. Правовая пропаганда, правовое воспитание, правовая культура являются неотъемлемыми частями нравственного, внутреннего существа человека.

Культура - определенное состояние гражданского общества, характеризующиеся историческим, цивилизационным, духовно-нравственным, интеллектуальным уровнем развития человека. Правовая культура или правовое поведение важны для подрастающего поколения нашей страны, те духовные и философские взгляды, убеждения, которые исторически сложились, способствуют повышению уровня правосознания и правового воспитания граждан. Культура является важным носителем нравственных чувств и знаний для гражданского общества. Повышая уровень правосознания общество, становится гуманней, добрее, терпимее к происходящим вокруг событиям.

Религия - соотношение права и религии исторически сложилось во всех странах по-разному и в жизни гражданского общества религия и церковь занимали и занимают

важную роль. А в некоторых странах занимали господствующее положение. Наша страна является - светским государством, характеризующееся тем, что все виды религиозных организаций отделены от государства. Религиозные нормы очень схожи с нормами права естественного, не отчуждаемого. Совокупность идей, взглядов, нравственных постулатов во многом привнесены в жизнь гражданского общества благодаря религии. Нравственность - сущность гражданского общества, которое собрало в себе все социальные связи. Одного без другого не может существовать. Нравственная эволюция проходит разные исторические, временные эпохи, события, действия, бездействия, которые с каждым новым витком жизни гражданского общества приобретают новые ценностные приоритеты и влияют на социальные возможности и функции права и государства. Обратимся к воззрениям известного правоведа, историка, публициста С.А. Котляревского, он отмечал, что «суд должен быть одинаково независимым от давления как правительства, так и представительства и должен ведать только нарушением закона, от кого бы оно ни исходило, - это одно из элементарных условий правопорядка».

В концепции государствоведа указывалось, что «для полноценного развития демократического государства потребность в авторитетных судебных учреждениях должна была составлять ее первостепенную задачу, ведь чем полнее политическое самоопределение нации, тем сильнее потребность в существовании независимого суда, что возможно только через институт суда присяжных заседателей». Котляревский полагал, что даже при бюрократическом строе известная автономия судебных учреждений могла значительно смягчить беспощадное осуществление приказного начала. Важной составной частью концепции конституционного государства С.А. Котляревского являлся независимый, беспристрастный и справедливый суд». Признание, соблюдение, защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Гражданское общество и само должно понимать всю значимость и необходимость в соблюдении своих прав, интересов, обязанностей. Не быть обществом правовых нигилистов, идеалистов. Стоит отметить важный признак взаимосвязи гражданского общества и судебной власти, такой как правовое поведение. Как отмечает М.Н. Марченко: «Правовое поведение можно определить как такое поведение людей, которое в полной мере согласуется со всеми требованиями норм права». Рассмотрим более подробно один из основных институтов гражданского общества – семью.

Семья – ячейка общества, влияющая на жизнь внутри и вне общества. Ценности, обычаи, морали прививаются с рождения человека только в семье. Уважение и помощь старшим, семейные традиции, устои семьи являются важным показателем в развитии института семьи и соответственно гражданского общества. Личность человека формируется в семье. Семья, основополагающая платформа для развития и укрепления потенциала молодежи, все те задатки, которые есть у молодежи происходят непосредственно из семьи. Назначение родителей, привить своему ребенку моральные, человеческие качества по отношению к окружающим людям, с уважением относиться к институтам и отраслям права, правовым общностям, способность молодежи понять, что у них много возможностей реализовать себя, свои таланты, не запускать и не бояться новых творческих идей, замыслов. Важной для гражданского общества и государства остается проблема правового нигилизма, в особенности в молодежной среде.

Такая социальная группа, как молодежь, должна с пониманием и ответственностью подходить к вопросам: правосознания, законности, принципам правопорядка, нравственным и философским вопросам бытия.

Вопросы защиты прав и свобод человека будут существовать всегда, будут меняться, дополняться, но главный принцип изменений и совершенствования должен быть неизменным: это соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

#### **Список литературы:**

1. Пьянов Н.А. Консультации по теории государства и права: учебное пособие. Иркутск. Изд-во Иркут.гос.ун-та, 2008.С.210
2. Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 15. — М. : ООО «Издательство «Юрист», 2015. — 1320 с.
3. Марченко М.Н. Теория государства и права.: учебник. М., 1996. С.415.

### **ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

**Куневи́ч Гео́ргий Гео́ргиевич**

Белорусский государственный университет,  
кафедра конституционного права юридического факультета, старший преподаватель

**Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные вопросы совершенствования территориальных основ организации местного самоуправления в Беларуси с учетом зарубежного опыта.

**Ключевые слова:** территориальные основы местного самоуправления; уровни административно-территориального устройства; административно-территориальные единицы; органы местного самоуправления; категории населенных пунктов.

### **TERRITORIAL BASES LOCAL GOVERNMENT IN BELARUS AND FOREIGN COUNTRIES**

**Kunevich Georgy G.**

Senior Lecturer of the Department of Constitutional Law  
Law Faculty of Belarusian State University

**Abstract.** The article discusses topical issues improvement of territorial foundations local government organizations in Belarus taking into account foreign experience.

**Keywords:** territorial foundations of local government, levels of administrative-territorial structure, administrative-territorial units, local authorities, categories of settlements.

Термин «территориальные основы» местного самоуправления в юридической литературе и законодательстве Беларуси не используется, а применяется термин «административно-территориальное устройство» (АТУ) местного управления и

самоуправления. В советском государстве для определения пространственного устройства местной власти использовался термин «административно-территориальное деление» (АТД).

Правовые нормы, регламентирующие вопросы административно-территориального устройства, образуют институт конституционного права. В Закон от 5 мая 1998 г. «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» закреплено легальное понятие административно-территориального устройства: это деление территории Республики Беларусь на административно-территориальные единицы в целях эффективной организации государственного управления и местного самоуправления, обеспечение законности и правопорядка, реализации прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь. Данным законом предусмотрено два вида территорий Республики Беларусь – административно-территориальные единицы и территориальные единицы. Так, в соответствии со ст. 1 данного закона под административно-территориальной единицей (АТЕ) понимают часть территории Республики Беларусь (область, район, сельсовет, город, поселок городского типа), в границах которой в порядке, установленном законодательством, создаются и действуют местный Совет депутатов и исполнительный и распорядительный орган. Территориальная единица (ТЕ), в свою очередь – это населенный пункт, в котором не создаются местный Совет депутатов и исполнительный и распорядительный орган, район в городе, а также территория специального режима использования. Существенным недостатком названного закона является то, что в нем нет определенного числа уровней АТУ для формирования местных Советов депутатов.

В Беларуси существует необходимость совершенствования законодательства об АТУ, что обусловлено рядом факторов и следует из анализа предыдущих этапов функционирования системы местных органов власти Беларуси. В документе программного характера – Национальной стратегией устойчивого развития Беларуси до 2030 г. (НСУР-2030) – одной из задач названа задача совершенствования административно-территориального деления. Цель совершенствования законодательства в названной сфере – повышение эффективности и оптимизация системы местной власти, расширение полномочий местных Советов депутатов в решении вопросов местного значения. Для разработки концептуальных предложений по совершенствованию административно-территориального деления необходимо учитывать зарубежный опыт территориальных основ местного самоуправления, в первую очередь опыт муниципальных реформ в Российской Федерации, а также опыт территориальной организации унитарных государств.

По нашим подсчетам в 2003 г. в Беларуси было 1672 местных Советов, а на момент проведения выборов депутатов местных Советов 28 созыва (18 февраля 2018 г.) осталось 1309 Советов. За последних 15 лет количество местных Советов депутатов в Беларуси уменьшилось на 363 Совета, при этом обоснования и концептуальные подходы к совершенствованию территориальных основ самоуправления не были разработаны.

По нашему мнению понятие АТУ должно включать следующие вопросы: 1) виды территорий (административно-территориальные и территориальные единицы, кадастровые округа, кадастровые блоки, зоны особого государственного управления (функциональные зоны); 2) количество уровней АТУ (звеньев, ступеней для формирования органов местного самоуправления); 3) категории населенных пунктов; 4) порядок установление границ территорий и населенных пунктов; 5) учет

административно-территориальных и территориальных единиц, населенных пунктов и географических объектов (ведение единого реестра АТЕ и ТЕ).

В зарубежной юридической литературе и в муниципальном праве принято вместо термина «административно-территориальное устройство» использовать термины «основы местного самоуправления», «территориальная организации государства».

Среди основ местного самоуправления принято выделять правовые, территориальных, организационные и финансово-экономические. В своей совокупности основы местного самоуправления представляют собой своего рода несущую конструкцию, от правильного построения которой во многом зависят эффективность самоуправления, оптимальность сочетания местных, региональных и общегосударственных интересов. По мнению некоторых авторов, «территориальные основы функционирования местного самоуправления можно рассматривать как муниципально-территориальное устройство» [1, с. 124].

Под правовой основой местного самоуправления следует понимать совокупность правовых норм различного уровня, регулирующих вопросы организации и осуществления местного самоуправления в различных формах. Правовые основа местного самоуправления включают, кроме территориальных основ, конституционно-правовые, организационные и финансово-экономические основы. В литературе предлагаются различные точки зрения относительно сущности правовой основы местного самоуправления. К примеру, Н. В. Постовой предлагает понимать ее как «взаимосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления и его предназначения, как института, в общей системе управления» [2, с. 143].

Другие авторы под правовой основой местного самоуправления понимают «совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления» [3, с. 43].

Полагаем возможным согласиться с теми авторами, которые рассматривают основы местного самоуправления, включая территориальные, как совокупность норм, а не нормативных правовых актов, так как в ряде случаев вопросам местного самоуправления посвящается не весь акт, а только отдельные его положения.

Территориальные основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих территориальную организацию местного самоуправления и включают определенные группы правовых норм, регулирующих следующие составляющие: 1) уровни административно-территориального устройства (три местных уровня в Беларуси и Италии, два уровня местного самоуправления существуют в Молдове, Швеции, Дании, Нидерландах, один – в Литве, Эстонии, Финляндии и в регионах (штатах) большинства стран Латинской Америки); 2) виды административно-территориальных единиц (АТЕ) и категории населенных пунктов, в пределах которых осуществляется местное самоуправление; 3) порядок установления и изменения административных границ АТЕ и населенных пунктов, в пределах которых формируются органы местного самоуправления; 4) территории для осуществления форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления (избирательные округа, участки проведения местного собрания, консультативного опроса или местного референдума, микрорайоны для формирования органов территориального общественного самоуправления); 5) порядок изменения административных границ АТЕ (Правительством, региональными органами

государственного управления или населением на референдуме). В Республике Беларусь административно-территориальными единицами выступают область, район, город, поселок; в Грузии – община, село, поселок, город, район и автономные образования; в Республике Казахстан – область, город, район, село, поселок (аул); в Кыргызской Республике – область, район, город, поселок (аиль) и др.

Территориальная организации государства (более современный термин – территориальная организация публичной власти) включает как территориальные основы муниципальной власти, так и территориальное устройство территориальных (местных) органов правительственной администрации (в Беларуси это органы местного управления), а также территории для формирования судебных и иных органов.

Территориальная организация местного самоуправления обобщенным образом представлена в виде территориальных уровней и соответствующих административно-территориальных единиц, в рамках которых предусмотрено право населения участвовать в решении местных вопросов самостоятельно или через избираемые им органы. Приведем пример территориальной организации в ФРГ и Франции.

С точки зрения территориальной организации ФРГ как федерация состоит из 16 Земель. В свою очередь земли имеют трехуровневое административно-территориальное устройство – земля делится на округа (Bezirk), округа включают районы (Kreis или Landkreis) как АТЕ, а районы объединяют общины (Gemeinden).

В ФРГ при трехуровневом АТУ земель действует двухуровневая система коммунального самоуправления (Kommunale Selbstverwaltung) – уровень районов и уровень общин.

Общины являются базовой единицей местного самоуправления и присутствуют во всех немецких землях. Обязательным условием существования общины, предусмотренным Конституциями всех земель, является раздельное существование представительного и исполнительного органа коммунального самоуправления.

Для территориальных основ организации местной власти Франции характерна пятиуровневая системы административно-территориального устройства, включающая: 1) коммунальный уровень; 2) уровень кантонов; 3) окружной уровень; 4) уровень департаментов; 5) региональный уровень.

Что касается системы местного самоуправления во Франции, то она трехуровневая и представлена органами самоуправления на региональном, департаментском и коммунальном уровнях. На территории департаментов и регионов одновременно с муниципальными органами формируются территориальные органы правительственной администрации в лице префектов и субпрефектов.

Уровень кантонов и окружной уровень являются вспомогательными в системе публичной власти.

Первым уровнем административно-территориального устройства Франции и основным звеном местного самоуправления являются коммуны. Каждая коммуна имеет свои органы самоуправления – муниципальный совет (conseil municipal) и мэра (maire), избираемого из числа депутатов совета. Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет.

Второй уровень – кантон (фр. canton). Во Франции кантон является территориальной единицей, в пределах которой находится несколько коммун. На территории кантона реализуются некоторые судебные и правительственные функции. Эта более крупная единица создается для того, чтобы в каждом кантоне для жителей



нескольких коммун был свой нотариус, судья, участок жандармерии, призывной участок и т.д.

Третий уровень – округ (фр. *arrondissement*). В округе от 100 до 150 коммун. Во Франции свыше трехсот административных округов. Административные округа следует отличать от муниципальных округов, являющихся административными единицами в составе таких метрополитенских городов, как Париж, Марсель и Лион.

Четвертый уровень – департамент (фр. *départements*), более крупная по сравнению с округом административно-территориальная единица, включающая около 400 коммун, или 35 кантонов. В один департамент входит по 3 – 4 округа.

Пятый уровень – регион (фр. *région*), самая крупная административно-территориальная единица верхнего уровня во Франции. Регионы как территориальные коллективы появились на основе Закона о децентрализации от 2 марта 1982 г. [4, с. 143].

В соответствии с Конституционным законом Франции от 28 марта 2003 г. были внесены изменения в Конституцию в раздел XII «О территориальных коллективах», в частности в ст. 72 Конституции, в которой определены следующие виды территориальных коллективов: коммуны, департаменты, регионы, коллективы с особым статусом и заморские коллективы.

Как отмечает Т.С. Масловская, во Франции в 2015 г. была подготовлена очередная реформа территориальной организации государства, которая коснулась укрупнения регионов и дальнейшей децентрализации в системе публичной власти. 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. В настоящее время к заморским коллективам относятся: Сен-Пьер-и-Микелон; острова Уоллис и Футуна; Французская Полинезия; Сен-Бартелеми; Сен-Мартен [5, с.43]. Характерной особенностью территориальных основ муниципальной системы Франции является то, что в ходе административных и муниципальных реформ не проводится укрупнение коммун. Которых насчитывается около 36 000.

Примером одноуровневой организации самоуправлений и укрупнения АТЕ может быть Литовская Республика и Швеция.

В Литовской Республике существует два уровня АТУ – окружной уровень (второй уровень – окружной) и самоуправленческий (первый уровень), а также вспомогательный (субмуниципальный) уровень, на котором формируются сянюнии. При двух уровнях АТУ органы самоуправления формируются только на низовом уровне, а на окружном (уездном) уровне формируются территориальные органы правительственной администрации. В ходе административной реформы, завершённой в Литовской Республике в 2000 году, осталось 10 уездов, 60 самоуправлений и 499 сянюний.

Сянюнии, создаваемые на территории бывших сельских Советов, являются новой организационной формой местного самоуправления Литовской Республики. Согласно ст. 31 Закона Литовской Республики от 7 июля 1994 г. «О местном самоуправлении» сянюния является филиалом администрации самоуправления, действующим на определенной части территории самоуправления (как правило, это территория бывшего сельского совета – апилинки). Число сянюний, наименование каждой



сянюнии, границы обслуживаемой ею территории и передаваемые сянюнии функции юридического лица своим решением устанавливает Совет самоуправления.

При необходимости Совет самоуправления на обслуживаемой сянюнией территории учреждает публичные учреждения и предприятия самоуправления. Сянюния имеет счет в банке. Главой сянюнии является староста (сянюнас), который управляет выделенными сянюнии ассигнованиями. Он является муниципальным служащим, назначается на должность и освобождается от должности директором администрации самоуправления.

В Швеции на протяжении 1952-1974 годов была поэтапно проведена реформа, направленная на укрупнение коммун. Общее количество коммун сократилось с 2500 до 290 по состоянию на 1979 год, что нашло отражение в Законе Швеции 1979: 411 «Об изменении деления Швеции на коммуны и ландстинги».

Для Беларуси как небольшого унитарного государства существующая трехуровневая уровневая система АТУ, сложившаяся еще в 1964 г., является слишком громоздкой, также существующее административно-территориальное деление не совпадает с реально складывающимися территориями социально-экономических районов.

Для небольших унитарных государств характерно наличие двух уровней организации местного самоуправления. Двухуровневые системы местного самоуправления существуют в Болгарии (области и общины), Венгрии (округа и общины), Греции (номархии и общины), Дании (амты и коммуны), Нидерландах (провинции и коммуны), Чехии (края и общины), Швеции (ландстинги и коммуны); одноуровневые системы местного самоуправления существуют в Литовской Республике, Эстонии, Финляндии.

Полагаем, следует перейти в Беларуси на два уровня местного самоуправления с введением вместо сельсоветов вспомогательного уровня, используя опыт солецтв в Польше и сянюний в Литве.

В Республике Польша Закон от 8 марта 1990 г. (в ред. от 04.11.2022) «О самоуправлении гминном» в ст. 5.1 предусмотрел создание на территории гмины по решению Совета гмины вспомогательных единиц в виде солецтв, порядок создания и компетенция этих органов предусмотрены в статьях 35-37 названного закона.

Из анализа законодательства стран СНГ о территориальных основах местного самоуправления, можно сделать вывод, что Беларусь имеет схожую основу с Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой.

Специфическую территориальную организацию местного самоуправления имеет Таджикистан. Это государство, в котором местное самоуправление не осуществляется на уровне всех административно-территориальных единиц, а преимущественно, в поселках и селах. Так, в Законе Республики Таджикистан «Об органах самоуправления поселков и сел» определено, что органом самоуправления посёлков и сёл является Джамоат, схожий с территориальным общественным самоуправлением Беларуси [6, с. 8].

Реорганизация административно-территориального деления Беларуси должна происходить в тесной связи с развитием местного самоуправления, налоговой реформой, децентрализацией финансово-бюджетной политики государства и де бюрократизацией государственного аппарата. При проведении сопутствующих реформ необходимо учитывать принципы децентрализации и субсидиарности, т.е. делегирования полномочий на максимально приближенный к местным сообществам

управленческий уровень, способный эффективно решать поставленные перед ним задачи.

#### **Список литературы:**

1. Анимица Е.Г. Основы местного самоуправления / Е.Г. Анимица, А.Т. Тертышный. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 208 с.
2. Постовой Н.В. Муниципальное право России / Н.В. Постовой. – М. : Новый Юрист, 1998. – С. 143.
3. Прудников А.С. Муниципальное право России: Курс лекций / А.С. Прудников, В.А. Кудин, Н.А. Лимонов. – М. : ЮИ МВД РФ, 2003. – С. 43.
4. Местное самоуправление в Беларуси и зарубежных странах / Г.А. Василевич [и др.]; под общ. ред. Г.А. Василевича и Г.Г. Куневича ; Белорусский государственный университет. – Минск : Право и экономика, 2022. – 400 с.
5. 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.
6. Куневич Г.Г. Территориальное общественное самоуправление в Беларуси / Г.Г. Куневич. – Минск : «Право и экономика», 2012. – 108 с.

### **ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ОБ УСТРАНЕНИИ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ, СПОСОБСТВОВАВШИХ СОВЕРШЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ - ПРЕДЕЛЫ ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ**

**Морозова Наталья Александровна**

Сибирский федеральный университет, доцент кафедры конституционного,  
административного и муниципального права Юридического института;  
Третий арбитражный апелляционный суд, судья

**Аннотация.** Органы местного самоуправления могут быть привлечены к административной ответственности. Помимо назначения административного наказания им может быть выдано представление об устранении причин и условий совершения административных правонарушений, которое они обязаны исполнить под угрозой еще одного наказания. При этом исполнение представления означает необходимость задействования организационных и материальных ресурсов, запланированных для решения иных задач, стоящих перед муниципалитетом. Фактически это означает, что решением органа административной юрисдикции даются обязательные указания органу местного самоуправления, что может быть расценено как нарушение правила их самостоятельности, указанного в статье 12 Конституции РФ. Изучению возникающих противоречий посвящена настоящая статья. Решение же обозначенной проблемы состоит в полном отказе от включения органов местного самоуправления в число субъектов административной ответственности.

**Ключевые слова:** Административная ответственность, органы местного самоуправления, представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

## AN ORDER TO ELIMINATE THE CAUSES AND CONDITIONS OF AN ADMINISTRATIVE OFFENSE AS A WAY OF INTERFERING WITH THE POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

**Morozova Natalia Alexandrovna**

Siberian Federal University; Third Arbitration Court of Appeal  
Associate Professor of the Department of Constitutional,  
Administrative and Municipal Law of the Law Institute; Judge

**Abstract.** Local self-government bodies may be brought to administrative responsibility. In addition to administrative punishment, they may be issued an order to eliminate the causes of administrative offenses, which they are obliged to fulfill. Sometimes this means spending money planned to solve other problems. That is, the administrative jurisdiction body gives a mandatory instruction to the local government body. That is, the administrative jurisdiction body gives a mandatory instruction to the local government body. This article is devoted to the study of this contradiction. This problem should be solved radically - local self-government bodies should not be subjects of administrative responsibility.

**Keywords:** Administrative responsibility, local self-government bodies, an order to eliminate the causes of an administrative offense.

Органы местного самоуправления (как и любые иные органы публичной власти), в силу наличия у них регистрации в качестве юридических лиц, подлежат административной ответственности наряду с иными невластными субъектами. Нецелесообразность данного установления законодателя и бессмысленность назначения органам административных наказаний очевидны [Морозова, 103-112]. В настоящей статье речь пойдет о еще одном недостатке конструкции всеобщности ответственности без деления субъектов на властных и невластных, а именно о специфическом правовом последствии административного преследования органов местного самоуправления – выдаче им представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Данная возможность предусмотрена статьей 29.13 КоАП РФ. Выдача таких представлений является прямым следствием включения в предмет доказывания и возложения на орган административной юрисдикции обязанности выявить причины и условия совершения деликта (пункт 7 статьи 26.1 КоАП РФ). Представление выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело об административном правонарушении, при установлении ими причин и условий, которые сделали возможным нарушение закона и могут привести к повторным проступкам. Предполагается именно прямая взаимосвязь, хотя практика нередко тяготеет к расширительному толкованию причинных связей<sup>3</sup>.

Верховный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что вынесение такого представления является обязанностью суда или иного органа, рассматривающего

---

<sup>3</sup> См., например: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 20.09.2016 по делу № А33-780/2016 (Постановлением Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.02.2017 № Ф02-7067/2016 данное постановление оставлено без изменения).

дело<sup>4</sup>. Причем даже прекращение производства по делу об административном правонарушении не означает невозможность вынесения представления<sup>5</sup>.

В случае привлечения к административной ответственности органа местного самоуправления получается, что один орган дает указания другому, не находящемуся в линейном подчинении, осуществляя вмешательство в его деятельность.

Оправдано ли такое вмешательство наличием властных административно-деликтных полномочий, порождающих функциональное подчинение? Представляется, что нет.

Статьей 12 Конституции РФ гарантирована независимость местного самоуправления от органов власти, что означает прежде всего его самостоятельность в принятии решений по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Безусловно, органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях обязаны выдать представление для устранения его причин. Безусловно, органы местного самоуправления обязаны принимать меры по устранению таких причин<sup>6</sup>. В совокупности эти положения законодателя обеспечивают профилактику правонарушений, что является более эффективным средством поддержания правопорядка и законности в долгосрочной перспективе, чем прямое принуждение.

Проблема возникает в момент определения содержания представления, причем случаи неправильного определения компетенции конкретного органа или ошибка установления сферы полномочий муниципалитетов в целом как раз представляют наименьшую сложность с точки зрения судебной практики. Такие представления отменяются судами<sup>7</sup> и особого интереса не представляют, разве что в плане определения подведомственности спора.

Сложность связана именно с правильно и справедливо выданными представлениями, абсолютно законными с точки зрения буквы закона. Поскольку их исполнение, реализация, требует организационных и финансовых усилий, которые, в

---

<sup>4</sup> Пункт 30 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2019 № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»; пункт 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2022 № 40 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре»; пункт 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.11.2010 № 27 «О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил и требований, регламентирующих рыболовство» // здесь и далее – все нормативные акты и материалы судебной практике приведены по СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Определение Верховного Суда РФ от 30 сентября 2020 г. № 307-ЭС20-5995.

<sup>6</sup> Статья 12 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»; Федеральный закон от 23.06.16 № 197-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>7</sup> См., например: Постановление ФАС Поволжского округа от 30.01.2014 по делу № А55-5258/2013; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 04.12.2013 по делу № А43-5401/2013.

условиях ограниченности почти абсолютного числа муниципалитетов России в ресурсах и средствах<sup>8</sup>, приходится отрывать от решения других задач<sup>9</sup>.

Бюджет муниципалитета планируется в виде сметы доходов и расходов<sup>10</sup> по правилам Бюджетного кодекса РФ, заранее на длительный период. Их сбалансированность является условием устойчивости развития территории, эффективного (результативного) решения проблем местного характера: социальных вопросов, вопросов жилищно-коммунального хозяйства, сферы образования и здравоохранения и др. [Данилов, с.3].

Статьей 86 Бюджетного кодекса установлено, что расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления. В таком случае расходные обязательства устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

Любое отвлечение денежных средств на цели, не предусмотренные сметами, является неправомерным и, главное, происходящим в ущерб иным целям, которые представительный орган местного самоуправления, обсуждавший этот вопрос, счел более важными на предстоящий период в условиях ограниченных ресурсов.

Абсолютизация одной ценности приводит автоматически к девальвации другой. Данная тенденция четко отмечена А. А. Кондрашевым при оценке современной практики Конституционного Суда РФ [Кондрашев, с. 12]. Фактически, перед нами встает проблема соотношения правовых ценностей - борьба с правонарушениями, как условие поддержания правопорядка и независимости местного самоуправления. Правильного решения эта дилемма не имеет.

Именно на отсутствие денежных средств чаще всего указывают органы местного самоуправления при оспаривании представлений – и никогда данный довод не принимается во внимание судами<sup>11</sup>. Вместе с тем, представление должно отвечать не

---

<sup>8</sup> По данным экспертов, объём доходов местных бюджетов в процентах к ВВП страны постоянно сокращается: если в 1997 году данный объём составлял 10,9% к ВВП, то в 2019 году — всего 4,3%. Специалисты констатируют явную недостаточность финансовых средств для полного и эффективного выполнения возложенных на данный уровень власти полномочий (Ворошилов Н.В. Реформа местного самоуправления: тенденции и перспективы // Бюджет. 2020. № 12) и значительный долг муниципальных образований. В 2021 году он достиг максимального значения — 387,6 млрд рублей (Сапко И.В. Интересы местного самоуправления не должны остаться за кадром // Бюджет. 2021. № 9). Все приведено по: Информационно-аналитический материал к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления» // в сб.: Материалы к заседанию на тему «Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления» / Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Москва. 2022. 83 с.; <http://council.gov.ru/media/files/AAP0o0U2nVGBwYjx6dRDc3cQmcYQMVoY.pdf> (дата обращения - 29.03.2023).

<sup>9</sup> См., например: Постановление Верховного Суда РФ от 12 февраля 2016 г. № 48-АД16-2. В конкретно этом деле речь идет об органе власти и наличии запланированного финансирования на уровне субъекта РФ, однако сама ситуация очень показательна.

<sup>10</sup> Статья 52 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>11</sup> См., например: Постановление ФАС Поволжского округа от 04.03.2010 по делу № А55-22389/2009; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.01.2015 № Ф07-9874/2014 по делу № А42-7420/2013; Решение Арбитражного суда Ростовской области от 30.11.2021 по делу № А53-26990/2021 (Постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.01.2022 № 15АП-23226/2021, а в дальнейшем Постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.05.2022 № Ф08-3752/2022

только критерию законности, но и критерию исполнимости. Следует так же учитывать, что неисполнение представления влечет ответственность по статье 19.6 КоАП РФ – правда, только для должностных лиц.

Однако еще более странная картина складывается, когда представление адресуется не органу в целом, а конкретному должностному лицу. Нет оснований считать, что только личное нежелание при всех возможностях не позволяет мэру (или иному должностному лицу) организовать сбор и транспортировку твердых коммунальных бытовых отходов<sup>12</sup>, принять меры к ликвидации несанкционированных свалок отходов производства и потребления на земельных участках<sup>13</sup>, произвести капитальный ремонт детского сада для того, что бы он стал соответствовать требованиям пожарной безопасности<sup>14</sup>; оснастить территории общего пользования первичными средствами тушения пожаров и противопожарным инвентарем на территории сельского поселения либо определить социальное и экономическое стимулирование участия граждан и организаций в добровольной пожарной охране, в том числе участия в борьбе с пожарами<sup>15</sup>. Представляется, что возлагать на конкретное должностное лицо персональную ответственность за общесистемную проблему отсутствия денег на все нужды неверно.

Готового решения поднятой проблемы у автора статьи нет. Можно было бы запретить органам административной юрисдикции выдавать представления органам местного самоуправления. Можно было бы предусмотреть механизм их внесения в представительный орган, полномочный на определение приоритетов в расходовании ресурсов. Наконец, можно просто удалить властные органы из числа субъектов административной ответственности, закрыв одним махом все связанные с этим вопросы. Автор статьи тяготеет к последнему варианту и хотел бы надеяться, что затронутая проблема послужит еще одним аргументом в пользу именно этого кардинального решения.

#### Список литературы:

1. Данилов П.В. Совершенствование методов оценки бюджетной устойчивости муниципальных образований. Автореф. дисс. ... к.ю.н. – Н.Новгород. – 2011. – 25 с.
2. Кондрашев А. А. Конституционные ценности в современном российском государстве: о конфликтах и девальвациях // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 1. – С. 6–13
3. Морозова Н.А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Российский юридический журнал. – 2014. – № 1 (январь-февраль). – С. 103-112.

---

данное решение оставлено без изменения); Решение Александровского городского суда Владимирской области от 08.07.2015 по делу № 12-110/2015.

<sup>12</sup> Решение Погарского районного суда Брянской области от 21.12.2018 № 12-38/2018.

<sup>13</sup> Решение Узловского городского суда Тульской области от 11.05.2017 по делу № 2А-302/2017-М-275/2017.

<sup>14</sup> Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29.06.2021 № Ф02-3560/2021 по делу № А19-4700/2021.

<sup>15</sup> Решение Шекнинского районного суда Вологодской области от 08.09.2020 по делу № 12-110/2020.

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В СИРИЙСКОЙ АРАБСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

**Омран Башар**

Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы  
(РУДН им. Патриса Лумумбы), аспирант кафедры муниципального права  
юридического института

**Аннотация.** В данной статье рассматриваются правовые основы и принципы государственного контроля за деятельностью органов местной администрации в Сирии. Отмечается различие в подходах к государственному контролю местной администрации в разных странах. Выделяется процедура предварительного согласования решений местных органов с уполномоченным лицом органа государственной власти, которая позволяет оценить целесообразность и юридическую эффективность решений местной администрации. Рассматривается возможность приостановки решений органов местной администрации в Сирии, выявляются условия и сроки для ее применения.

**Ключевые слова:** государственный контроль, государственная администрация, местная администрация, муниципалитет, административный акт, административное решение, Сирия.

## STATE CONTROL AS A FORM OF INTERACTION BETWEEN CENTRAL AND LOCAL ADMINISTRATION BODIES IN THE SYRIAN ARAB REPUBLIC

**Omran Bashar**

Postgraduate student of the Department of Municipal Law of Law Institute,  
Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba  
(RUDN University named after Patrice Lumumba)

**Abstract.** This article discusses the legal framework and principles of state control over the activities of local administrations in Syria. There is a difference in approaches to state control of local administration in different countries. A procedure for preliminary approval of decisions of local authorities with an authorized person of a public authority is singled out, which allows assessing the expediency and legal effectiveness of decisions of the local administration. The possibility of suspending the decisions of local administration bodies in Syria is being considered, the conditions and terms for its application are being identified.

**Keywords:** state control, state administration, local administration, municipality, administrative act, administrative decision, Syria.

### Введение

Сирия является страной с долгой историей государственности и сложной политической ситуацией. Несмотря на усилия государства в сфере децентрализации власти и развития местной администрации, в стране по-прежнему существует необходимость в государственном контроле за действиями местной администрации.

В Сирии государственный контроль за местной администрацией осуществляется на нескольких уровнях. Одни из главных инструментов контроля – это утверждение



решений местных советов и возможность государственных органов приостановить действие любых решений местной администрации, как тех, которые были изданы без согласования с ним, так и прошедших процедуру утверждения.

Контроль за местной администрацией в Сирии осуществляется также через систему надзора за местными органами исполнительной власти. Эта система предусматривает создание специальных комиссий, которые следят за деятельностью местных органов исходя из полномочий, предоставленных им законодательством.

В Сирии также действует система регулярного аудита местных органов власти. Аудиторские проверки проводятся как в рамках плановой деятельности, так и в случае жалоб на действия местных органов власти. Результаты проверок направляются в вышестоящие органы власти для принятия соответствующих мер.

Основная часть

#### 1. Субъекты государственного контроля за местной администрацией

Система централизованной администрации предполагает, что административный орган обладает полномочиями контроля за деятельностью всех подчиненных ему органов власти с помощью приказов и инструкций и иных решений. При децентрализованной администрации некоторые авторы считают возможным применять иерархический контроль над местной исполнительной властью, когда она осуществляет определенные компетенции, контроль за реализацией которых со стороны государства предусмотрен законом. Данное мнение основывается на судебной практике Французского Совета государственной администрации, который указал, что в рамках закона о децентрализации административной власти от 2 марта 1982 года, если мэр выносит решение от имени государства по запросам на разрешение на строительство, он находится под иерархическим контролем уполномоченного должностного лица органа государственной администрации.

В Сирии контроль над деятельностью органов местной администрации осуществляется различными органами государственной власти в зависимости от уровня исполнительного офиса, который принимает решение, подлежащее контролю. В качестве субъекта государственного контроля за деятельностью местной администрации выступает министр местной администрации или министр, ответственный за решения исполнительного офиса Совета Мухафазы (провинции) и офисов исполнительных органов главных городов Мухафазы, либо губернатор в случае контроля за деятельностью иных местных исполнительных органов.

#### 2. Утверждение решения местной администрации

Одним из способов контроля за деятельностью местной администрации является процедура предварительного согласования решения данного органа уполномоченным лицом центральной администрации. Данный способ контроля позволяет органу контроля оценивать целесообразность решений местной администрации и таким образом придавать правовую силу только тем из них, которые получили положительную оценку. Данный способ контроля позволяет органу государственной администрации оценивать целесообразность и юридическую эффективность решений местной администрации до их вступления в силу. Решение органа государственной администрации об утверждении или об отклонении решения местной администрации должно сопровождаться мотивированным обоснованием вынесенного акта.

В целом, сирийское законодательство предоставляет местным советам широкую автономию в принятии решений, оно предусматривает административный контроль над некоторыми из их актов, как необходимость для сохранения единства государства



и гарантии функционирования его институтов. Вмешательство государственной администрации ограничивается решениями местных советов, касающихся разработки планов, программ и правил.

Закон САР №107 от 2011 года «О местной администрации» предусматривает механизм согласования государственной администрацией решений органов местной администрации. Статьи 114,115,116 и 117 данного нормативного правового акта устанавливают следующие основы правового статуса государственной и местной администраций при осуществлении административного контроля: обязанность органов местной администрации направлять решения Совета Мухафазы и решения Советов главных городов Мухафазы Министру местной администрации, либо иному министру, указанному в законе; обязанность органов местной администрации направлять решения других местных советов губернатору; право государственной администрации на утверждение или отклонение этих решений; право требования государственной администрации от местной администрации отмены или изменения решений, противоречащих законодательству и национальным интересам.

Сирийским законодательством предусмотрен срок передачи решений местного совета на рассмотрение представителем государства, который осуществляет контроль. Срок составляет семь дней с момента принятия решения для совета Мухафазы и главных городов Мухафазы, и три дня с момента принятия решения для других местных советов. Затем Закон САР №107 от 2011 года «О местной администрации» устанавливает срок в 15 дней, в течение которого представитель государства может потребовать от местного совета отменить или изменить решение, которое он считает противоречащим закону и интересам государства. Наконец, в случае отказа органа местной администрации отменить или изменить решение, данным нормативным правовым актом предусмотрен еще один срок в 15 дней для обжалования данного отказа в судебном или внесудебном порядке.

### 3. Приостановка действия решений местной администрации

Сирийским законодательством также предусмотрена возможность приостановки решений органов местной администрации при одновременном наличии следующих условий: наличие серьезных оснований и отсутствие возможности устранить негативные последствия данного акта без его приостановки. Приостановка решений органов местной администрации является одним из механизмов, которые позволяют защитить интересы граждан и обеспечить соблюдение закона. Этот инструмент может быть использован в тех случаях, когда принятые местными органами решения не соответствуют действующему законодательству или наносят ущерб правам и интересам граждан.

Приостановка решения может быть проведена сроком на не более чем три месяца, в течение которых местная администрация обязана устранить нарушения и исправить свои действия. В случае если нарушения не были устранены в установленный срок, приостановление решения может быть продлено или отменено. Данный механизм позволяет защитить права и интересы граждан, а также обеспечить соблюдение закона на всех уровнях власти.

Орган государственной администрации вправе требовать приостановки действия любых решений местной администрации, как тех, которые были изданы без согласования с ним, так и прошедших процедуру утверждения.

Следует отметить, что законодателем не установлен конкретный перечень оснований, наличие которых является необходимым для принятия данного решения.

Также, законодательством не установлено никаких ограничений по срокам применения данной меры по отношению к решению местной администрации.

#### **Заключение**

Низкая эффективность государственного контроля за деятельностью местной администрации обуславливает необходимость улучшения механизмов контроля за местными органами власти и повышение ответственности их должностных лиц. Одним из важных шагов может стать усиление роли гражданского общества и активистов в мониторинге деятельности местных органов власти и обнаружении нарушений закона.

Кроме того, необходимо продолжать развивать систему государственного контроля, включая улучшение качества обучения и профессиональной подготовки государственных инспекторов, расширение их полномочий и повышение их статуса. Только таким образом можно добиться эффективного контроля за местной администрацией и обеспечить соблюдение закона, прав и интересов местного населения в Сирии.

Также, необходимо установить исчерпывающий перечень оснований для приостановки решений органа местной администрации и конкретные сроки с момента принятия данного решения для возбуждения производства приостановки его действия.

#### **Список литературы:**

1. Conseil d'Etat, Section, du 11 juin 1982, 36143, publié au recueil Lebon // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007675305> (дата обращения 01.04.2023).
2. Cour de cassation en Syrie, n°272, Recours n°90 de 1984
3. Opportunité, légalité et tutelle, Annales de la Faculté de droit et des sciences politiques de l'université de Clermont I, 1978, L. G. D. J.
4. Закон Сирийской Арабской Республики №107 от 2011 года «О местной администрации» // URL: <http://www.damascus.gov.sy/Home/HomeLegal/المحلية-الإدارة-قانون> (дата обращения 10.01.2023).

## **ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВОВОГО ИНФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАН**

### **Осипов Роман Алексеевич**

Доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

**Аннотация.** в статье рассмотрены актуальные проблемы правового информирования граждан. Информационное обеспечение общества следует считать важным направлением в повышении эффективности деятельности государства на всех уровнях. Автор приходит к выводу, что государство должно быть заинтересовано в своевременном и верном информировании граждан о тех событиях, которые происходят как внутри государства, так и об внешнеполитических событиях. Возможно, важным шагом на пути к этому, станет открытие единого государственного портала а также консолидация в данном вопросе органов местного самоуправления и федеральных органов власти.

**Ключевые слова:** правовое информирование, органы местного самоуправления, информатизация общества, интернет-портал, управление.

## LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS SUBJECTS OF LEGAL INFORMATION OF CITIZENS

**Osipov R.A.**

Associate Professor of the Department of Theory of State and Law  
(Saratov State Law Academy), candidate of law

**Abstract.** The article deals with the actual problems of legal information of citizens. Information support of society should be considered an important direction in improving the efficiency of the state activity at all levels. The author comes to the conclusion that the state should be interested in timely and correct informing of citizens about the events that occur both inside the state and about foreign policy events. Perhaps an important step towards this would be the opening of a single state portal as well as the consolidation of local self-government and federal authorities in this matter.

**Keywords:** legal information, local self-government bodies, informatization of society, Internet portal, management.

Вопрос о необходимости выстраивания эффективных отношений общества с представителями органов власти является одним из наиболее актуальных в современном обществе. Если рассматривать этот вопрос в широком аспекте, то ни реформы, ни законы – без поддержки населения обречены на провал, поэтому информирование общественности о деятельности органов власти является залогом успешного развития последних.

Государство обладает огромными массивами информации, эта информация различна по своим критериям (функциональному назначению и объему) и весьма разнообразна. По сути, информация имеет две основные функции:

- первая – это воздействие на общество, к примеру, информирование населения о проводимых реформах, об изменениях в законодательстве и пр.;
- вторая – это получение обратной связи от населения, в том числе через популярные порталы: Госуслуги, сайты Администрации муниципального образования, общественные приемные и письма на электронную почту народным избранникам, – все эти способы способствуют развитию связи между населением и властью.

Согласно распоряжению Правительства РФ от 25 декабря 2013 года № 2516-р «О Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде», «...результатами выполнения концепции должны стать повышение доступности услуг для граждан и бизнеса, упрощение процедур взаимодействия между государством и гражданами, снижение коррупционных рисков, повышение эффективности бюджетных расходов» [1].

Для актуализации рассматриваемой темы был проведен опрос среди жителей города Саратова, целью которого было выявить проблемные аспекты в информационном взаимодействии органов местного самоуправления и граждан, результаты которого отражены на рисунке 1.

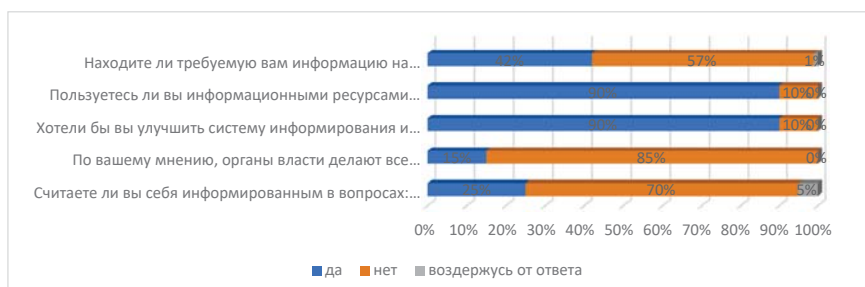


Рисунок 1 – Результаты соцопроса населения города Саратова

Исходя из представленных данных видно, что население хоть и пользуется информационными ресурсами, однако находит деятельность органов местного самоуправления по информированию граждан не результативной.

По нашему мнению, основных способов взаимодействия с населением относительно информирования граждан несколько:

1) личные встречи. Сюда следует отнести выезды на объекты, что часто можно видеть в процессе реализации каких-либо проектов, когда представители власти контролируют их реализацию, проводят запланированные встречи с жителями микрорайонов, предоставляя оперативную коммуникацию, консультации по личным вопросам в часы приема и пр.;

2) информирование через СМИ. Этот способ наиболее популярен у населения, именно его отметило более 90% опрошенных. Наиболее активно СМИ проявляют себя в процессе предвыборной подготовки, так же теле-радио-компании местного уровня обязаны освещать деятельность представителей власти и властных структур в течение всего года, так, например, в год радиокomпания выпускает 70 сюжетов – 5 минутных, 40 сюжетов – 13 минутных, 20 передач полно эфирных 40 минутных;

3) информационные порталы. На сегодняшний день это самый перспективный вид развития коммуникации в системе информирования граждан. Наиболее известным следует считать портал Госуслуги, популярным является и сайт Администрации города, в рамках которого осуществляется обратная связь с населением, здесь же размещаются значимые документы как нормативные, так и ведомственные. Определены направления деятельности, описывается структура управления и имеются контакты представителей власти. Однако здесь есть нюанс. Органы местного самоуправления зависят от бюджета своего муниципального образования, что непосредственно влияет на развитие информационных коммуникаций (сайтов в том числе), в результате можно видеть следующую картину: в наиболее крупных муниципальных образованиях сайты наиболее оперативно заполняются и обновляются, имеют более развернутую информацию, в то время как муниципальные образования отдаленные от регионального центра, с небольшой численностью населения не могут позволить себе развивать полноценно данный ресурс. Информационные порталы так же служат и новостным ресурсом, обладают рядом функциональных возможностей, например гиперссылками на иные ресурсы [2].

Портал органов местного самоуправления должен соответствовать таким основным требованиям: иметь централизованный вход и структурированное пространство. Среди второстепенных требований можно выделить удобство

пользования порталом, опубликование качественной и достоверной информации, функциональность, высокую посещаемость и узнаваемость портала, единый критерий по оформлению всех прилегающих страниц;

4) информирование через социальные сети и групповые чаты. Свои страницы в социальных сетях ведут практически все представители власти и государственные органы. Это достаточно эффективно, так как в режиме онлайн проводятся встречи и конференции, размещаются в сохраненных файлах видео этих мероприятий, запросы и реагирование на них носит весьма оперативный характер. Хорошо организуется обратная связь между гражданами и органами местного самоуправления по решению рядовых вопросов.

Далее представляется необходимым дать оценку мероприятиям, проводимым органами местного самоуправления для информирования граждан, параллельно проведя опрос среди жителей города Саратова по поводу их эффективности. Результаты представлены на рисунке 2.



Рисунок 2 – Оценка эффективности проводимых мероприятия органами местного самоуправления с целью информирования граждан

Эффективное информирование граждан органами местного самоуправления возможно только при условии строгой регламентации процесса взаимодействия. Содержание работы по информированию населения о деятельности органов местного самоуправления слабо отражено в нормативных актах, при этом способы информирования напрямую зависят от финансирования конкретного муниципального образования, а также от понимания значимости и умения решения поставленных задач.

Наиболее перспективными направлениями взаимодействия власти и граждан нам видятся в развитии функционала интернет-порталов, страниц в социальных сетях. Именно так коммуницирует современное общество и государство, в свою очередь, должно отвечать на его запросы.

#### Список литературы:

1. Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2013 года № 2516-р (ред. от 13 октября 2017 года) «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» // СЗ РФ. 2014. № 2 (часть II). Ст. 155; 2017. № 43 (Часть II). Ст. 6326.

2. Грабельников, В.А. Интернет-портал как новое корпоративное средство массовой информации / В.А. Грабельников // Вестник РУДН. Серия: Литературоведение, журналистика. 2010. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/internetportal-kak-novoe-korporativnoe-sredstvo-massovoy-informatsii> (дата обращения: 21.04.2023).

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЛАГОУСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

**Сергеев Алексей Аронови**

Академия социального управления, главный научный сотрудник,  
доктор юридических наук

**Аннотация.** Законодательство не раскрывает с необходимой определенностью содержание полномочий органов местного самоуправления по установлению обязательных для граждан и юридических лиц требований в сфере благоустройства. В сегодняшней ситуации усматривается необходимость разработки на федеральном уровне документов по стандартизации в сфере благоустройства. Обязательные требования, влекущие ограничения или финансовые расходы для граждан и организаций, должны включаться в муниципальные правила благоустройства исключительно на основе федеральных документов. Это будет не ограничением прав органов местного самоуправления, а существенной помощью им в подготовке обоснованных и рациональных правил благоустройства.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, благоустройство территории.

## LEGAL REGULATION OF THE IMPROVEMENT OF THE TERRITORY OF THE MUNICIPALITY

**Sergeev A.A.**

Academy of social management, chief researcher, LL.D.

**Abstract.** The legislation does not disclose with the necessary certainty the content of the powers of local self-government bodies to establish mandatory requirements for citizens and legal entities in the field of landscaping. In today's situation, there is a need to develop documents on standardization in the field of landscaping at the federal level. Mandatory requirements entailing restrictions or financial expenses for citizens and organizations should be included in municipal improvement rules exclusively on the basis of federal documents. This will not be a restriction of the rights of local self-government bodies, but a significant help to them in preparing reasonable and rational rules for landscaping.

**Keywords:** local governments, improvement of the territory.

Российское законодательство об организации местного самоуправления сегодня распределяет обязанности по благоустройству территории и соответствующее финансовое бремя между местными органами публичной власти и собственниками земельных участков и иных объектов недвижимости. Согласно Федеральному закону

от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) правила благоустройства утверждаются представительным органом муниципального образования.

Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрК РФ) определяет благоустройство территории как деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства, направленную на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий (п. 36 ст. 1).

Согласно ГрК РФ лицо, ответственное за эксплуатацию здания, строения, сооружения (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов), обязано принимать участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающих территорий в случаях и порядке, которые определяются правилами благоустройства (ч. 9 ст. 55.25). Порядок такого участия вправе определить органы местного самоуправления (п. 13 ч. 1 ст. 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Из приведенных норм и судебной практики их применения следует, что правила благоустройства действуют на всей территории муниципального образования независимо от деления земель на категории по их целевому назначению, разрешенного использования земель и зонирования территорий, а также формы собственности на земельные участки. Федеральный закон № 131-ФЗ не ограничивает круг лиц, для которых является обязательным исполнение требований правил благоустройства. ГрК РФ прямо указывает на обязательность правил благоустройства для лиц, ответственных за эксплуатацию здания, строения, сооружения.

Правила благоустройства содержат обязательные требования и поэтому могут ограничивать свободу усмотрения владельцев недвижимости, налагать на граждан и организации дополнительные обязанности. Было нехарактерным для последних десятилетий допускать в законах возможность установления органами местного самоуправления по своему усмотрению дополнительных обязанностей и финансовых обременений для граждан и организаций. Поэтому уточнение пределов компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства явилось сложным в юридическом отношении процессом.

Как отмечает А.В. Мадьярова, благоустройство оказалось одной из самых проблемных сфер компетенции местного самоуправления. С одной стороны, формально это практически единственная действительно самостоятельная область муниципально-правового регулирования и управления и предмет исключительного ведения муниципальных образований, с другой – сфера, где предмет и пределы муниципально-правового регулирования наиболее расплывчаты [2, с. 47–56].

Не вызывает сомнения сама по себе возможность возложения на собственников недвижимости отдельных обязанностей по благоустройству принадлежащих им земельных участков и прилегающих к объекту недвижимости территорий. Однако хозяйствующий субъект, приобретающий в собственность или получая в аренду здание или иной объект недвижимости, спроектированный, построенный и введенный в

эксплуатацию в установленном порядке и с соблюдением всех действовавших на тот момент требований, должен при составлении бизнес-плана по использованию указанного объекта недвижимости иметь гарантии того, что вновь утвержденные на муниципальном уровне правила благоустройства не повлекут для него необходимости реконструкции соответствующего объекта либо появление ограничений в его использовании, существенное удорожание содержания этого имущества и прилегающей к нему территории.

Неопределенность в содержании и пределах компетенции муниципального нормотворчества (какие именно дополнительные требования и сопряженные с ними финансовые обременения могут быть установлены для собственников недвижимости) порождает судебные споры, число которых продолжает расти несмотря на все попытки судов выработать универсальные подходы к регулированию благоустройства. В этой ситуации явно требуется коррекция модели задания полномочий органов местного самоуправления по регулированию благоустройства.

Из анализа правил благоустройства, принятых в разных регионах страны и на разных уровнях местного самоуправления, отчетливо видно, что эти правила обычно пишутся в муниципалитетах не «с нуля», а на основе существующих федеральных нормативных и методических документов, устанавливающих требования или рекомендации по рациональному землепользованию, планировке территорий, устройству зон отдыха, дорог, спортивных площадок и сооружений, иных территорий общего пользования, озеленению, санитарно-эпидемиологическому благополучию, пожарной безопасности и т.д. В подавляющем большинстве случаев дословные формулировки из правил благоустройства удается найти в тех или иных федеральных документах прошлых лет. И это не удивительно. У муниципалитетов сегодня нет собственных кадров, способных выработать научные подходы и рациональные практические решения в сфере благоустройства, и нет финансов для привлечения к этой работе специалистов высокой квалификации.

Такие кадры и профильные организации, успешно занимающиеся научной и прикладной работой в сфере рациональной организации благоустройства, есть на федеральном уровне. Именно на федеральном уровне следует разрабатывать модельные решения в сфере благоустройства. Они могут иметь вид национальных стандартов по благоустройству или иных документов по стандартизации (ст. 14 – 17, 26 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»). Национальные стандарты проходят обсуждение и регистрацию в установленном порядке и применяются сегодня на добровольной основе. Органы местного самоуправления при разработке правил благоустройства смогут выбирать подходящие для муниципального образования положения национальных стандартов.

Эта работа не будет сложной и затратной для Федерального центра. Так, например, достаточно быстро была решена поставленная задача разработки с учетом лучших мировых практик в области городского планирования методического документа «Стандарт комплексного развития территорий» (см. Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16).

Большинство вопросов, которые должны решаться при разработке на муниципальном уровне правил благоустройства, уже решены в существующих федеральных документах. Надо лишь систематизировать и при необходимости обновить соответствующие положения, свести их в систему документов по



стандартизации. Во всяком случае это проще, чем уточнять допустимость тех или иных решений по благоустройству, принимаемых в муниципалитетах, через решения судов по делам об оспаривании правил благоустройства.

Утверждаемые на муниципальном уровне правила благоустройства, основанные на национальных стандартах по благоустройству, будут переводить их требования из разряда применяемых на добровольной основе в разряд обязательных на территории муниципального образования. Соответствующие стандарты или извлечения из них могут становиться приложениями к правилам благоустройства, размещаться для всеобщего сведения на официальных сайтах органов местного самоуправления.

Главное в такой модели, чтобы в федеральном законе было закреплено, что обязательные для собственников недвижимости и иных лиц требования, соблюдение которых сопряжено для указанных лиц с финансовыми затратами или ограничениями в деятельности либо может проверяться контрольно-надзорными органами, в том числе в целях привлечения к административной ответственности, могут включаться в правила благоустройства только в двух случаях: 1) когда такие требования установлены в качестве обязательных требований в технических регламентах либо сводах правил, утвержденных уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения соблюдения требований технических регламентов; 2) когда такие требования предусмотрены в качестве добровольно применяемых требований в национальных стандартах по благоустройству или иных государственных документах по стандартизации, зарегистрированных в Федеральном информационном фонде стандартов.

Необходим позитивный способ задания компетенции органов местного самоуправления (допустимы лишь те решения, которые предусмотрены документами федерального уровня) в части установления требований по благоустройству, обязательных для граждан и юридических лиц. Только это завершит споры по поводу пределов компетенции органов местного самоуправления в данной сфере. При этом в той части, в которой правила благоустройства устанавливают планы благоустройства и обязанности органов местного самоуправления, подведомственных им муниципальных организаций, подрядных организаций, осуществляющих благоустройство по заданию муниципалитета, позитивный способ задания компетенции не нужен. В этой части правила благоустройства могут устанавливать всё, что прямо не запрещено законом и не противоречит ему.

Такая модель может также предполагать, что в случаях и порядке, установленных федеральным законом, субъектами РФ могут дополнительно разрабатываться региональные стандарты по благоустройству.

Можно предвидеть критику данных предложений как ограничивающих права органов местного самоуправления, свободу их деятельности и т.п. На самом деле это не так. Это не ограничение прав местного самоуправления, а рациональное решение проблемы в интересах дела. Это защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц от появления в сфере благоустройства непродуманных, необоснованных, зачастую неоптимальных решений, влекущих ограничения, финансовые издержки, массовое неисполнение установленных требований, судебные споры и т.д. И это существенная помощь органам местного самоуправления в подготовке обоснованных и рациональных правил благоустройства.

Это также отнюдь не «причесывание под одну гребенку» разных муниципалитетов. Национальные стандарты по благоустройству могут быть

дифференцированными по географическим, климатическим, демографическим, иным параметрам, по категориям земель в зависимости от их целевого назначения, разрешенного использования земель, зонирования территорий. Они могут содержать альтернативные варианты решений в сфере благоустройства на выбор органов местного самоуправления, гибкие положения с возможностью их адаптации к специфике муниципального образования, выбора конкретных параметров из возможного диапазона и т.п.

И в этом случае не будет получаться то, что сплошь и рядом имеет место сегодня. Когда правила благоустройства, предназначенные для одних территорий, в силу непродуманности или отсутствия на муниципальном уровне должной юридической квалификации проецируются на совсем иные территории, для которых они явно не предназначены. Например, правила благоустройства возлагают на владельцев земельных участков обязанность по кошению травы и устанавливают требования к высоте травы на газонах. При этом на практике оказывается, что подобные требования, уместные для территорий общего пользования в населенных пунктах, распространяются на частные огороды, находящиеся в удалении от населенных пунктов, поскольку требования по благоустройству не содержат необходимой дифференциации их действия в пространстве и по кругу лиц.

Вводить предлагаемую модель регулирования благоустройства можно постепенно. По мере утверждения национальных стандартов по благоустройству органам местного самоуправления может даваться срок на приведение правил благоустройства в соответствие с ними. Расширение государственного нормирования в сфере благоустройства является сегодня объективной потребностью.

#### **Список литературы:**

1. Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28 – 35.
2. Мадьярова А.В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения // Практика муниципального управления. 2015. № 8. С. 47 – 56; № 9. С. 57 – 63; № 10. С. 40 – 46.
3. Федотова Ю.Г. Благоустройство территории: реальность или фикция // Современное право. 2018. № 11. С. 39 – 44.

### **О ПЕРСПЕКТИВНОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МЕНЯЮЩИХСЯ ПРАВОВЫХ РЕАЛИЯХ**

**Соколова Анна Игоревна**

ФГБОУ ВО «Оренбургский институт (филиал) Университета им. О.Е. Кутафина»,  
доцент кафедры конституционного и международного права,  
кандидат юридических наук, доцент

**Аннотация.** В статье анализируется современное правовое регулирование местного самоуправления и перспективы его развития с точки зрения разработки нового законопроекта об общих принципах, прекращения членства России в Совете Европы и изменения Основ государственной культурной политики. Определяются

наиболее перспективные для теоретического переосмысления и эффективной практики реализации муниципально-правовые институты, в том числе те, которые были вынесены на обсуждение в рамках последнего заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации.

**Ключевые слова:** муниципальная служба, экономическая основа местного самоуправления, инициативное бюджетирование, муниципальный контроль, прогрессивная ставка отчислений от налогов и сборов, неналоговых доходов в местные бюджеты.

#### **ABOUT THE PROSPECTS OF INDIVIDUAL INSTITUTIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CHANGING LEGAL REALITIES**

**Sokolova A. I.**

Orenburg Institute (Branch) of  
The Kutafin Moscow State Law University (MSLA),  
PHD in Law, associate professor, associate professor of the Department of constitutional  
and international public law

**Abstract.** The article analyzes the current legal regulation of local self-government and the prospects for its development from the point of view of the development of a new draft law on general principles, termination of Russia's membership in the Council of Europe and changes in the Foundations of state cultural policy. The most promising municipal legal institutions for theoretical rethinking and effective implementation practice are identified, including those that were put up for discussion at the last meeting of the Council for the Development of Local Self-Government under the President of the Russian Federation.

**Keywords:** municipal service, economic basis of local self-government, initiative budgeting, municipal control, progressive rate of deductions from taxes and fees, non-tax revenues to local budgets.

Длительный период правовой коллизии законодательства о местном самоуправлении близится к своему завершению. В стадии активной разработки находится не один комплексный нормативный правовой акт, который направлен на упорядочивание системы муниципального права. При этом реформирование местного самоуправления сегодня, исходя из новой редакции Основ государственной культурной политики, должно обеспечивать реализацию собственной правовой идентичности и сохранение исторической памяти.

Местное самоуправление в период демократических преобразований строилось с учетом международно-правовых стандартов, зарубежного и отечественного правового опыта, обеспечив тем самым устойчивую эмпирическую основу местной власти сегодня. Так, во втором чтении было приостановлено принятие широко критикуемого законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», вызвавшего «волну» критики как от практиков, так и от экспертов в сфере местного самоуправления. Представляется, что подобная ситуация возникла не столько в силу «слабости» или противоречивости разработанных правовых конструкций, что отмечается в решениях и заключениях и ответственного комитета, и комитета-соисполнителя в структуре Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Первичным стало проявление возможностей и желания муниципального сообщества (представителей науки и правоприменителей на местах) сохранять и развивать местное самоуправление в модели, обусловленной ст. ст. 3 и 12 Конституции Российской Федерации.

Современная политическая ситуация опосредует отказ от взятых на себя международных обязательств в Европейском регионе в связи с прекращением членства Российской Федерации в Совете Европы и денонсацию 21 международных договоров и актов, протоколов, включая Европейскую хартию местного самоуправления, однако достигнутый уровень правовой культуры и демократического развития не предполагает исключение из действующих правовых конструкций универсальных стандартов местного самоуправления.

Ряд положений, установленных в региональных международных правовых актах, аналогичны самобытным отечественным институтам и эффективно развиваются в современной системе муниципального права России. К таковым необходимо отнести: право на ассоциации, право на сотрудничество с органами местного самоуправления зарубежных стран, право на обращения органов местного самоуправления в высший орган конституционной юстиции в качестве средства защиты.

Универсальность отдельных муниципально-правовых институтов подтверждает выводы теоретиков права начала XX века об определенном внутреннем родстве государственного права современных культурных государств [1, С. 34].

В условиях сохранения и развития культурной и правовой самобытности нельзя нивелировать значение сходных исторических условий и взаимное влияние народов друг на друга, опосредующие правовые категории или институты, в равной степени эффективные для всех современных демократических государств.

Однако сегодня, исходя из стратегий развития государства, первоочередным становится развитие институтов местного самоуправления, входящих в объем понятия культурного суверенитета, и обеспечивающих устойчивое развитие государства. Так, по итогам заседания Государственного Совета Российской Федерации, состоявшегося 22 декабря 2022 года, Президент Российской Федерации утвердил перечень из 38 поручений, одно из которых непосредственно посвящено местному самоуправлению. Так, п.3 «б» предусматривает подготовку предложений по повышению привлекательности государственной и муниципальной службы для молодежи, в том числе по совершенствованию организации стажировок в органах государственной власти и органах местного самоуправления для лиц, обучающихся в образовательных организациях высшего образования, предусмотрев соответствующие механизмы финансирования.

Первые результаты выполнения поручения были представлены на обсуждение на заседании Совета по развитию местного самоуправления, которое проводилось 20 апреля 2023 года.

В рамках устойчивого развития государства перспективным и востребованным, по мнению экспертов, представляется повышение квалификации и переподготовка муниципальных служащих. Более того оправданным представляется выход за традиционные образовательные программы и включение дисциплин по государственному и муниципальному управлению в учебные планы архитекторов, экономистов и юристов. Поддержка молодых учёных, которые проводят свои следования в данной сфере научного знания, должна осуществляться в рамках государственных (федеральных и региональных) программ. Обоснованным

представляется и предложение включать стаж муниципальной службы в государственный в целях дальнейшего укрепления единой системы публично власти.

С точки зрения дальнейшего развития местного самоуправления обоснованно проведение комплексного анализа практической реализации компетенции местного самоуправления, в рамках которого особое внимание необходимо уделить соотношению предметов ведения муниципальных образования, фактических полномочий и их финансового обеспечения. В условиях теоретического переосмысления экономической основы местного самоуправления и соответствующего обновленного нормативного правового регулирования будет решена задача по росту уровня благосостояния.

Современные тенденции развития местного самоуправления требуют от главы муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа), как и от большинства должностных лиц и муниципальных служащих значительно больших знаний и навыков ведения деятельности, чем это предусмотрено должностными инструкциями. Так, в условиях централизации власти и в абсолютном большинстве случаев дотационного характера местных бюджетов для того, чтобы муниципальное образование даже стремилось к самообеспечению, представитель власти должен быть не только управленцем, но и экономистом, маркетологом, политиком [2].

Отсутствие на государственном и муниципальном уровнях унифицированной основы для развития экономической основы местного самоуправления приводит к бессистемному принятию нормативных актов, многие из которых зачастую носят декларативный характер. Эффективная региональная система правовой оптимизации экономической основы местного самоуправления обеспечит реальную возможность для улучшения инвестиционного климата и конкурентоспособности экономики муниципальных образований. Создание устойчивых и развивающихся в финансовом аспекте муниципалитетов особенно актуально для межмуниципального и торгово-экономического сотрудничества государства в рамках Евразийского экономического союза, Шанхайской организации сотрудничества, БРИКС, а также по иным приоритетным направлениям внешнеэкономической деятельности.

Как неоднократно отмечалось теоретиками и практиками, совершенствование муниципально-правовой системы, повышение качества регуляторов общественных отношений само по себе станет основой для повышения качества жизни населения. Однако создание муниципальными органами благоприятной налоговой и административной правовой среды представляется важным условием формирования устойчивых экономических правоотношений.

В условиях дотационного характера абсолютного большинства бюджетов муниципальных образований затруднительно формировать дальнейшие стратегии экономического развития муниципалитетов. Однако низкая бюджетная обеспеченность предопределяет рассмотрение органами местного самоуправления и должностными лицами уникальных географических, климатических, культурных особенностей основой туристической деятельности и формирования соответствующих точек притяжения и инвестиционной привлекательности муниципалитетов.

Таким образом, при определении конкретных способов укрепления экономической основы местного самоуправления необходимо учитывать исторические и местные традиции муниципального образования, а взаимодействие нормотворческих органов и правоприменителей – закладывать условием устойчивого развития муниципальных образований.

Муниципальные практики по увеличению неналоговых поступлений в бюджеты муниципальных образований: краудфандинг, инициативное бюджетирование, самообложения и другие также представляются перспективными институтами. Однако, возможность масштабирования успешного опыта одного муниципалитета в масштабах государства не должна быть реализована через типичные способы и формы (модельное правовое регулирование). Органам и должностным лицам конкретных муниципальных образований практики должны адаптироваться под потребности и возможности территории и населения.

В развитие вывода, сегодня собственное научное обоснование получают такие узкие вопросы организации местного самоуправления, как развитие сельских территорий в комплексном аспекте и сельского туризма, в частности; отдельные аспекты совершенствования экономической основы конкретных публично-правовых образований: Дальнего Востока, Приморского края, Арктики. В связи с этим проблема совершенствования государственного и муниципального правового регулирования, учитывающая исторические и местные традиции муниципальных образований, как фактор повышения благосостояния населения на местах, приобретает особую значимость и опосредует необходимость самостоятельного исследования.

Муниципальный контроль и надзор, как и осуществляемый в сфере местного самоуправления, в контексте устойчивого развития государства не может носить карательный характер. Практика проведения реформы контрольно-надзорной деятельности в единой системе публичной власти подтверждает приоритет реализации превентивной функции [3]. Таким образом, постепенно проверочной деятельности в публично-правовой сфере формируется целевая направленности не на наказание, а на предотвращение и устранение нарушений. Перспективным представляется рассмотрение в качестве меры контроля в сфере местного самоуправления при выявлении правонарушения его фиксации и формирования рекомендаций для устранения ошибок, и только в случае уклонения от их выполнения, применение санкций. При этом значительный потенциал можно определить и в рамках установления прогрессивной ставки соотношения зачислений налогов и сборов в местный и региональный бюджеты (прогрессивной ставки отчислений от налогов и сборов, неналоговых доходов в местные бюджеты): чем больше собрано средств, тем больше муниципальные образования оставляют в своих бюджетах налоговых поступлений.

По аналогии с ч. 3.1 ст. 58 БК РФ, в которой предусмотрено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации определяют дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на бензин, дизельное топливо и масел для двигателей исходя из протяженности муниципальных дорог.

Однако решение подобного вопроса с учетом реализации принципов единой системы публичной власти в части бюджетной организации входит в компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

На основании изложенного, можно сделать вывод о том, что обеспечивать устойчивое развитие государство должны, в том числе, преобразующиеся институты местного самоуправления, в условиях стагнации данного уровне единой системы публичной власти невозможным представляется достижение поставленных целей. При этом общие принципы взаимодействия между государственными органами и должностными лицами и муниципальными, конкретные его формы и способы, объем

и разграничение компетенции должны учитывать различную природу устойчивых публично-правовых образований на местах.

#### **Список литературы:**

1. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. Часть третья. Общая теория государственного права Введение. Наука государственного права // Антология конституционных учений. Часть 1 / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, И. С. Назарова и др. – М.: Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2017. – 468 с.
2. Соколова А. И. Инвестиции как способ обеспечения экономической самостоятельности муниципального образования // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. – 2019. – № 38. – С. 56-60.
3. Шугрина Е. С. Государственный контроль (надзор) за местным самоуправлением: новые-старые особенности взаимоотношений // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2019. – № 4. – С. 3-8.

### **ПРАВО НА МУНИЦИПАЛЬНУЮ НАУКУ: КОМУ МОЖНО, А КОМУ НЕЛЬЗЯ?**

**Таболин Владимир Викторович**  
профессор департамента публичного права НИУ ВШЭ  
tabolin@mail.ru

**Аннотация.** В статье рассмотрены вопросы состояния науки муниципального права, проблемы защиты конституционных прав граждан на участие в научной деятельности с учетом современных реалий местного самоуправления и задач развития российской юридической науки муниципального права.

**Ключевые слова:** муниципальное право, наука, местное самоуправление, права граждан.

### **THE RIGHT TO MUNICIPAL SCIENCE: WHO CAN AND WHO CAN'T?**

**Tabolin Vladimir Viktorovich**  
Professor, Department of Public Law,  
National Research University Higher School of Economics  
tabolin@mail.ru

**Abstract.** The article deals with the issues of the state of the science of municipal law, the problems of protecting the constitutional rights of citizens to participate in scientific activities, considering the modern realities of local self-government and the tasks of developing the Russian legal science of municipal law.

**Keywords:** municipal law, science, local self-government, citizens' rights.



Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» [1] дает достаточно простое определение научной деятельности – это деятельность, направленная на получение и применение новых знаний. Необходимо обратить внимание на дуальность признаков этой деятельности – не только получение каких-либо новых знаний, но и их применение. Как представляется, сущность этого применения должна заключаться в практической полезности этих знаний и конкретных (м.б. и в отдаленной перспективе) результатов их использования.

И этот подход закреплен этим Законом в определении понятий фундаментальных исследований как экспериментальной или теоретической деятельности, направленной на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды и прикладных исследований, направленных преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач.

Исходя из этих определений, можно задать вопрос: есть ли в науке муниципального права место фундаментальным исследованиям? При том, что предмет нашей науки весьма узок и накрепко привязан к местному самоуправлению? Есть вообще какая-то теория местного самоуправления или это всего лишь вариации на тему конституционно-правового закрепления некоторой группы принципов и норм, строго говоря не имеющих признаков теории. Но, конечно, мы с радостью можем констатировать несомненный прикладной характер этой науки.

К сожалению, в вышеуказанном законе о науке, как абсолютно справедливо отмечает в своей статье О.А. Кожевников, «муниципальное сообщество» и, в частности, органы местного самоуправления либо забыты, либо далеко «отодвинуты» от вопросов непосредственного, определяющего участия в формировании и реализации науки и научно-технической политики на территории муниципального образования [2]. Видимо законодатель считает, что не надо заморачиваться на местном уровне сложными научными теориями и концепциями, т.к. это навредит развитию ЖКХ и исполнению переданных государственных полномочий.

К несчастью, это отражается и на участии практических работников органов местного самоуправления в научной деятельности – они априори рассматриваются как тупые чиновники, которые могут писать только справки и отчеты, а диссертации и научные статьи «покупают» у профессорско-преподавательского состава ВУЗов, которые якобы обладают «сакральными» и «подлинно научными» знаниями о местном самоуправлении и жизнедеятельности населения в муниципальных образованиях.

Как вы понимаете, если исходить из прикладного характера муниципальной науки, то все с точностью до наоборот!

Более того, такой подход к практикам, пытающимся применять науку в своей профессиональной деятельности, приводит к грубейшим нарушениям конституционных прав граждан. Позволю себе процитировать Конституцию РФ в части рассматриваемого вопроса:

- основополагающая статья 19 устанавливает, что все равны перед законом и государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от ...должностного положения;

- в соответствии со статьей 29 каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом,



т.е. сбор открытой научной информации и написание научных трудов никак и ни для кого не ограничивается;

- более того, статья 37 предоставляет каждому право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, в том числе, конечно же, и научную деятельность;

- несомненно в соответствии со статьей 44 каждому гарантируется свобода ... научного ... творчества;

- и естественно государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется (статья 45).

Как это и указано в статье 55, в Российской Федерации нет законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина на занятие научной деятельностью как профессионально, так и совмещая ее с любой другой деятельностью. Также в целом отсутствуют условия для ограничения права на научную деятельность гражданина в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Единственной оговоркой в настоящее время по данной норме, является призыв в армию или мобилизация мужского населения.

Возникает резонный вопрос: на каком основании субъективные догмы бытующие в государственных учреждениях науки и высшего образования, в диссертационных советах ущемляют конституционные права муниципальных служащих и выборных должностных лиц путем введения более жесткого режима проверок трудов, дополнительного рецензирования и т.п., например, выборного главы местного самоуправления или сотрудника бюджетного учреждения? Где написано, что они для науки люди второго сорта? Законы о государственной и муниципальной службе прямо оговаривают свободу занятия научной деятельностью.

Как представляется, на самом деле они лучше других «формальных» ученых знают, как применить новые знания «для достижения практических целей и решения конкретных задач», что без сомнения очень важно в современный период для обеспечения безопасности страны, качества и спокойной жизни людей, развития предпринимательства, решения социальных проблем и т.п.

Почему Высшая аттестационная комиссия при Министерстве науки и высшего образования РФ, руководствуясь в своей деятельности Конституцией РФ позволяет это делать?

Другая, вдруг возникшая в последнее время, абсурдная бюрократическая догма – поддержка молодой (до 39 лет) науки с полным забыванием о «зрелой». Конечно, наша страна испытывает сегодня трудности, связанные с «утечкой мозгов», когда молодые перспективные ученые уезжают работать за рубежом. Однако это не означает, что нужно бросаться в крайности и стимулировать только молодую науку.

Свежий пример распределения грантов РФ: Конкурс Российского научного фонда «Проведение фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований международными научными коллективами» (совместно с Белорусским республиканским фондом фундаментальных исследований - БРФФИ). В конкурсе могут принимать участие проекты международных научных коллективов, каждый из которых состоит из зарубежного научного коллектива и российского научного коллектива под руководством кандидатов или докторов наук в возрасте до 35 лет включительно на момент истечения срока подачи заявки. Руководитель проекта должен иметь не менее пяти различных публикаций в ведущих рецензируемых

российских и зарубежных научных изданиях, опубликованных в период с 1 января 2018 года до даты подачи заявки.

Как вы полагаете, много ли у нас в России докторов наук до 35 лет? По данным Института статистических исследований и экономики знаний, средний возраст докторов наук в России – 64 года, кандидатов наук – 51, ученых без степени – 43. В Беларуси – доктора наук - 65 лет.

По моему мнению, нужно более внимательно проанализировать тематику госбюджетных гуманитарных исследований, результатом которых часто становятся общие рекомендации со ссылкой на зарубежный опыт или плохо реализуемые программы развития.

В науке муниципального права есть еще один недостаток – игнорирование руководящими и законодательными государственными органами предложений ученых и обоснованных оценок состояния местного самоуправления в России. При этом Президент РФ неоднократно в своих обращениях подчеркивал необходимость научно обоснованного развития муниципальных образований, но в реальности ничего кроме Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» не меняется.

Публикации – бюрократические требования по оформлению научных статей откуда берутся? Почему структура статьи должна быть естественно-научная, почему объем большой и т.п. Почему это отдано на откуп издательствам? Почему продолжается вымогательство денег у ученых для финансирования западных журналов – какая польза нашей стране от этого унижительного требования – это так называемый международный авторитет нашей гуманитарной науки?

Все это, к сожалению, не ново, много сломано копий, сказано слов и т.д., но меня с научной точки зрения давно мучает вопрос – почему не меняется ничего? Видимо по-прежнему «сui prodest» - кому выгодно!

Известный российский правовед, теоретик права В.В. Лазарев вынужден отметить, что современная юридическая наука не избежала влияния потребительства. С сожалением констатирую её сопринадлежность миру изобретательных потребительских лейблов, под которыми производятся и воспроизводятся угодные и выгодные для производителей симулякры. Сословие ученых здесь проявляет не лучшие человеческие качества [3].

#### **Список литературы:**

1. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996, № 35. Ст. 4137.
2. Кожевников О.А. Муниципальные образования в механизме реализации государственной научной и научно-технической политики: некоторые вопросы законодательной регламентации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2023. № 1. С. 10-14.
3. Лазарев В.В. Юридическая наука в свете перспектив цифровизации. - Казань: Издательство "Познание". 2022. – С. 213-215.

## ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СПЕЦИАЛЬНОЙ ВОЕННОЙ ОПЕРАЦИИ

**Трубилов Георгий Владимирович**

старший преподаватель кафедры правовых основ управления факультета  
государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова,  
кандидат юридических наук

**Аннотация.** Доклад посвящен проблемным аспектам участия органов местного самоуправления в рамках специальной военной операции в 2022-2023 годах. Сравниваются юридический и политический подходы к данному вопросу.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, специальная военная операция, полномочия органов местного самоуправления, вопросы местного значения.

## PROBLEMS OF PARTICIPATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE SPECIAL MILITARY OPERATION

**Trubilov Georgiy Vladimirovich**

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

**Abstract.** The report deals with problematic aspects of the participation of local governments in the framework of a special military operation in 2022-2023. The legal and political approaches to this issue are compared.

**Keywords:** local self-government bodies, special military operation, powers of local self-government bodies, issues of local importance.

Специальная военная операция, начавшаяся в феврале 2022 года, застала органы местного самоуправления в не самые простые времена с точки зрения предсказуемости их ближайшего будущего. На тот момент в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации на стадии 2 чтения рассматривался законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [1] и были все основания, что в скором времени он будет принят.

Согласно данному законопроекту двухуровневое местное самоуправление в Российской Федерации больше не предусматривалось в федеральном законодательстве (на данный момент этот вопрос решается субъектами Российской Федерации в своём законодательстве для каждого региона по-своему), следовательно, большая часть муниципальных образований – городские и сельские поселения, а также муниципальные районы – подлежали упразднению с отнесением их территорий к городским и муниципальным округам. Такое возможное развитие событий не придавало оптимизма части населения указанных муниципальных образований и их чиновников, которые хотели бы сохранить прежний порядок дел.

В конце февраля 2022 года, в первые дни проведения специальной военной операции, когда с военной точки зрения всё происходило достаточно успешно и, казалось, вооруженный конфликт, длящийся на Донбассе с 2014 года, закончится

быстрой победой уже весной 2022 года, необходимость во взаимодействии участников специальной военной операции и органов местного самоуправления практически отсутствовала. Исключением были лишь приграничные территории и ряд других ситуаций, которые в масштабах страны всё равно оставались единичными случаями.

Однако весной 2022 года, когда стало ясно, что специальная военная операция затянется как минимум на несколько месяцев, подход к роли органов местного самоуправления в рамках специальной военной операции поменялся. В этом смысле характерным является выступление А.Турчака, первого заместителя Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и секретаря генерального совета политической партии «Единая Россия», на Всероссийском муниципальном форуме 28 апреля 2022 года. В ходе данного выступления он поставил перед органами местного самоуправления 3 основные задачи в рамках специальной военной операции [2]: «Первое - сбор и доставка гуманитарной помощи. Знаю, что многие главы городов, сельских поселений активно участвуют в этой работе... Второе направление работы – информационное, чтобы противодействовать массированному потоку лжи из западных СМИ. Вы работаете «на земле», постоянно общаетесь с людьми. Надо научиться спокойно и аргументировано доводить до граждан реальную информацию о сути и задачах специальной военной операции, разоблачать фейки, рассказывать о мерах противодействия санкциям... Третья задача - это содействие занятости и обеспечение стабильной работы экономики».

Таким образом, органы местного самоуправления уже через 2 месяца после начала специальной военной операции получили политические ориентиры, что они должны делать в первую очередь, чтобы помочь общему делу и приблизить победу. Примечательно, что в данном выступлении упоминались городские и сельские поселения – те муниципальные образования, которые ещё совсем недавно собирались упразднить.

Параллельно было фактически остановлено рассмотрение законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»: последним событием с точки зрения хронологии является изменение срока представления поправок ко 2 чтению до 20.05.2022г., однако вот уже почти год после истечения данного срока никаких действий с законопроектом не происходит.

Очевидно, что в условиях вооруженного конфликта, в который как с российской, так и с противоположной стороны вовлекаются всё новые и новые силы с течением времени, проведение масштабной реформы местного самоуправления было бы несвоевременным и даже опасным шагом.

Однако проблема заключается в том, что те политические ориентиры, которые были поставлены перед муниципальными властями (гуманитарная помощь, борьба с «фейками» и поддержание экономики) либо слишком рамочно урегулированы действующим законодательством, либо в большей мере относятся к компетенции иных органов публичной власти, либо являются слишком абстрактными. Поэтому органы местного самоуправления, привыкшие существовать в идеалах государственной теории местного самоуправления (апогеем которой стало внесение в Конституцию Российской Федерации в 2020 году [3] термина «публичная власть», ранее предложенного Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении Конституционного Суда РФ 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"[4]), вдруг оказались вынуждены вспоминать об идеалах другой, противоположной теории – общественной теории местного самоуправления.

Стоит также обратить внимание на перечни вопросов местного значения различных видов муниципальных образований, закрепленные в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [5]. Именно там перечислены те направления деятельности, которыми должны заниматься органы местного самоуправления с точки зрения юридического подхода, и именно там можно встретить достаточно большое число вопросов местного значения, прямо или косвенно связанных с участием органов местного самоуправления в специальной военной операции. В частности, процитируем подходящие под данный критерий пункты из ст.16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в котором перечислены вопросы местного значения городских и муниципальных округов:

«7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального, городского округа;

7.2) разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального, городского округа;

23) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

28) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального, городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

29) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального, городского округа;

31) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального, городского округа».

Все эти направления работы органов местного самоуправления, несомненно, не менее актуальны, чем озвученные в рамках политического подхода. Профилактика терроризма и экстремизма, поддержание межнационального согласия, адаптация мигрантов, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, захоронение погибших военнослужащих, поддержка систем оповещения об опасности в рамках гражданской обороны, аварийно-спасательные службы и мобилизационная подготовка – все эти аспекты деятельности вышли на первый план в работе органов

местного самоуправления по всей стране, а не только на приграничных территориях. И в ходе правоприменительной практики стало выясняться, что законодательство в данных сферах зачастую слишком теоретизировано и забюрократизировано, оторвано от реальности и нуждается в скорейшем обновлении в условиях продолжающегося вооруженного конфликта.

Представляется, что в настоящий момент в реформировании остро нуждается не «ядро» муниципального права и муниципального законодательства, касающееся институциональной и территориальной организации местного самоуправления (о чём был законопроект № 40361-8), а смежные с ним сферы на стыке нескольких отраслей права (муниципального, конституционного, административного, финансового, предпринимательского и т.д.), посвященные компетенции органов местного самоуправления.

#### **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> (дата обращения: 26.04.2023г.).

[2] URL: <https://er.ru/activity/news/andrej-turchak-oboznachil-zadachi-dlya-organov-msu-v-usloviyah-novyh-vyzovov-s-kotorymi-stolknulas-vsya-strana> (дата обращения: 26.04.2023г.).

[3] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // Собрание законодательства РФ, 16.03.2020, N 11, ст. 1416.

[4] Постановление Конституционного Суда РФ 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" // Собрание законодательства РФ", 03.02.1997, N 5, ст. 708.

[5] Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

## **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ СОХРАНЕНИЯ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ**

**Усманова Резида Минияровна**

Стерлитамакский филиал Уфимского университета науки и технологий  
Декан юридического факультета, заведующая кафедрой конституционного  
и муниципального права, доктор юридических наук, доцент

**Аннотация.** В статье раскрывается роль органов местного самоуправления применительно к объектам как материального, так и нематериального культурного наследия. Отмечено, что все полномочия могут быть реализованы только во взаимодействии с местным населением.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, культурное наследие, фандрайзинг, охрана.

## **POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE FIELD OF PRESERVATION OF CULTURAL HERITAGE**

**Usmanova Rezida Miniyarovna**

Sterlitama Branch of Ufa University of Science and Technology

Dean of the Faculty of Law,

Head of the Department of Constitutional and Municipal Law,

Doctor of Law, Associate Professor

**Abstract.** The article reveals the role of local self-government bodies in relation to objects of both tangible and intangible cultural heritage. It is noted that all powers can be implemented only in cooperation with the local population.

**Keywords:** local government, cultural heritage, fundraising, protection.

Культурное наследие является одним из основных элементов идентичности каждой нации. Каждая страна бережно хранит свои культурные ценности, чтобы передать их потомкам. В России вопрос сохранения объектов культурного наследия регулируется не только законодательством, но и Конституцией Российской Федерации.

Одним из важных аспектов в Конституции Российской Федерации является обязательство государства по сохранению культурного наследия. Так, в ст. 68 Конституции Российской Федерации, закреплено, что культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа и поддерживается и охраняется государством. Охрана объектов культурного наследия – это важный аспект правильной организации жизни общества. Она позволяет сохранить уникальные памятники и достопримечательности, которые стали символами городов и регионов. Также это помогает развивать туризм и привлекать инвестиции в реставрацию объектов культурного наследия.

Законодательство Российской Федерации о культурном наследии и его охране основывается и на Федеральном законе от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)» [3] (далее по тексту Федеральный закон № 73). В соответствии с этим Законом объекты культурного наследия подразделяются на федеральные, региональные и муниципальные. Различные международные конвенции также устанавливают правила охраны культурного наследия. Например, Конвенция ЮНЕСКО о защите мирового культурного и природного наследия 1972 года закрепляет принцип обязательной регистрации объектов культурного наследия. Однако, помимо объектов материального культурного наследия, имеются и нематериальные объекты, часть которых регулируется Федеральным законом от 20 октября 2022 г. № 402-ФЗ «О нематериальном этнокультурном достоянии Российской Федерации» [4] (далее по тексту Федеральный закон № 402). В любом случае, охрана объектов культурного наследия осуществляется комплексно: государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, а также гражданами. Например, любой житель России может стать добровольцем в проектах по сохранению памятников или финансировать работы по реставрации памятников.



Органы местного самоуправления играют важную роль в сохранении, использовании и популяризации культурного наследия. Они осуществляют контроль за объектами культурного наследия, проводят работы по их охране, реставрации, экспозиции и привлекают туристов на территорию, реализуют различные программы и проекты, направленные на поддержку культурных объектов, организацию мероприятий, связанных с культурным наследием, а также формируют устойчивую систему управления культурным наследием.

Анализ норм вышеназванных законов, позволяет нам полномочия органов местного самоуправления представить применительно к объектам культурного наследия: материальным и нематериальным.

1. Полномочия органов местного самоуправления, применительно к объектам материального культурного наследия, вытекающие из анализа Федерального закона № 73.

Эти полномочия связаны с сохранением, использованием и популяризацией объектов культурного наследия, осуществления государственной охраны объектов муниципального значения, организацией историко-культурного заповедника местного значения. С этой целью решаются задачи по сохранению и защите культурных объектов от разрушения или утраты. Для этого проводятся комплексные работы по реставрации памятников архитектуры и других объектов культурного наследия.

Одним из важных направлений работы органов местного самоуправления по сохранению культурного наследия является его использование в развитии туризма. Дело в том, что исторические и культурные достопримечательности являются одной из основных привлекательных факторов для туристов. Основная задача органов местного самоуправления по этому направлению заключается в создании условий для продвижения культурного наследия региона на туристическом рынке. Для этого необходимо проводить активную работу по изучению потребностей и запросов туристов, определять наиболее интересные объекты культурного наследия, а также разрабатывать эффективные программы и маршруты для туристических экскурсий. Практика показывает, что успешное использование культурного наследия в развитии туризма возможно только при условии комплексного подхода. Необходима не только работа самих органов местного самоуправления, но и активное участие представителей бизнес-сектора – гостиничных компаний, рестораторов, транспортных компаний и т.д.

Только так можно обеспечить наиболее комфортное и привлекательное для туристов окружение. В целом, использование культурного наследия в развитии туризма – это сложный, но весьма перспективный процесс для органов местного самоуправления

Одним из способов популяризации, является развитие культурных мероприятий. Организация культурных мероприятий является одной из главных функций органов местного самоуправления. Такие мероприятия помогают привлечь внимание общественности к наследию своего региона и укрепить чувство принадлежности к нему. Это может быть фестиваль, выставка, концерт или другое мероприятие, которое отражает уникальность и богатство культуры данного региона, и эти мероприятия позволяют расширить кругозор людей и сделать культурное наследие более доступным для широкой аудитории. Органы местного самоуправления активно работают над созданием условий для развития таких мероприятий. Они поддерживают организаторов, предоставляют помещения и инфраструктуру для проведения фестивалей и выставок, а также финансируют проведение этих событий. Развитие



культурных мероприятий становится все более важным как для сохранения наследия прошлого, так и для создания новых традиций и формирования культурной среды в настоящем.

Органы местного самоуправления оказывают содействие другим субъектам, которые заботятся о сохранении культурного наследия. В первую очередь, как отмечает Ширей Б.О. это содействие в реализации таких прав граждан как «принимать личное участие, оказывать материальное и иное содействие государственным и муниципальным органам в выявлении, исследовании, охране, реставрации, восстановлении и сохранности объектов исторического и культурного наследия; создавать благотворительные организации, общественные объединения с целью выявления, изучения, охраны объектов исторического и культурного наследия; вступать в такие организации; использовать собственные средства на охрану, реставрацию, восстановление, исследование, содержание объектов исторического и культурного наследия» [6, с. 21]. Объективная невозможность обеспечить надлежащую охрану и использование всех объектов культурного наследия усилиями исключительно органов государственной власти и местного самоуправления обусловила необходимость поиска других правовых форм жизнедеятельности таких объектов. Так, Чернявский А.С. в своих исследованиях предлагает нетрадиционные способы сохранения объектов культурного наследия: государственно-частное - партнерство: концессия, доверительное управление, совместные предприятия [5].

И в это плане, актуален фандрайзинг, как система мероприятий по привлечению спонсорской помощи в виде денежных ресурсов, который в последнее время активно используется с целью сохранения объектов культурного наследия.

Что касается историко-культурного заповедника местного значения, органы местного самоуправления осуществляют управление историко-культурным заповедником, организуют его работу, определяют программы и планы его деятельности, а также принимают решения о финансовом обеспечении его деятельности, организуют работу по сохранению, изучению и использованию памятников истории и культуры, обеспечению экологической безопасности и пропаганде историко-культурного наследия.

Имеются у органов местного самоуправления и полномочия по обеспечению условий доступности для инвалидов культурного наследия, находящихся в собственности муниципальных образований. Однако, не всегда данная обязанность исполняется органами МСУ в должной мере. Так, Лужской городской прокуратурой Лужского муниципального района Ленинградской области выявлено нарушение в части обеспечения органами местного самоуправления беспрепятственного доступа лиц с ограниченными возможностями к социальным объектам, в том числе объектов культурного наследия [1].

2. Полномочия в отношении объектов нематериального культурного наследия. Отношения в области выявления, изучения, использования, актуализации, сохранения и популяризации регулируются Федеральным законом № 402-ФЗ. Но им регулируются полномочия только в отношении такой части объектов нематериального культурного наследия как этнокультурное достояние. Однако Указом Президента РФ от 25 января 2023 г. № 35 «О внесении изменений в Основы государственной культурной политики, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. N 808», помимо них, к объектам нематериального культурного наследия также отнесены русская литература и литература народов России, музыкальное, театральное,

кинематографическое наследие, уникальная система подготовки творческих кадров, художественного образования и эстетического воспитания граждан[2]. И поэтому, конечно, законом урегулированы только полномочия в отношении этнокультурного достояния.

Так, чтобы сохранить этническую культуру народов РФ, органы местного самоуправления создают условия для развития этнических культурных центров, проводят мероприятия по сохранению и продвижению национальных традиций. Одним из проявлений этнической культуры являются ремесла. Например, белорусская вышивка или башкирский кожевенный промысел – это не только процесс создания продукта, но и передача знаний и опыта от старших поколений младшим. Ремесла также способствуют формированию экономической базы местных сообществ и помогают сохранить рабочие места. Вместе с тем они являются прекрасным инструментом для развития туризма и привлечения внимания к этническим особенностям каждого региона. Муниципальная поддержка различных форм народного творчества и ремесел, заключается не только в организации фестивалей и ярмарок, создании мастерских и центров народного творчества, но и предоставлении субсидии для открытия магазинов ремесел, организации курсов для профессионального обучения. Вся эта поддержка необходима для сохранения этнокультурного разнообразия страны и ее уникальности.

Органы местного самоуправления могут играть важную роль в сохранении языков народов, проживающих на их территории. Это может включать в себя:

1. Поддержка языковых программ и культурных мероприятий, таких как фестивали, концерты, театральные представления и выставки;
2. Финансирование языковых программ обучения для молодежи, в том числе языковых лагерей и языковых кружков;
3. Создание языковых центров и библиотек, где есть возможность изучения и сохранения исчезающих языков;
4. Поддержка культурно-языковых групп и общин, чтобы помочь им сохранять, развивать и продвигать свой уникальный язык и культуру;
5. Проведение исследований и создание ресурсов, которые помогут сохранить и восстановить исчезающие языки;
6. Поддержка и защита языковых прав народов, включая право на использование своего языка при общении с органами власти;
7. Поддержка перевода и переводческих услуг для народов, которые используют свой язык в качестве основного средства общения.

Окончательное решение о том, какие меры использовать для сохранения языков народов, будет зависеть от конкретных обстоятельств на местном уровне. Важно, чтобы органы местного самоуправления учитывали мнение и нужды народов, которые они стараются поддерживать в сохранении своих языков и культур.

Все эти полномочия взаимосвязаны. Так, например с целью сохранения объектов культурного наследия, органы местного самоуправления принимают меры к реставрации этого объекта путем привлечения ресурсной помощи и в дальнейшем передачи его же в аренду со сниженной арендной платой. В свою очередь арендаторы вправе проводить там выставки, фестивали и иные культурные мероприятия, с целью сохранения этнокультурного достояния.

Указом Президента от 25 января 2023 г. установлены необходимые меры с целью сохранения иных объектов нематериального культурного наследия, которые,

безусловно, не могут быть реализованы только органами местного самоуправления. Но, тем не менее, они вправе оказывать содействие как органам государственной власти так и иным субъектам в решении следующих задач: сохранение и популяризация отечественного кинематографического наследия; поддержка общественных инициатив, благотворительных проектов и добровольческого движения; защита и поддержка русского языка; пропаганда литературы, чтения и культурному просвещению граждан; сохранение и развитие российских национальных систем, принципов и методов воспитания и обучения детей, подростков и молодежи в области искусств, в том числе охрана и поддержка уникальной системы образования.

Сохранение и использование культурного наследия являются важными задачами для органов местного самоуправления. Однако, существуют проблемы, связанные с его популяризацией и использованием в городском пространстве.

Так, анализ, например, РБ показал, что во многих муниципальных районах, где имеются памятники археологии, сами органы МСУ сталкиваются с тем, что эти памятники страдают в первую очередь от хозяйственной деятельности человека. Часть памятников разрушаются пролегающим по ним нефтепроводам, на части организовываются карьеры по добыче глины. Ведутся несанкционированные раскопки, идет борьба с кладоискателями. Но мы понимаем, что в одиночку этой деятельностью сами сельские поселения, или администрации районов заниматься не могут. И в этом мы видим проблему. Именно во взаимодействии с правоохранительными органами тогда должна вестись работа.

Одна из основных проблем в системе местного самоуправления - это отсутствие финансирования на поддержку культурных проектов. Без достаточных средств на сохранение и реставрацию памятников архитектуры и других объектов культурного наследия невозможно обеспечить их сохранность и доступность для широкой аудитории. Недостаточное финансирование приводит к тому, что многие объекты культурного наследия попадают в аварийное состояние, подвергаются разрушению или исчезают вовсе. Кроме того, часто возникает конфликт интересов между застройщиками и сторонниками охраны культурного наследия. Зачастую выигрывает застройщик, который получает разрешение на строительство в ущерб сохранности объектов. Последствия неправильной охраны и сохранения объектов культурного наследия могут быть серьезными: утеряно часть исторических памятников, которые могли бы дать представление об истории страны; потеряно уникальное культурное наследие, которое могло бы привлекать туристов и развивать экономику региона. Но не все так печально: некоторые регионы активно занимаются охраной культурного наследия и добиваются значительных успехов.

Не всегда удаётся создать условия для полноценного использования культурных объектов в городском пространстве. Например, некоторые здания не соответствуют требованиям безопасности или не имеют необходимых коммуникаций для проведения мероприятий. Однако органы местного самоуправления работают над решением этих проблем.

Органы местного самоуправления играют важную роль в сохранении, использовании и популяризации культурного наследия. Однако без активного участия местных сообществ достичь этих целей будет невозможно.

#### **Список литературы:**

1. Надзор за исполнением требований федерального законодательства в сфере соблюдения социальных прав граждан <http://серебрянское.рф/?p=6338> (дата обращения 12.04.2023)
2. Указ През идента РФ от 25 января 2023 г. № 35 «О внесении изменений в Основы государственной культурной политики, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 5 ст. 777.
3. Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)» //Российская газета от 29 июня 2002 г. № 116-117
4. Федеральный закон от 20 октября 2022 г. № 402-ФЗ «О нематериальном этнокультурном достоянии Российской Федерации» // Российская газета от 24 октября 2022 г. № 240
5. Чернявский А.С. Управление сохранением и развитием объектов недвижимости культурного наследия : дисс...канд. эконом. наук. М, 2011. 158 с.
6. Ширей Б.О. Конституционные основы сохранения исторического и культурного наследия Российской Федерации. Автореферат на соиск. уч. степени канд.юр.наук. Саратов – 2013. 31с.

### **ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЕ ПРАВА ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ПУБЛИКАЦИЯХ. АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОБЛЕМЫ И ПОЗИЦИИ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ**

**Федулкин Денис Павлович**

Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы,  
аспирант кафедры муниципального права юридического института

**Аннотация.** Реформа местного самоуправления, снизившая темп в 2022 году, но предусматривающая, в частности, координационное укрупнение муниципальных образований, имеет конечной целью гармонизацию деятельности органов власти различных уровней и повышение управляемости (но не манипулируемости) таких органов. Решение подобных задач таким образом не является уникальным. Схожие реформы происходили, например, в Японии в 1999-2005 гг. в соответствии со Специальным законом о муниципальных слияниях (Special Law on Municipal Mergers), принятым в рамках Комплексной программы административной реформы (Comprehensive Program for Administrative Reform).

Базовой функцией местного самоуправления, согласно Законопроекту № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», является решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Определение такой функции закономерно и соотносится как со структурой бюджетных расходов, так и с функционалом муниципальных образований за рубежом и запросом к ним со стороны общества [33].

Вместе с тем, оперативный анализ муниципальных расходов показывает, что на практике муниципальные образования реализуют в том числе и более сложные виды

деятельности, порождающие интеллектуальную собственность. В этой связи примечателен опыт Японии, которая в рамках реформы не только определила контуры преобразований, но и сформировала комплекс мер, обеспечивающих состоятельность и устойчивость трансформаций, задающих ориентиры развития в отдельных отраслях экономики (the Municipal Merger Assistance Plan) [34].

В рамках данной статьи рассмотрен ряд российских публикаций, в которых затрагиваются проблемы, связанные с осуществлением органами власти интеллектуальных прав. Выявлено, что, с одной стороны, неопределенность (несовершенство) регулирования и бюджетные расходы обосновывают актуальность поставленного вопроса, но его рассмотрение в научной периодике, с другой стороны, преимущественно фрагментарно – в разрезе отдельных отраслей науки. В заключении предложен ряд концептуальных направлений, обеспечивающих целостность исследования номинальной и действительной функции муниципальных образований по обозначенному вопросу. Развитие указанной темы способно сформировать закономерный комплекс мер, который, наподобие японского, станет элементом методической основы российской муниципальной реформы.

**Ключевые слова:** бюджетные расходы; интеллектуальная собственность; государственное управление; муниципальное управление; обзор литературы.

#### **INTELLECTUAL RIGHTS OF AUTHORITIES IN DOMESTIC PUBLICATIONS. RELEVANCE OF THE PROBLEM AND POSITION OF RESEARCHER**

**Fedulkin D.P.**

"Peoples' Friendship University of Russia" (RUDN University),  
Moscow, Russian Federation

**Abstract.** The reform of local self-government which slowed down in 2022 but provides, in particular, for the coordinated enlargement of municipalities, has the ultimate goal of harmonizing the activities of authorities at various levels and increasing the manageability (but not manipulation) of such bodies. Solving such problems in this way is not unique. Similar reforms took place, for example, in Japan in 1999-2005. under the Special Law on Municipal Mergers accepted by the Comprehensive Program for Administrative Reform.

The basic function of local self-government, according to the Draft Law No. 40361-8 "About the general principles of local self-government organizing in a single system of public authority", is to resolve issues of direct support for the life of the population. The definition of such function is natural and correlates both with the structure of budget expenditures and with the functionality of municipalities abroad and the request to them from society [33].

At the same time, an operational analysis of municipal expenditures shows that in practice municipalities implement, among other things, more complex activities that generate intellectual property. In this regard, the experience of Japan is noteworthy, which, within the framework of the reform, not only determined the contours of transformations, but also formed a set of measures to ensure the viability and sustainability of transformations that set development guidelines in certain sectors of the economy (the Municipal Merger Assistance Plan) [34].

Within the framework of this article, Russian publications were considered, which address the problems associated with the implementation of intellectual rights by the

authorities. It was revealed that, on the one hand, the uncertainty (imperfection) of regulation and budgetary expenses substantiate the relevance of the question posed, but its consideration in scientific periodicals, on the other hand, is mostly fragmentary - in the context of individual branches of science. In conclusion, a number of conceptual directions are proposed that ensure the integrity of the study of the nominal and actual functions of municipalities on the designated issue. The development of this topic can form a natural set of measures, which, like the Japanese one, will become an element of the methodological basis of the Russian municipal reform.

**Keywords:** budget expenditures; intellectual property; public administration; municipal government; literature review.

### Введение

В трудах современных исследователей принято фундаментально подходить к процессу обоснования актуальности рассматриваемых ими вопросов. В качестве обоснования приводятся безусловные аргументы из нормативных документов стратегического планирования, слов [9], указов и посланий Президента России [24]. Часто актуальность иллюстрируется через большие данные и большие цифры [19], которые в данном случае могли бы указывать на гигантские бюджетные расходы на российскую науку, являющуюся основным источником интеллектуальной собственности в стране: например, на то, что в 2021 году ассигнования на гражданскую науку из средств федерального бюджета достигли в России 626,6 млрд. руб. [27], или на то, что доля государства в затратах на исследования и разработки хронически составляет 70% [28] (а в наиболее развитых странах это соотношение прямо противоположное) и с последующим закономерным утверждением о недопустимости существования неопределенности в отношении судьбы научных и научно-технических результатов, порождаемых за такие бюджетные расходы.

Однако, представляется ценным раскрыть актуальность данной работы через призму утилитарной проблемы, с которой сталкиваются государственные и муниципальные управляющие субъекты<sup>16</sup>. Сложно сказать, что изучение вопросов, находящихся на стыке прав на знания (в широком смысле), муниципального права, экономики и управления, имеет особое место в трудах российских исследователей. Так, например, во всем массиве российской научно-технической информации, накопленной Научной электронной библиотекой, встречается лишь 37 общедоступных статей по соответствующему поисковому запросу. Они составляют ничтожно малую долю (порядка 10-5) всех проиндексированных публикаций.

Вместе с тем, абсолютная величина нефедеральных расходов, характеризующихся возможностью создания результатов научно-технической или интеллектуальной деятельности (далее – РИД), значительна – в 2022 году она составила порядка 100 миллиардов рублей [26]. Только гранты в муниципальных расходах, учтенных в сводном бюджете в 2022 году, составляют более 1,125 миллиарда рублей<sup>17</sup>. В перспективе совокупный региональный вклад в реализацию национальных целей развития до 2024 года составит 4,9 трлн. рублей [14].

<sup>16</sup> В соответствии со статьей 12 Конституции России, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти

<sup>17</sup> Информации о субсидиях, в том числе грантах в форме субсидий, подлежащих предоставлению юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, размещенная на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» в отношении бюджетных расходов, имеющих признаки расходов из бюджетов местного самоуправления

Высокая распределенность муниципальных расходов создает для муниципальных акторов неочевидность функции по качественному и обоснованному управлению интеллектуальной собственностью. Еще одним коварным обстоятельством, играющим в пользу неосведомленности муниципальных образований о такой функции, является то, что управление результатами интеллектуальной деятельности, созданными по заказу федеральных органов исполнительной власти, подчиняется как богатой доктрине, доносящейся еще из Советского союза, так и широко известным, актуальным и актуализируемым правилам, определяемым на федеральном уровне. Но ничего подобного, относящегося к деятельности муниципального образования, не встречается.

В конечном счете возникает ситуация, при которой муниципальные образования преднамеренно или случайно, но на практике и явно становятся субъектами, осуществляющими научно-техническую и инновационную политику. Однако, их эффективность в этом вопросе опирается в неопределенности норм и правил. В свою очередь положения Гражданского кодекса Российской Федерации, которые очерчивают контур обязательных процедур, совершаемых с интеллектуальной собственностью, создаваемой за бюджетный счет, ориентированных на действие и не допускающих бездействия, подталкивают муниципальные образования в пропасть еще большего непонимания своей роли и бездну разнообразия ошибок при ее исполнении.

#### **Отечественные публикации, затрагивающие вопросы интеллектуальных прав органов власти**

Как отмечалось выше, известно незначительное число трудов, отражающих научную полемику по исследуемой проблеме. Наряду с невысоким числом, их динамика устойчива и свидетельствует, скорее, о некотором росте интереса к рассматриваемой проблеме – число публикаций либо не уменьшается относительно 2015 года, либо растет.

Среди работ ученых, признаваемых наиболее авторитетными и ведущими как исходя из качества их вклада в доктрину и право, так и с учетом масштабов их вклада в правоприменение, выделяются – Близнец Иван Анатольевич, Гаврилов Эдуард Петрович, Дозорцев Виктор Абрамович, Еременко Владимир Иванович, Калятин Виталий Олегович, Леонтьев Константин Борисович, Маковский Александр Львович, Савельев Александр Иванович и др. В их трудах не встречается дискуссий, затрагивающих поставленные вопросы в целом (на макроуровне). Вместе с тем, по ряду аспектов изучение норм и правил осуществления права интеллектуальной собственности (на микроуровне) невозможно без изучения работ, авторами которых они являются. Например, изучение сценариев распределения исключительного права между субъектами без обращения к трудам, как минимум, Э.П. Гаврилова [11, 12] и (или) В.И. Еременко [11], В.О. Калятина и др. представляется малореалистичным, а результат такого полученного знания относится к умозрительным.

Среди трудов, доступных для анализа и относящихся к теме исследования в целом, отмечаются следующие работы.

Необычайно тонкое понимание одной из злободневных проблем, демонстрируется в статье под совместным авторством В.Н. Кузнецова и Н.В. Соколова [18]. Коллектив авторов отмечает две принципиально разные модели научно-технической политики, которые называет «федеральная» и «московская» модели. Ключевым различием таких моделей является содержание возникающих имущественно-правовых отношений между публичным субъектом и непубличными



субъектами научно-технической деятельности. Авторы отмечают, что город Москва предусматривает закрепление за собой прав на результаты интеллектуальной деятельности, что находится в рамках дозволенного Гражданским кодексом Российской Федерации. Вместе с этим они абсолютно справедливо и с закономерным скепсисом отмечают неоднозначность ответа на вопрос о том, насколько такое решение является сбалансированным, обоснованным не столько с позиции диспозитивных норм права, сколько из здравого смысла и целей получения соответствующих результатов, и, наконец, из рациональности. Продолжая описание имущественно-правовых отношений Москвы со своими подрядчиками в разрезе реализации городом его научно-технической политики, авторы констатируют правовые последствия такого выбора:

- ведение полноценного учета результатов НИР/ОКР/ТР и прав на них;
- обеспечение правовой охраны РИД;
- включение в состав имущественной казны города;
- необходимость формирования системы распоряжения правами на РИД.

Правовыми такие последствия становятся, поскольку требования по совершению всех перечисленных действий либо прямо предусмотрены в положениях законодательства Российской Федерации, либо проистекают из прямо предусмотренных.

Наконец, авторы приходят к выводу о том, что «...выбор «московской» модели имущественно-правовых отношений заведомо был обречен если не на провал, а на заметное «пробуксовывание» процесса создания новых знаний и новой техники, а также их внедрения (практического применения) в городской экономике в целом и в городском хозяйстве, в частности. На практике это проявилось и подтвердилось крайне низкой эффективностью функционирования некоего подобию инновационной системы, действовавшей в городе Москве в последние 10–15 лет.» [18]. Несмотря на то, что рассматриваемая статья практически полностью сфокусирована вокруг дискуссии о целесообразности и обоснованности закрепления исключительного права за государственным или муниципальным заказчиком, а также на обсуждении последствий выбора отдельных вариантов закрепления, но в ней не упоминается и не рассматривается широкий перечень случаев, которые уже были предопределены или предписаны к тому времени существовавшими нормативными правовыми актами [1, 2, 3, 5] (кроме учтенного в статье постановления Правительства Российской Федерации от 17.11.2005 № 685 [4]) и не проводится соотнесения «московской» модели с такими актами, что не является сколь-либо значимым ее недостатком. Авторы поднимают очень уместные вопросы, с той лишь оговоркой, что обозначают только часть тех вопросов, которые подлежат решать как органам государственной власти, так и местному самоуправлению, - ведь процесс распределения исключительного права находится условно на средне-начальных этапах жизненного цикла РИД, а им предшествует, как минимум, постановка заказа или задания, и после них – вопросы учета, обеспечения внедрения, эффективного использования РИД и бережливого распоряжения правами. Именно упомянутая деятельность, которая осталась за пределами проблем, рассмотренных в статье, могла бы или, возможно, является выправляющей указанные критические выводы.

Следует отметить, если ответы на эти вопросы неочевидны на уровне состоятельной и благополучной Москвы, то на более отдаленной периферии и, тем более, на уровне местного самоуправления такие вопросы примут неразрешимый характер.



Внимания заслуживает научная статья М.А. Марчишиной, в которой, помимо того, что признается сам факт существования проблемы управления органами власти интеллектуальными правами, и правосубъектность муниципальных образований в отношениях по созданию результатов интеллектуальной деятельности, в ней также очерчивается перечень базовых полномочий, осуществляемых таким образованием в связи с участием в указанных отношениях [21]. В их числе:

- особые формы закупки работ в рамках «творческих» конкурсов;
- распределение исключительного права и длящегося характера номинального владения муниципальным образованием им (когда оно распределено таким образом);
- бухгалтерский, налоговый и прочий учет прав, и их нюансы.

Но, несмотря на скрупулезность и часто терминологическую безупречность такой статьи, и даже несмотря на проницательность автора в вопросах потери в процессах (выпадения из процессов) незарегистрированных объектов, как распределение прав, так и их учет являются лишь верхушкой айсберга управленческой бюрократии.

Как в заключении М.А. Марчишиной, так и в выводах других авторов формируется ассоциированная позиция о необходимости системного развития компетенций в области законодательства по интеллектуальным правам государственных и муниципальных служащих, в том числе и отдельно региональной компоненты [20]. Но эффективное упорядочивание полномочий государственных и квази-государственных (имея в виду органы местного самоуправления) субъектов по управлению правами не рассматривается как одна из предметных траекторий повышения эффективности управляющих субъектов от государства.

В статье Ю.Ю. Кравцовой вопрос распределения исключительного права на «заказные» результаты рассматривается с учетом исторической ретроспективы его регулирования [17]. Вместе с тем, эта работа не выходит за пределы общих вопросов специфичности разделения и закрепления прав, распределения прав с исполнителями второго порядка, а период, в который она была издана, предшествует массовым трансформациям правил управления РИД, которые происходили на более поздних этапах. Отмечается, что по результатам проверок Роспатентом охранные документы оформляются лишь в порядка 10 % контрактах.

В работе Е.П. Гармашова и А.М. Дребот качество регулирования относится к одной из четырех детерминант, именуемой «индекс экономического и институционального режима», применяемой в методике расчета Индекса экономики знаний (The Knowledge Economy Index) Всемирного банка (The World Bank), а институциональные условия как формализованного, так и неформализованного характера, включающие в себя государственное управление, правовое регулирование, рыночные, организационные и другие условия, относятся к одной из компонент, составляющих инновационную систему, предложенную указанными авторами [13]. Как следствие, по мнению авторов, характер инновационной политики в регионе, включая механизм государственного и муниципального управления инновационным развитием региона и нормативно- правовая база, становятся самостоятельным фактором инновационного развития региона. Отмечается также, что прозрачное и предсказуемое регулирование само по себе благоприятно влияет на инновационный климат на соответствующей территории.

В статье Е. Цатурян приводится рассуждение и обоснование, на основании совокупности каких аргументов интеллектуальная собственность может являться объектом государственных и муниципальных закупок [25]. А.А. Сулейменова

ограничивается констатацией самой возможности интеллектуальной собственности принадлежать муниципальным образованиям и муниципальным унитарным предприятиям [23].

В статье Н.В. Беспалой [8], содержащей описание направления стратегического развития Краснодарского края, отмечается, что стратегической целью развития инновационной сферы края является повышение уровня научных исследований и экономической эффективности внедрения результатов [8]. Однако, указывается, что инструментами повышения такого уровня станут ресурсные мероприятия, направленные на поддержку научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, развитие человеческого капитала и инфраструктуры. Доходит даже до определения спектра тематических направлений, в которых будут сосредоточены разработки (монокристаллы, лазеры и пр.). Вопрос управления уже наработанными результатами, принадлежащими субъекту России или муниципальным образованиям, расположенным на его территории, не рассматривается в числе таковых, хотя и затрагивается вскользь. Утверждается, что обеспечение полного использования имеющегося инвестиционного потенциала станет частью инвестиционной политики муниципального образования.

Не умаляя качества и значимости остальных выявленных публикаций, отмечается, что они касаются, преимущественно:

- организации взаимодействия науки и общества, успешных примеров такой организации [16], в том числе на уровне муниципальных образований путем аналитического их объединения в инновационно-активные территории [7];
- формирования инвестиционной политики региона [10];
- обоснований создания механизма целевой кредитной эмиссии под обязательства участников государственно – частного партнерства по внедрению инноваций, а также обозначения проблематики системы и структуры органов управления, обеспечивающих принятые стратегические проекты (в том числе в регионах) [15];
- либо вообще не касаются рассматриваемой проблематики. Например, посвящены управлению рисками в государственных органах [22] и т.д.

### **Заключение**

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что основная масса российских трудов сконцентрирована в изучении классических моно-отраслевых аспектов: цивилисты рассматривают гражданско-правовые вопросы, экономисты – сугубо вопросы структуры активов, источников их образования и накопления. Популярен подход, в котором в качестве сырья для инновационного развития рассматривается управление будущими расходами и их планирование, но каждый следующий раз это формируются в парадигме чистого поля. Отдельные исследователи уделяют внимание комплексным мультидисциплинарным вопросам, затрагивающим гражданское, муниципальное и административное право, экономику и управление, однако не удается обнаружить исследований, раскрывающий полный цикл осуществления и проблем осуществления интеллектуальных прав на результаты интеллектуальной деятельности органами государственной власти и муниципальными образованиями. В противовес этому в зарубежной литературе встречаются работы, имеющие более комплексный и междисциплинарный характер [29]. Примечательно также, что отдельные авторы делают весьма смелые заявления о том, что, муниципальные образования, в отличие от

частного сектора, имеют как государственные, так и политические мандаты, которые могут как препятствовать экспериментам и риску, так и могут способствовать инновациям. Например, утверждается возможность ожидать, что государственные менеджеры будут более склонны к риску, используя бюджетные средства на новые и радикальные технологии или процессы в условиях финансовых ограничений [30].

В условиях, при которых экономика сталкивается со значительным прессингом снаружи и дефицитом или потребностью к бережливости изнутри, закономерным представляется учесть все те результаты деятельности, которые уже доступны государству и его элементам или сателлитам. В научно-технической политике такие результаты называют широким понятием «научные и научно-технические заделы». При этом отмечается, что такие заделы вошли в процесс исчерпания [6].

Для анализа текущего реального положения дел в области государственного и муниципального управления интеллектуальными правами представляется закономерным и целесообразным проведение серии взаимосвязанных работ дизайна, отражающего весь жизненный цикл интеллектуальной собственности. В качестве пилотных регионов, подлежащих рассмотрению, регионов, деятельность муниципальных образований которых подлежит рассмотрению, или самих муниципальных образований могут быть определены:

- регионы и территории, индикаторы инновационной активности которых демонстрируют высокие значения. В разрезе различных индикаторов такими регионами могут быть: по коэффициенту изобретательской активности – Томская область; по используемому РИД - Республика Татарстан и Пермский край [9]; и др.;
- регионы, имеющие наивысшие показатели расходов в плоскости бюджетных правоотношений (не гражданских правоотношений), характер которых отличается от сугубо обеспечивающих и эксплуатационных;
  - наукограды;
  - приграничные территории.

Основной смысл таких работ и их результатов не в том, чтобы обосновать потребности в увеличении каких-либо расходных статей бюджетов (федерального, региональных или местных), и не в том, чтобы надстроить какие-то системы управления или элементы существующих, а в том, чтобы определить, что в текущем управленческом цикле и объемах предоставленных полномочий составляет лакуны или неоднозначности регулирования, и восполнить такие лакуны, имея в виду минимальные издержки конечного процесса управления и применение уже существующих институтов в этой связи, опираясь на значительный национальный опыт. Выполнение таких работ должно быть сопряжено с устойчивым отсутствием иллюзий о включении муниципальных образований в инновационную деятельность на правах полноценных и полновесных субъектов (хотя, в зарубежной литературе встречаются и иные мнения [31, 32]), но с идеями о вовлечении их результатов и ассоциации их деятельности не только с удовлетворением потребностей местных сообществ, но и прочих элементов системы государственного управления.

#### Список литературы:

Нормативные акты

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 02 сентября 1999 года № 982 «Об использовании результатов научно-технической деятельности»

2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2001 года № 1607-р «Об Основных направлениях реализации государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно - технической деятельности»

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 года № 7 «О порядке инвентаризации и стоимостной оценке прав на результаты научно-технической деятельности»

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2005 года № 685 «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности»

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 года № 342 «О некоторых вопросах регулирования закрепления прав на результаты научно-технической деятельности»

6. Распоряжение Правительства РФ от 02.05.2013 N 736-р <Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России» на 2014 - 2020 годы>

Книги и статьи

7. Аксенова, М. А. Инновационно-активные территории и их роль в развитии региональной экономики / М. А. Аксенова // Социально-экономические явления и процессы. – 2013. – № 9(55). – С. 13-16. – EDN: RJEHPH

8. Беспалая, Н. В. Инновационный подход в реализации инвестиционной политики на территории муниципальных образований Краснодарского края / Н. В. Беспалая // Теория и практика общественного развития. – 2009. – № 3-4. – С. 309-314. – EDN: KZATBT

9. Бывшев, В.И. Исследование состояния сферы интеллектуальной собственности на региональном уровне / В. И. Бывшев, И. А. Пантелеева, К. В. Парфентьева [и др.] // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Экономика и управление. – 2021. – Т. 7. – № 1. – С. 36-51. – EDN: OSQTRW

10. Водолеева, Е. А. Социально-экономическая и инвестиционная активность региона / Е. А. Водолеева // Modern Economy Success. – 2020. – № 5. – С. 80-85. – EDN: OFKQNH

11. Гаврилов, Э. П. Комментарий к части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации (постатейный) / Э. П. Гаврилов, В. И. Еременко; Э. П. Гаврилов, В. И. Еременко. – Москва: Экзамен, 2009. – 973 с. – (Серия "Комментарии к кодексам и законам"). – ISBN 978-5-377-01792-9. – EDN: QYJBD

12. Гаврилов, Э. П. Право интеллектуальной собственности Российской Федерации: законодательство и доктрина / Э. П. Гаврилов // Патенты и лицензии. Интеллектуальные права. – 2018. – № 8. – С. 14-19. – EDN: YAEXPF

13. Гармашова, Е. П. Факторы инновационного развития региона / Е. П. Гармашова, А. М. Дребот // Вопросы инновационной экономики. – 2020. – Т. 10. – № 3. – С. 1523-1534. – DOI 10.18334/vinec.10.3.110287. – EDN: ROXAMF

14. Годунова Дарья. Чем будущий инвесткодекс грозит бизнесменам. <https://pro.rbc.ru/demo/5d8b26ad9a7947c32325d1f9>

15. Ермоленко, В. В. Специальный региональный налоговый режим для хозяйствующих субъектов / В. В. Ермоленко, Д. В. Ланская // Вестник Академии знаний. – 2019. – № 34(5). – С. 69-76. – EDN: DHJBOG

16. Ильин, В. А. Научно-образовательный центр ИСЭРТ РАН – точка роста научно-технического потенциала региона / В. А. Ильин, Г. В. Леонидова, В. И. Попова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – № 6(30). – С. 32-44. – EDN: RTPYJZ
17. Кравцова, Ю. Ю. К вопросу закрепления прав на результаты научно-технической деятельности / Ю. Ю. Кравцова // Научные труды Дальрыбвтуза. – 2010. – № 22. – С. 124-131. – EDN: ОНJPQD
18. Кузнецов, В. Н. О роли имущественно-правовых отношений в вопросах формирования и реализации научно-технической политики субъекта Российской Федерации (на примере города Москвы) / В. Н. Кузнецов, Н. В. Соколов // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2011. – № 2(113). – С. 6-16. – EDN: NDBAQL
19. Куракова, Н. Г. Подходы к актуализации научно-технологической политики России в ответ на новые вызовы / Н. Г. Куракова, А. Н. Петров, В. Г. Зинов // Экономика науки. – 2020. – Т. 6. – № 3. – С. 138-151. – DOI 10.22394/2410-132X2020-6-3-138-151. – EDN: OYLGNB
20. Леонтьева Л. С., Орлова Л. Н. О необходимости повышения экономических, управленческих и правовых компетенций в области интеллектуальной деятельности // Мониторинг правоприменения. 2016. №3 (20). С. 31-43. EDN: XHYNVB
21. Марчишина М.А. Право собственности муниципальных образований на объекты интеллектуальной собственности // Вестник магистратуры. 2019. №10-5 (97). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-sobstvennosti-munitsipalnyh-obrazovaniy-na-obekty-intellektualnoy-sobstvennosti>
22. Петухова, К. А. Система управления рисками в государственном секторе: тенденция или необходимость? / К. А. Петухова // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2013. – № 8. – С. 87-92. – EDN: PLWOKD
23. Сулейменова, А. А. Особенности защиты интеллектуальной собственности муниципальных образований и муниципальных унитарных предприятий / А. А. Сулейменова // Студенческий вестник. – 2020. – № 47-4(145). – С. 31-33. – EDN: GWFHRH
24. Федулкин, Д. П. Проблемы управления правами на результаты интеллектуальной деятельности, созданными с использованием бюджетных средств / Д. П. Федулкин, В. Г. Зинов // Экономика науки. – 2019. – Т. 5. – № 1. – С. 40-66. – DOI 10.22394/2410-132X-2019-5-1-40-66. – EDN TLFJDY
25. Цатурян, Е. Права использования объектов интеллектуальной собственности как предмет государственного (муниципального) контракта / Е. Цатурян // Хозяйство и право. – 2012. – № 10(429). – С. 46-51. – EDN: ULOBIF
- Электронные ресурсы
26. Портал предоставления мер финансовой государственной поддержки, <https://promote.budget.gov.ru>
27. Финансирование гражданской науки в России и за рубежом. Портал НИУ ВШЭ. <https://issek.hse.ru/news/741477101.html>
28. Затраты на науку в России в 2020 году. Портал НИУ ВШЭ. <https://issek.hse.ru/news/504082564.html>

Иностранные источники

29. Duygan M., Fischer M., Ingold K. /Assessing the readiness of municipalities for digital process innovation // *Technology in Society*. 2023. V. 72. p. 102179. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2022.102179>

30. Kimmel S.C., Toohey N.M., Delborne J.A. / Roadblocks to responsible innovation: exploring technology assessment and adoption in U.S. public highway construction // *Technol. Soc.* 2016. V. 44. pp. 66-77. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2015.12.002>

31. Bingham R. D. / The Diffusion of Innovation Among Local Governments // *Urban Affairs Quarterly*. 13(2) (1977), pp. 223–232 <https://doi.org/10.1177/107808747701300205>

32. Franzel, J.M. / Urban Government Innovation: Identifying Current Innovations and Factors that Contribute to Their Adoption // *Review of Policy Research*. 2008. 25: 253-277. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2008.00326.x>

33. S. Blasi, E. Gobbo, S.R. Sedita / Smart cities and citizen engagement: Evidence from Twitter data analysis on Italian municipalities // *Journal of Urban Management*. 2022. V. 11 (2). Pp. 153-165, <https://doi.org/10.1016/j.jum.2022.04.001>

34. N. Ishikawa, M. Fukushige / Who expects the municipalities to take the initiative in tourism development? Residents' attitudes of Amami Oshima Island in Japan // *Tourism Management*. 2007. V. 28 (2). Pp. 461-475. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2006.03.008>.

#### **МЕСТНОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ЕДИНСТВО И ВЗАИМОУСЛОВЛЕННОСТЬ**

**Чертков Александр Николаевич**

главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Академии социального управления, доктор юридических наук, доцент

**Аннотация.** Статья посвящена анализу соотношения регионального и местного самоуправления, а также современным реалиям трансформации публичной власти. Диалектически оцениваются тенденции регионализации в современной России, а также соотношение централизации и децентрализации осуществления власти с позиции самоуправления регионов и муниципалитетов. Предлагается концепция «нового регионализма (федерализма)» как основы самоуправления на региональном и местном уровнях.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, региональное самоуправление, публичная власть, централизация и децентрализация, федерализм, регионализация, модернизация.

#### **LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT: UNITY AND INTERDEPENDENCE**

**Chertkov Alexander Nikolaevich**

Doctor of Law, Associate Professor, Chief researcher, Center for the study of problems of territorial administration and self-government, Academy of public administration

**Abstract.** The article is about the searching of the interrelation between regional and local self-government, and to the realities of the transformation of public authorities. The tendencies of regionalization in modern Russia, as well as the ratio of centralization and decentralization of the exercise of power from the position of self-government of regions and municipalities, are assessed dialectically. The concept of "new regionalism (federalism)" is proposed as the basis of self-government at the regional and local levels.

**Keywords:** local self-government, regional self-government, public authority, centralization and decentralization, federalism, regionalization, modernization.

Самоуправление видится одной из основ современного миропорядка, одним из достижений современной цивилизации, важным итогом развития государства и права. Сама идея народовластия зиждется на самоуправленческих началах. Тем более органично самоуправление для территориальных сообществ или публичных коллективов.

Исторически само государство вышло из самоуправляющихся общин древности. Античное самоуправление дало начало современному пониманию государственности. Идея самоуправления как максимального совпадения субъекта и объекта управления стара как мир и в то же время неизменно нова, даже остро актуальна. В том и уникальность местного самоуправления, что для него характерно совпадение в лице территориального сообщества в равной степени как субъекта, так и объекта управления.

Актуальность самоуправления видится в том, что при практически повсеместном декларировании самоуправления как одной из основ построения государства и даже межгосударственных образований, таких как ЕС, фактически в мире наблюдаются значительные сложности в части практической реализации территориального самоуправления. Местное самоуправление все более втягивается в орбиту государственного управления либо становится уделом небольших поселений, решающих очень ограниченный круг вопросов. Региональное самоуправление регионалистских государств вопреки восторженным ожиданиям XIX и XX веков не переросло в повсеместную федерализацию, а федерации скорее обнаружили тенденцию к централизации власти даже в традиционных союзах. Более того, наука оперирует термином «централизованная федерация», применительно к федеративным государствам, чьи возможности регионального самоуправления немногим превосходят децентрализованные унитарные государства.

Необходимо отметить внутреннюю взаимосвязь централизации и децентрализации власти в государстве с возможностями территориального самоуправления. Тем более тесна эта связи между региональным и местным самоуправлением. Едва ли можно найти государство, где на региональном уровне власть строго централизована, но на местах действует во многом независимое местное самоуправление с широким кругом вопросов, решаемых на местах самостоятельно, а также располагающее значительными ресурсами. Напротив, значительные возможности самоуправления на региональном уровне во многом предполагают развитие местное самоуправление.

Согласимся, что правовая жизнь выражает всю совокупность проявлений права в пространстве коммуницирующих между собой жителей территориального образования.

При этом очевидно, что ценность единства государства не может и не должна быть подвергаема сомнению. Самоуправление ни в коем случае не подрывает, а скорее укрепляет единство. Самоуправление во многом направлено на предотвращение и



разрешение конфликтов на местах. Регионы в собственном понимании, как и муниципалитеты в установленных законодательством формах выражают свою самоидентичность, обозначают проблемы и желаемые пути решения. Регионализация власти видится гарантией стабильности и защитой от сепаратизма, поскольку направлена на поиск конструктивных решений и компромиссов.

Однако, если самоуправленческие начала не получают легального существования, они могут способствовать развитию сепаратизма. Крайне важно найти оптимальное соотношение централизации децентрализации в публичном управлении. Чрезмерная централизация может способствовать нарастанию сепаратизма, как и чрезмерная децентрализация. В СССР статус союзной республики был продекларирован излишне высоким, но фактически централизация управления была высока, особенно в сочетании с всеилием партийных структур. Все это создавало основу для сепаратизма. Равно как и декларации типа «вся власть советам» при фактическом отсутствии самоуправления на местах.

Задачи территориального самоуправления лежат в русле конституционализации законодательства и правоприменительной практики, комплексного развития регионов и местностей, политико-правовых гарантий самоуправления регионов и муниципалитетов. Именно на решение данных задач была направлена Конституция 1993 года в рамках федерализации публичной власти и обособления местного самоуправления от государственного управления.

Самоуправленческие начала в России нашли практическое выражение в федерализации и муниципализации многих сфер жизни общества, развитии региональных и местных институциональных форм самоуправления, и конечно в нормах Конституции и законодательства, конституционных правоотношениях.

Развитие самоуправления в мире имеет социальные предпосылки, к которым можно отнести повышение грамотности населения, рост региональной и местной самоидентификации, усложнение социальных связей, возрастание значения институтов гражданского общества. Но они не могут в полной мере способствовать развитию самоуправления и в силу сопротивления государственного аппарата, и в силу влияния крупного бизнеса, прежде всего транснационального, и в силу атомизации современных обществ. Людям все сложнее договориться даже в самых простых вопросах. А урбанизация способствует утраты единства территориальных сообществ.

Федерализм, территориальные автономии, формирование рационалистских государств, развитие местного самоуправления – все это части развитие системы территориального самоуправления, ее компоненты и формы проявления. Эффективность развития названных институтов во многом зависит и от их правового закрепления, прежде всего в конституции государства, а также от правоприменительной практики, степени осознания и принятия публичным аппаратом принципов самоуправления как руководящих начал в их работе.

При этом нельзя игнорировать условия реализации федеративных, регионалистских, муниципалистских начал в публичной практике. Современные вызовы, мировые кризисы и глобальная нестабильность оказывают существенное влияние на работу органов публичной власти на местах, как и на формы самоуправления.

В России новый регионализм (или новый федерализм?) и очередной этап регионализации связаны с реагированием на специфические вызовы. Совокупность факторов нестабильности (от пандемии до санкций) делают чрезвычайный порядок управления обычным. Поддерживая новый регионализм в части стремления к



преодолению негативных последствий глобальных вызовов, важно не отказываться и от конституционных гарантий федерализма и местного самоуправления. При этом, безусловно, их реализация не может не испытывать влияния современных условий.

Очевидно, что текущая ситуация требует экстраординарных решений, которые нередко оформляются указами Президента России. В марте 2022 года глава государства возложил на глав регионов ряд важных функций, в реализации которых они обладают значительным усмотрением. В текущих условиях это практически единственно возможный путь обеспечить эффективность публичной власти. Перечень мер отрыт, главы регионов могут принимать различные меры поддержки, как связанные с чрезвычайными ситуациями, так и не связанные с таковыми.

2020 год показал недостаточность компетенции регионов и муниципалитетов в сфере эпидемиологического благополучия. Сформирован запрос на более гибкие модели разграничения полномочий и большие возможности для регионов и муниципалитетов.

С позиций «нового регионализма» можно взглянуть на полномочия регионов и в сфере международных связей регионов. Сегодня «региональная дипломатия» и «муниципальная дипломатия» приобретают особенно важное значение, не только в отношениях с государствами Европы, но прежде всего со странами Азии, Латинской Америки, Африки.

Сейчас полномочия регионов в сфере международных связей минимальны, а возможность их реализации на практике вообще «стремится к нулю». Федеральный уровень не поощрял соответствующие инициативы, не создавал условий и не формулировал повестку такого сотрудничества. Требуется гибкая позиция центра, обозначение приоритетов и существенное упрощение порядка согласования инициатив с федеральным центром. В современных условиях санкций усилия не только муниципальной, но и региональной дипломатии были бы весьма уместны.

Всем уровням публичной власти необходимо сконцентрироваться на совместной работе на благо общества в условиях возвращения страны к мобилизационному пути развития, что и определит основные грани и оптимальные формы самоуправления. При этом каждый уровень должен иметь достаточную компетенцию и ресурсы, в том числе, материальные, кадровые, финансовые, для эффективной работы на своем участке публичного управления. Важен баланс во взаимодействии между всеми подсистемами публичной власти на всех территориальных уровнях во благо общества и каждой личности.

Как представляется, подходы к установлению основ правового регулирования и публичного управления должны быть гибкими и исходить из потребностей каждой сферы. Не следует излишне унифицировать регулирование совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В рамках «нового регионализма (федерализма)» важно обеспечить возможности регионов решать сложные задачи в рамках конституционной модели, в том числе гибко перераспределяя полномочия с муниципалитетами. Отсюда и переход к одноуровневой окружной модели местного самоуправления, который вводится в большинстве регионов, но, очевидно, не во всех. В регионах, где сотни километров между населенными пунктами нужно оставить двухуровневую систему районов и поселений.

В современных условиях пути трансформации и модернизации публичной власти на разных уровнях ее осуществления важно увязывать с идеями самоуправления и демократии. Важно приложить все усилия, в том числе экспертного сообщества, чтобы

как минимум концепции правового социального демократического государства оставались незыблемыми. Выход из Совета Европы, отказ от многих конвенций, в том числе Европейской Хартии местного самоуправления, вовсе не означает, что суверенная Россия должна отказаться от принципов федерализма, местного самоуправления, региональной и местной демократии. Эти основы нужно развивать тем больше, чем больше критики звучит в адрес России, поскольку они остаются ориентирами нашего национального развития территориального самоуправления во взаимосвязи между регионами и муниципалитетами. Региональное и местное самоуправление видится одним из важных направлений современного конституционного развития России.

#### **Список литературы:**

1. Дорохов Н.И. Муниципальное образование в единой системе публичной власти // Вестник Российского нового университета. Юридические науки. 2021. № 1. С. 136 – 147.
2. Ларичев А.А. Вниз по лестнице, ведущей вверх: локальные сообщества и преодоление муниципального кризиса // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 3. С. 85 – 97.
3. Чертков А.Н. Российское региональное публичное управление в условиях глобальной нестабильности: проблемы и пути решения // Проблемы власти и управления. Материалы научной конференции, посвященной презентации доклада «Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной нестабильности» (9 декабря 2021 г.): ежегодник ЦИПТУС / гл. ред. А.Н. Чертков; Министерство образования Московской области, Академия социального управления, Центр исследований проблем территориального управления и самоуправления. М., 2022. С. 26 – 29.
4. Чихладзе Л.Т., Иванский В.П. Правовая жизнь населения муниципального образования как субъекта права в контексте феноменологического подхода // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 55 – 59.

### **К ВОПРОСУ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

#### **Чихладзе Леван Теймуразович**

Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы, профессор,  
заведующий кафедрой муниципального права;  
профессор кафедры юриспруденции Московского городского университета  
управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова

#### **Ларичев Александр Алексеевич**

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

**Аннотация.** В статье тезисно рассматриваются некоторые вопросы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти в единой системе публичной власти.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, публичная власть, единая система публичной власти, государственная власть, местное управление, координация, субординация, централизация, децентрализация, дуализм.

## ON THE ISSUE OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN A SINGLE PUBLIC AUTHORITY

**Chikhladze Levan Teymurazovich**

Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba, Professor,  
Head of the Department of Municipal Law; Professor of the Department of Jurisprudence of  
the Moscow City University of Management of the Government of Moscow  
named after Y.M. Luzhkov

**Larichev Aleksandr Alekseevich**

Higher School of Economics, Deputy Dean for Research at the Faculty of Law,  
Professor at the School of Public Law

**Abstract.** The article discusses some issues of interaction between state and municipal authorities in a single system of public authority.

**Keywords:** local self-government, public authority, unified system of public authority, state power, local government, coordination, subordination, centralization, decentralization, dualism.

В единой системе публичной власти взаимодействие между различными уровнями власти является важным фактором стабильности и эффективности управления. Отсутствие механизма действенного взаимодействия между ними может, напротив, привести к дезинтеграции системы государственного и муниципального управления.

Цель государственной политики развития местного самоуправления заключается в совершенствовании системы эффективного решения вопросов местного значения и общегосударственных вопросов на местном уровне, а также выполнении публичных функций в интересах населения. Такой подход способствует обеспечению сбалансированного участия органов публичной власти, граждан и направлен на достижение национальных целей и задач развития Российской Федерации до 2030 г [1].

Еще перед принятием Федерального закона от 6 октября 2023 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» очевидно было, что многие положения регионального и муниципального законодательства следует актуализировать и конкретизировать в соответствии с федеральным законодательством. Проблема в том, что предыдущим Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были установлены самые общие принципы организации местного самоуправления. Очевидно, что такой подход законодателя базировался на установлении для субъектов Российской Федерации возможности варьирования при конкретизации организационных и территориальных форм местного самоуправления. Но, именно это и стало причиной тотальных нарушений ими положений Конституции Российской Федерации 1993 г. и федерального законодательства. Получается, что по сути своей благие намерения федерального

законодателя превратились в хаос, тем самым свобода действию стала для субъектов Российской Федерации испытанием на прочность [2]

Новые вызовы современности свидетельствуют о необходимости укрепления очередного единства взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления. Таким образом на уровне конституционного законодательства появляется правовая конструкция «публичная власть», «единая система публичной власти». Так, например, Федеральным законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 № 1 -ФКЗ [3] в главы 4 «Президент Российской Федерации» (ст. 80, часть 2) и 8 «Местное самоуправление» (ст. 132, ч. 3) Конституции Российской Федерации 1993 г. были включены новеллы о вхождении органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. Кроме этого, в ч. 3 ст. 132 основного закона указывается, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». При этом положения ст. 3 и 12 главы 1 «Основы конституционного строя» Конституции Российской Федерации 1993 г. остаются неизменными. Эти принципиальные положения основываются на ценностном подходе к местному самоуправлению, поскольку декларируют существенные основы народовластия. Именно они должны стать важными (если не важнейшими) ориентирами для государства в системе отношений местного самоуправления с органами государственной власти.

Сама по себе новелла ч. 3 ст. 132 не вступает в противоречие со ст. 12 Конституции Российской Федерации 1993 г. Более того, дуализм, содержащийся в ст. 12 рассматриваемого акта, проявляющийся в сочетании государственных и общественных начал в местном самоуправлении сохранился и во многом дополняется.

По мнению Т.Я. Хабриевой и А.А. Клишаса, «Закрепление в Основном Законе РФ единства системы публичной власти направлено на повышение эффективности ее функционирования, что не меняет конституционную норму ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий, а подчеркивает многообразие форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Ранее уже сложились и были апробированы такие формы взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, как наделение законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, участие муниципальных органов в осуществлении государственных полномочий. Практика их применения доказывает необходимость конституционного подтверждения единства системы публичной власти» [4].

В Конституции Российской Федерации 1993 г. нет дефинитивных норм, устанавливающих содержание правовой конструкции «единая публичная власть» или «публичная власть». Однако, после внесения в 2020 г. поправок в Конституцию о публичной власти стало очевидным, что такого рода дефинитивные нормы все-таки нужны.

Понимание значение слова «единства» в контексте публичной власти является весьма важным фактором для определения истинной сути рассматриваемой конструкции. С точки зрения значения данного слова внимание акцентируется на единстве как объединённой, общей и целостной системы взаимодействия. А значит

речь может идти об объединенной системе органов государственной и муниципальной власти. Следовательно, возможен вариант подчинения органам государственной власти органов местного самоуправления и, как следствие этого, понимание органов местного самоуправления как нижнего уровня управления в единой системе власти.

В ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О государственном Совете Российской Федерации» устанавливается понятие единой системы публичной власти, под которой понимается единство федеральных, региональных и муниципальных органов публичной власти в их совокупности, осуществляющих на основе согласованного функционирования взаимодействие между собой. В основе такого взаимодействия лежит принцип координации деятельности органов публичной власти, представляющий собой систему согласованных действий и решений. Тем самым в данном федеральном законе, как и в Конституции Российской Федерации 1993 г. акцентируется внимание на неизбежное и в целом вполне оправданное сближение внутри единой системы публичной власти органов государственной и муниципальной власти.

При наличии ст. 12 Конституции Российской Федерации 1993 г. сближение через координацию между органами государственной власти и местного самоуправления допустимо и даже необходимо. Думается, отношения между органами публичной власти будут развиваться и в рамках субординации. Но, формирование отношений на основе исключительно субординации однозначно приведет муниципальную власть в зависимое состояние от государственной власти. Тем самым злоупотребление субординацией недопустимо. Однако, применение субординации при реализации государственно значимых проектов такая же необходимость, как и координация. Представляется, что смешанное регулирование в муниципальном управлении – это вполне оправданное временем явление, укладывающееся в концепцию «рациональной интеграции» [5] и даже «разумной централизации».

При рациональной интеграции уход от дуализма в сторону тотального воздействия государства на местное самоуправление может привести к административной модели управления. Думается, что и в ней тоже есть смысл, но совсем другой нежели чем в ст. 1, 3, 12 Конституции Российской Федерации 1993 г. Административная модель – это, как правило, реально централизованное государство, где нет децентрализации вообще. Впрочем, административная модель возможна и при децентрализации, когда элементы централизации усиливаются, но при этом местное самоуправление остается. Укрепление государственных начал во взаимоотношениях между органами публичной власти есть объективная реальность, которая возникла для обеспечения взаимодействия между субъектами публичной власти при осуществлении функции социального государства в том числе и при реализации важнейших национальных проектов.

В контексте вышесказанного следует согласиться с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в постановлении от 18 июня 2018 г. № 33-П [6], где как раз-таки акцентируется внимание на определенное конституционными нормами взаимодействие между федеральными, региональными и местными органами власти. Такое неизбежное взаимодействие определяется интеграцией органов местного самоуправления в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функции демократического социального государства. С правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации можно согласиться, тем более что такого рода позиция об объективной и

оправданной необходимости взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти высказывались им и ранее [7].

Концепция единства публичной власти базируется на том, что органы государственной и муниципальной власти действуют и определено должны действовать от имени многонационального народа Российской Федерации. Учредительная функция народа проявляется в делегации (передаче) властных полномочий органам публичной власти. При этом и те, и другие по определению должны рассматриваться в единой системе взаимодействия, поскольку представляют интересы народа. Получается, что с точки зрения народного суверенитета противопоставление государства и местного самоуправления противоестественно.

По справедливому замечанию Б.С. Эбзеева, народный суверенитет выступает важнейшим организационно-политическим и функциональным принципом, обеспечивающим верховенство и полновластие народа. Согласно Конституции Российской Федерации 1993 г., народ является постоянным источником публичной государственной и муниципальной власти. В силу этого власть не может быть отчуждена в пользу органов государственной и муниципальной власти, поскольку это учреждаемая и делегированная народом власть [8].

Потому вполне логично, что народ Российской Федерации в целом и население субъекта Российской Федерации, а также муниципального образования, в частности, могут участвовать в решении публичных дел. Соответственно, государственная власть должна способствовать и ни в коей мере не ограничивать развитие прямых форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления. В этой связи позиция Конституционного Суда, выраженная в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1 согласно которой функциональным предназначением единства публичной власти является то что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, абсолютно обоснована и справедлива. К тому же права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, а также деятельность законодательной и исполнительной власти и конечно же органов местного самоуправления.

В контексте сказанного следует согласиться с еще одной правовой позицией, дополняющей вышеуказанную в том, что единство публичной власти связано с неизбежной необходимостью взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Такая позиция демонстрируется анализом положений Указа Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». На современном этапе государственного развития муниципальные образования становятся полноправными и необходимыми участниками государственной политики регионального развития. Местное самоуправление объективно рассматривается в контексте пространственного развития. Тем самым органы местного самоуправления взаимодействуют с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, участвуют в создании «территории, комфортной для проживания». Новые задачи встают перед органами местного самоуправления и в связи с реализацией Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Во многом именно от муниципальной власти, как наиболее приближенной к людям [9], зависит возможность инновационного развития территории, качества реализации национальных проектов и эффективности оказания

услуг жителям. Следовательно, вопросы повышения эффективности муниципального управления приобретают особую актуальность для федеральных и региональных органов государственной власти. Логично, что здесь эффективным может быть только взаимодействие и поддержка муниципальных образований.

Деятельность и тех, и других органов публичной власти направлена на создание условий, обеспечивающих устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие в пределах территории субъекта Российской Федерации. Как видно из обозначенной правовой позиции, само по себе единство публичной власти не означает потерю органами местного самоуправления самостоятельности как таковой. Представляется, что такое единство - объективная необходимость для обеспечения жизнедеятельности народа Российской Федерации.

Государственный интерес к муниципальным органам власти определяется, прежде всего, объективными целями обеспечения социальной политики, национальных проектов, территориальной целостности, национальной безопасности, экономического благосостояния. Потому органы местного самоуправления при реализации своих полномочий должны действовать как в интересах государства, так и в интересах населения.

#### **Список литературы:**

1. Чихладзе Л.Т., Бабаева Ю.Г., Миронов А.Л. Конституционная модернизация публичной власти в Российской Федерации (на примере взаимодействия органов государственной и муниципальной власти) // Проблемы и перспективы развития публичной власти в условиях конституционной модернизации: монография / под ред. Б.С. Эбзеева, Л.Т. Чихладзе. -М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2024. С. 195.
2. Еремян В.В., Чихладзе Л.Т. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / В.В. Еремян, Л.Т. Чихладзе. -М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. С. 161.
3. Федеральный закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 № 1 -ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС КонсультантПлюс.
4. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. -Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 209.
5. Чихладзе Л.Т., Бабаева Ю.Г. Рациональная интеграция как важная тенденция развития местного самоуправления в Российской Федерации в свете конституционной реформы 2020 г. // Уральский форум конституционалистов (Екатеринбург, 4-9 октября 2021 года). Выпуск 7 / отв. ред. М.С. Саликов. – Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет им. В.М. Яковлева, 2022. Часть 2. С. 140-149.
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июня 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного Кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «город Чита» // СПС КонсультантПлюс.

7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

8. Эбзеев Б.С. Ведение в Конституцию России: монография. - М.: Норма: ИНФА-М, 2013. С. 298, 300.

9. Кожевников О. А., Костюков А. Н., Ларичев А. А. Единая система публичной власти: дискуссионные аспекты нормативной регламентации // Правоприменение. 2022. Т. 6, № 3. С. 55.



**РАЗДЕЛ 2.**  
**МАТЕРИАЛЫ ВСЕРОССИЙСКОЙ СТУДЕНЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**  
**С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ**  
**«ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**  
**В СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ»**

---

---

**РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НОРВЕГИИ**

**Алексеева Екатерина Арсеньевна**

Российский университет дружбы народов им. Патриса Лумумбы (РУДН),  
студентка 4-го курса юридического института

**Аннотация.** В статье анализируется процесс изменения границ между муниципалитетами в Норвегии. Особое внимание уделяется реформе слияния, прошедшей в 2020 году, задействованным методам и причинам успеха.

**Ключевые слова:** Норвегия, муниципалитет, коммуна, реформа местного самоуправления, слияние муниципалитетов, местное самоуправление, изменение границ.

**LOCAL GOVERNMENT REFORM IN NORWAY**

**Alekseeva Ekaterina Arsenyevna**

Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba,  
4th year student of the Law Institute

**Abstract.** The article analyzes the process of changing the boundaries between municipalities in Norway. Particular attention is paid to the merger reform that took place in 2020, the methods involved and the reasons for success.

**Keywords:** Norway, municipality, commune, reform of local self-government, municipal merger, local government, changing borders.

В 2020 году в Норвегии прошла крупная и значительная реформа местного самоуправления, связанная с объединением муниципалитетов. Тенденция к слиянию наблюдается и во многих других странах, но именно Норвегия в числе тех, кто достиг в этом вопросе успеха. Учитывая, что в российском научном сообществе эта тема практически не освещена, она представляется весьма актуальной. Кроме того, важно рассматривать подобный положительный опыт в целях его будущего возможного заимствования и адаптации.

Прежде, чем рассматривать саму реформу, стоит кратко обозначить общие начала изменения границ.

Изменение границ в Норвегии регулируется Законом «Об определении и изменении муниципальных и уездных границ» 2002 года [3]. Способы изменения границ в соответствии с этим законом, следующие:

1. Объединение границ;
2. Разделение границ, которое означает либо разделение муниципалитета или фюльке на новые административные единицы или присоединение этих единиц к другим, уже существующим муниципалитетам или фюльке;
3. Корректировка границ, которая означает, что территория перемещается из одного муниципалитета в другой или из одного округа в другой, или при перемещении всего муниципалитета в другой округ.

Стортинг принимает решение о слиянии и разделе фюльке. Король принимает решение об объединении или разделении муниципалитетов, когда затрагиваемые муниципалитеты согласны с предложением. Если какой-либо из муниципалитетов высказался против, вопрос должен быть передан на рассмотрение Стортингу. Король принимает решение о корректировке границ между муниципалитетами и фюльке. Если корректировка границ между последними применяется более чем к одному муниципалитету, вопрос должен быть передан на рассмотрение в Стортинг для принятия решения. Решение об определении неясных, спорных или ранее не определенных границ между муниципалитетами или фюльке также принимает Король.

Заявка на оценку того, следует ли инициировать корректировку или установление границ, может быть подана жителями и землевладельцами в муниципалитетах, к которым относится эта заявка, предпринимателями, у которых там зарегистрировано коммерческое предприятие, и муниципальным или региональным советом соответствующей единицы. Заявка на слияние или разделение муниципалитета или фюльке может быть подана только муниципальным или региональным советом. Такая заявка подаётся в региональную администрацию, затем попадает в Министерство местного самоуправления и регионального развития, где и решается, стоит ли принимать эту заявку и инициировать соответствующий процесс.

Перейдём к рассмотрению муниципальной реформы 2020 года.

Парламент одобрил [2] её в 2014 году, будучи, однако, обеспокоенным необходимостью принудительных изменений, ведь, в соответствии с принципами демократии, муниципалитеты, участвующие в местных слияниях, должны сделать это добровольно. Цель реформы – создать крупную и сильную местную власть, которая будет способна отвечать на все запросы общества, предоставлять качественные услуги.

Экспертная комиссия, назначенная правительством, вынесла три рекомендации относительно будущей муниципальной структуры, учитывая задачи, стоящие перед муниципалитетами:

- Минимальный размер норвежского муниципалитета должен составлять от 10 000 до 20 000 жителей;
- Следует уделять особое внимание муниципальным слияниям в городских районах с общим рынком труда и жилья;
- Правительство должно ослабить свой контроль и уделять больше внимания укреплению местной демократии [5].

Всем муниципалитетам было предложено принять решение о слиянии к 2017 году. Однако центральное правительство оставляло за собой право принудительно проводить оспариваемые на местном уровне слияния, если такие объединения были желательны в соответствии с национальными или региональными потребностями, что помогло сделать эту реформу весьма эффективной, потому что поначалу многие муниципалитеты решительно отказывались подавать заявки на слияние. Тем не менее,

это было не единственной причиной, по которой реформа прошла успешно. Многими коммунами угроза принудительного слияния не воспринималась серьезно и гораздо больше на стремление объединиться повлияло широкое информирование о преимуществах крупных муниципалитетов [4]. Основные аргументы касались улучшения профессионального потенциала и компетенций, более высокого качества услуг и укрепления местной демократии в связи с меньшей потребностью в строгом контроле со стороны центрального правительства.

Роль сыграла также значительная помощь в финансировании. Все прямые расходы, связанные с процессом объединения на местном уровне, были покрыты за счет субсидий центрального правительства. В течение большого периода времени муниципалитеты, которые хотели объединиться, также получали компенсации за субсидии центрального правительства, которые они потеряли бы из-за увеличения размера (покрывая определенные дорогостоящие расходы в небольших муниципалитетах). Самое главное, была изменена система муниципальных доходов с сокращением базовых субсидий для муниципалитетов, которые могли бы сократить свои административные расходы путем слияния, но решили этого не делать (так называемые добровольные малые муниципалитеты) [1].

Таким образом, к 2020 году количество муниципалитетов сократилось с 422 до 356.

Важной особенностью реформы объединения Норвегии было использование губернаторов округов в качестве собственных организационных ресурсов правительства на местном уровне. Основными задачами губернаторов округов были контроль и надзор за субнациональными органами власти и быть своего рода связующим звеном между двумя правительственными уровнями. Хотя они выполняли официальную роль от имени национального правительства и отчитывались перед ним, губернаторы округов не получали прямых указаний от Министерства местного самоуправления и модернизации добиваться объединения. Таким образом, роль, которую играли губернаторы округов, не представляла собой применение силы национальным правительством.

Резюмируя, можно отметить, что реформа прошла и завершилась весьма успешно, что можно заметить по количеству объединившихся муниципалитетов и регионов несмотря на то, что требования о минимальном размере реализованы не были. Этому поспособствовала добровольность слияний, активная помощь от центра, продуктивный диалог между местной властью и государством.

#### **Список литературы:**

1. Klausen, J. E., Askim, J., & Christensen, T. (2021). Local Government Reform: Compromise Through Cross-Cutting Cleavages. *Political Studies Review*, 19(1), 111–126. <https://doi.org/10.1177/1478929919887649>
2. Kommuneopposisjon 2015 Prop. 95 S (2013–2014) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) [Электронный ресурс] URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf> (дата обращения 12.03.2023).
3. Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova). 2002. // [Электронный ресурс] URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70> (дата обращения 01.02.2023).

4. Signy Irene Vabo, AnneLise Fimreite & Kurt Houlberg (2021) Why such a different choice of tools? Analysing recent local government reform in Denmark and Norway, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2021.2013210

5. Terje Kaldager, Norway: steps on the path to reforms // *Nordregio News*, 2015, с. 9-11. [Электронный ресурс] URL: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:860942/FULLTEXT01.pdf> (дата обращения 12.03.2023).

## **МЕСТНЫЕ ПРОМЫШЛЕННЫЕ СОВЕТЫ КАК ПРИМЕР МЕСТНЫХ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

**Аршавский Владислав Игоревич**

Белорусской государственной университет,  
студент 1 курса юридического факультета (Республика Беларусь, г. Минск)

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности организации, структуры, способа формирования, функции местных промышленных советов Государства Израиль. В статье проводится сравнение функций местных промышленных советов и иных органов местного самоуправления Израиля, а также с советскими органами районными промышленными объединениями. Отмечается уникальность данного рода органа самоуправления и интересность изучения существующего опыта работы местных промышленных советов.

**Ключевые слова:** местные промышленные советы, промышленность, местное самоуправление, муниципальные органы, государство Израиль, Неот-Ховав, районпромкомбинат.

## **LOCAL INDUSTRIAL COUNCILS AS AN EXAMPLE OF LOCAL SPECIALIZED AUTHORITIES**

**Arshavsky Vladislav Igorevich**

a first-year student of the Faculty of Law of the Belarusian State University  
(Republic of Belarus, Minsk)

**Abstract.** The article deals with the peculiarities of organization, structure, method of formation, and functions of local industrial councils of the State of Israel. The article compares the functions of local industrial councils and other bodies of local self-government of Israel, as well as with the Soviet bodies of district industrial associations. The uniqueness of this kind of self-government body and the interest of studying the existing experience of local industrial councils is noted.

**Key words:** local industrial councils, industry, local self-government, municipal bodies, state of Israel, Neot-Hovav, rayonpromcombinat.

Местным промышленным советом в Государстве Израиль называется муниципальный орган, осуществляющий управление особой промышленной зоной. В управление этой административной единицы передана территория, на которой

находится значительное количество промышленных предприятий с общей инфраструктурой и общественными системами.

Если рассмотреть остальную систему местного самоуправления Израиля, можно выделить основные функции всех местных органов. Основу местного самоуправления в Израиле составляют моацот ириот (муниципалитеты) в городах, моацот мекомиот (местные советы) в поселках городского или сельского типа и моацот эзориот (районные советы), объединяющие группы мелких населенных пунктов. Местные органы власти отвечают за вопросы здравоохранения, образования и культуры, социальное обеспечение и коммунальное хозяйство (поддержание в порядке водоснабжения и канализации, ремонт дорог, вывоз мусора и т. д.), а также за назначение и сбор местных налогов и пошлин, содержание парков и зон отдыха, противопожарную службу и т. п. [2, С. 1].

Всего в Израиле на 2022 год было 257 местных органов власти. В это число включены 80 городских муниципалитетов, 121 местный и 54 районных совета и всего 2 местных промышленных совета, которые были основаны в конце XX века: Мигдаль-Тефен в северном округе Израиля 1991 года основания и Неот-Ховав в Южном округе Израиля 1989 года основания.

Местные промышленные советы, входя в общую систему муниципальных органов, исполняют совершенно иные функции, чем другие израильские местные органы власти, что обусловлено отсутствием на территориях, подчиненных советам, населения, также наличием стратегически важной инфраструктуры, а следовательно и необходимостью более тщательной работы для поддержания ее оптимального состояния.

Исходя из текста официального веб-сайта местного промышленного совета Неот-Ховав, можно выделить ряд оригинальных особенностей в функциях местных промышленных советов:

- 1) Защита окружающей среды. Активная работа по уменьшению количества загрязнений, производимых промышленным комплексом;
- 2) Готовность к чрезвычайным ситуациям. Осуществление мер по обеспечению безопасности персонала и близлежащих населенных пунктов в случае чрезвычайных ситуаций на производстве. Минимизация ущерба и оперативная ликвидация потенциально возможных катастроф.
- 3) Развитие инфраструктуры и общественных зон. Организация строительных работ для обеспечения более эффективного использования ресурсов в процессе производства.
- 4) Регулирующая роль в экономической сфере. Так, при экономическом совете Неот-Ховав работает местный комитет по планированию и строительству, который отвечает за выдачу официальных разрешений на размещение и расширение местным производствам [3].

Члены местного промышленного совета не избираются, как иные израильские органы местного самоуправления, а назначаются государственными органами Израиля. Назначение осуществляется исходя из принципа территориальности и сохранения баланса между общественными и промышленно-экономическими интересами региона.

Местный промышленный совет состоит из девяти членов. Председателем совета является представитель министра внутренних дел, не являющийся государственным служащим. Вместе с председателем в совете заседают представитель министра промышленности, торговли и занятости, представитель министра здравоохранения,

трое представителей органов местного самоуправления, граничащих с промышленной зоной, и трое представителей промышленных предприятий в совете [1].

В отечественной истории уже был похожий опыт, когда в целях повышения эффективности производственных предприятий были созданы районные промышленные объединения (районпромкомбинаты), которые образовывались местными Советами рабочих депутатов по согласованию с хозяйственными организациями. Главное различие районпромкомбинатов с израильским местными промышленными советами было в общей централизации производственных сил в экономической системе СССР, из-за которой районпромкомбинаты не могли оптимально функционировать в долгосрочной перспективе.

Промкомбинаты представляли собой единое многоотраслевое предприятие, подчиненное исполкому местного Совета. Их функции определялись типовым положением, утверждаемым на заседаниях исполкомов. При этом устанавливалось, что райпромкомбинаты управляли непосредственно производственными цехами и предприятиями, не являющимися хозрасчетными, и назначали директоров на предприятия, переведенные на хозрасчет; устанавливали тарифные ставки и оклады работников (в пределах лимитов, установленных краевым управлением промышленности) [4, С. 210].

Последовательно реализовать эту линию руководство страны не смогло. Начавшаяся вскоре Отечественная война не оставила Советскому Союзу шансов на коррекцию вектора общественно-экономического развития и реализацию таких программ, как районные промышленные объединения.

Таким образом, местный промышленный совет является оригинальным специализированным местным органом власти, позволяющий специалистам оценить возможности и риски в экономической, экологической и дисциплинарной сфере работы промышленной зоны, опыт которых стоит учитывать иным государствам с интенсивным промышленным развитием.

#### **Список литературы:**

1. Государство Израиль / А.В. Крылов, Т.А. Махмутов, А.В. Федорченко // Политические системы современных государств: Энциклопедический справочник: В 4 томах. Том 2: Азия. - М.: Аспект Пресс, 2012. - С. 72-92.
2. Полномочия местных советов по управлению промышленностью и особенности их реализации в предвоенный период / И. В. Упоров // Экономика и бизнес: теория и практика. Сер. История и археология. – 2021. - № 4-2 (74). – С. 207 – 211.
3. Постановление местных советов (новая версия) // Юридическая база данных LawData [Электронный ресурс]. - 2005 – Режим доступа : <https://www.lawdata.co.il/upload/hok/25287.htm#Seif;3> – Дата доступа : 09.04.2023.
4. Neot-hovav Local Industrial Council Officials / About Us // Neot Hovav | Industrial Eco Park Neot Hovav [Электронный ресурс]. – 2019 - Режим доступа : <https://neot-hovav.org.il/en/about-the-council/> – Дата доступа : 09.04.2023.

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВАХ

**Бабаев Расим**

Российский университет дружбы народов им. Патриса Лумумбы (РУДН),  
магистрант кафедры муниципального права

**Аннотация.** Настоящая работа представляет собой рассмотрение специфических особенностей формирования института местного самоуправления в странах постсоветского пространства. Исследование направлено на определение векторов современного развития указанного института в государствах с общей историей, а также на прослеживание схожих характеристик. Кроме того, данная статья направлена на установление влияния исторической общности на развитие исследуемого института в настоящем на примере постсоветских государств. Статья содержит в себе сведения о действующих правовых источниках, регулирующих систему местного самоуправления на территории России и на территории стран, ранее входивших в СССР. Рассматривается опыт государств, входящих в состав СССР, существующие спорные вопросы, неурегулированные на настоящий момент, порядок организации взаимодействия государственной и муниципальной власти в указанных государствах.

**Ключевые слова:** СССР, местное самоуправление, государства – участники СССР, постсоветское пространство, постсоветское государство, органы местного управления, муниципальные органы власти, публичная власть, правовое регулирование, источник права.

## LEGAL REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE POST-SOVIET STATES

**Babaev Rasim**

Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba (RUDN),  
master's student of the Department of Municipal Law

**Abstract.** This work is a consideration of the specific features of the formation of the institution of local self-government in the countries of the post-Soviet space. The study is aimed at determining the vectors of the modern development of this institution in states with a common history, as well as tracing similar characteristics. In addition, this article is aimed at establishing the influence of the historical community on the development of the institution under study in the present on the example of the post-Soviet states. The article contains information about the current legal sources that regulate the system of local self-government in Russia and in the countries that were previously part of the USSR. The experience of the states that are part of the USSR, the existing controversial issues that have not been settled at the moment, the procedure for organizing interaction between state and municipal authorities in these states are considered.

**Keywords:** USSR, local self-government, member states of the USSR, post-Soviet space, post-Soviet state, local governments, municipal authorities, public authorities, legal regulation, source of law.

Влияние исторического развития какого-либо государства несомненно оставляет большой отпечаток на становление всех важнейших политических, социальных, экономических и культурных институтов. Процесс перенятия определенных моделей поведения, организации каких-либо систем и механизмов происходит повсеместно. Соответственно, становление и преобразование системы местного самоуправления происходит в прямой зависимости от происходящих внутригосударственных изменений, что делает задачу по разработке эффективного института взаимоотношений между публичной властью государственного уровня и уровня местного управления одной из важнейших задач, стоящих перед государствами всего мира, в том числе, стран – бывших участниц Союза Советских Социалистических Республик.

Проблема выработки действенной работающего аппарата местного самоуправления – одна из актуальных проблем во всех государствах, во все времена, что объясняется, в том числе, с активными изменениями, происходящими как внутри любого государства, так и в его внешней среде. Мировые тенденции имеют немаловажное значение, а тенденции развития в странах, которые ранее составляли единое целое, кроме всего прочего, могут помочь выявить наиболее позитивные и наиболее негативные влияния.

После распада СССР в государствах – бывших участниках произошло сильное послабление, появление автономии и децентрализация между государственной властью и властью на местах. Государственным деятелям предстояло обозначить тенденции на объединение под своей эгидой непосредственного государственного управления и администрирования на местах. В связи с преобладанием государственного влияния на систему самоуправления, вынужденного усиления зависимости механизмов управления местной властью от государства, происходит полное смешение указанных двух институтов, что безусловно имеет сильное влияние на различные сферы жизни общества.

Само по себе местное самоуправление является одной из основополагающих гарантий суверенного демократического государства, без которого не представляется возможным становление гражданского общества и сохранение целостности самого государства. Обеспечение деятельности местного самоуправления базируется на принципах, заложенных действующим политическим режимом. Страны-бывшие участники СССР в большинстве своем – государства с национально-демократическим устроением. Право на местное самоуправление закреплено, как правило, в главном законе страны и обеспечено государством. Так, например, в Конституции Республики Эстония закреплено: «Все вопросы местного значения решаются и регулируются органами местного самоуправления, которые действуют независимо в соответствии с законом». А в статье 89 Конституции Республики Казахстан закреплено признание под местным самоуправлением обеспечение самостоятельного решения вопросов местного значения непосредственно населением.

Распад СССР привел к неизбежным государственным реформам, произведенным как на государственном, так и на местном уровне среди всех государств постсоветского пространства. Указанные реформы привели к существованию двухполярной системы местного управления, что выражается в мирном сосуществовании на местах самоуправления и местного государственного управления в пределах переданных полномочий. Спецификой современных систем муниципального управления в постсоветских государствах является попытка урегулирования влияния на органы местного самоуправления посредством распределения полномочий, то есть



предоставление права на определенной степени самостоятельность, обозначенной рамками самого государства. Помимо прочего, на конституционном уровне в постсоветских государствах находит закрепление порядок выстраиваемых отношений между центральными и местными органами власти, закладываются основные принципы, к которым относятся:

- четкое разграничение полномочий органов государственной власти на местах и органов местного самоуправления;
- целостность и неделимость территории государства;
- конкретно обозначенная граница самостоятельности местного самоуправления посредством определения предметов их ведения;
- дуализм в осуществлении государственной власти;
- контроль в отношении представителей власти, установление санкций в ответ на совершение ими правонарушений.

Кроме конституционных источников, правовыми регуляторами, основоположниками принципов местного самоуправления, можно назвать международные правовые акты, которые так или иначе, красной нитью прошли в законодательной системе государств – бывших участников СССР. Так, Европейской хартией местного самоуправления от 15 октября 1985 года закреплена автономия местного самоуправления, а также утверждена роль местного управления как неизменного атрибута государства, выстроенного на демократических основах<sup>1</sup>. Кроме того, для части государств постсоветского пространства, а в частности, для государств, входящих в Содружество независимых государств (далее - СНГ), юридическую силу имеет Постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 28.10.1994 года «О принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества» [5], провозгласившее Декларацию о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества.

Общая тенденция для всех действующих систем местного самоуправления на постсоветском пространстве – наличие сильного государственного влияния на регламент управления на местах и установление государством границ полномочий местного самоуправления. Как правило, это выражается в построении четкой системы органов, осуществляющих власть на местном уровне. Регулирование указанного вопроса производится на государственном уровне, посредством издания соответствующих законов.

Так, например, в Республике Беларусь управление на местах осуществляется как населением административно-территориальных единиц самостоятельно, так и уполномоченными представителями государственной власти – специально назначенными чиновниками, действующими на местном уровне. Заложена данная система Законом Республики Беларусь №108-З от 04.01.2010г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Местное самоуправление в Республике Беларусь осуществляется через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

По-настоящему действенное местное самоуправление, воплощающее в себе принцип демократического государства, в идеальном его представлении, должно быть построено как независимая система и быть в состоянии отвечать ха эффективное

разрешение вопросов местного значения, аккумулировать финансирование, в целях экономического обеспечения. Местное самоуправление для государств постсоветского пространства – выраженная установка на развитие и становление как демократического государства, цель которой – формирование населения, как надежной опоры государства.

Кроме того, важно отметить, что само по себе построение демократического общества, а значит и построение отлаженной системы местного самоуправления возможно только в случае наличия в государстве сильного гражданского общества. Для функционирования гражданского общества необходима свобода мысли граждан, которая может быть обеспечена только в случае его самодостаточности и экономической стабильности, благоприятных политических и экономических условий, выстроенных в государстве. Переходный период в экономике, настигнувший все страны постсоветского пространства после распада СССР, оказал весомое значение на уровень развития демократического государства, а значит и на процесс становления местного самоуправления, темп его дальнейшего развития в условиях современности.

Нацеленность властных институтов на уравнивание, поиск баланса между эффективной рыночной экономикой и социальной ориентации властных структур четко прослеживается в работе законодателей постсоветских государств, однако наличие весомого значения государства на местном уровне еще долгое время будет присутствовать отголоском при формировании и преобразовании систем местного самоуправления.

#### 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. Вульфвич Р. М. Проблемы и противоречия в процессе становления местного самоуправления на постсоветском пространстве (на примере стран Центральной Азии) //Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2021. № 2. С. 97–106.
3. Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985 года. URL: <https://rm.coe.int/>
4. Закон Республики Беларусь №108-З от 04.01.2010г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (в редакции от 31.12 2021 г.). Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11000108>
5. Кожевников О. А. Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение / О. А. Кожевников // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 10. – С. 23–26.
6. Конституция (Основной закон) Республики Казахстан от 30.08.1995г. (в редакции от 17.09.2022 г). URL: <https://constitution.kz/>
7. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) (в редакции от 14 марта 1990 г). URL: <https://www.hist.msu.ru/>
8. Конституция (Основной закон) Эстонской Республики от 28.06.1992г. (в редакции от 13.04.2011 г). URL: <https://www.riigikogu.ee/>
9. Постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 28.10.1994 года «О принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества». URL: <https://docs.cntd.ru/document/901880427/>

**КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ**

**Бирюкова Елизавета Алексеевна**

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,  
студентка 3 курса юридического факультета

**Научный руководитель:**

Дорохов Николай Иннокентьевич, кандидат исторических наук, профессор, доцент  
Департамента международного и публичного права,  
Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва.

**Аннотация.** Эффективность деятельности органов государственного и муниципального управления во многом определяется состоянием кадрового потенциала. Одним из направлений кадрового обеспечения в системе органов местного самоуправления является совершенствование профессионализма муниципальных служащих. В статье рассматриваются основные проблемы кадрового потенциала муниципальных служащих, а также предлагаются пути решения.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное образование, муниципальный служащий, кадровый потенциал, кадры.

**PERSONNEL POTENTIAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES:  
PROBLEMATIC ASPECTS**

**Biryukova E.A.**

Financial University under the Government of the Russian Federation,  
3rd year student of the Faculty of Law

**Scientific supervisor:**

**Dorokhov Nikolai Innokent'evich**

Candidate of Medical Sciences, Professor,  
Associate Professor Department of International and Public Law,  
Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

**Abstract.** The effectiveness of the activities of state and municipal government is largely determined by the state of human resources. One of the areas of staffing in the system of local governments is to improve the professionalism of municipal employees. The article discusses the main problems of the personnel potential of municipal employees, and also suggests solutions.

**Keywords:** local self-government, municipality, municipal employee, personnel potential, personnel

Трансформация публично-правового регулирования общественных процессов, реформирование деятельности институтов публичной власти, органов местного самоуправления приводит к возникновению потребности в развитии кадров органов местного самоуправления, а также усовершенствовании инструментов и методов оценки муниципальных служащих. Именно они – ключевое звено, влияющее на эффективность и результативность местного самоуправления. Знания и навыки, а

также творческий потенциал служащих позволяют решать вопросы местного значения, принимать грамотные управленческие решения, именно поэтому так важно постоянное совершенствование и развитие кадрового потенциала [2].

Цель развития кадрового потенциала – подготовка кадров, которые способны принимать важные правильные грамотные решения в условиях быстро меняющейся действительности [3]. Развитие кадрового потенциала должно начинаться с оценки уровня образования, стажа, деловых и физических качеств.

Почему важно развивать кадровый потенциал? Во-первых, для качественного предоставления муниципальных услуг, так как в первую очередь органы муниципальной власти и их служащие призваны служить народу, однако большинство современных муниципальных служащих считают своим долгом службу государству, а не людям. Во-вторых, для повышения мотивации сотрудников демонстрировать свои умения и навыки, а также получать новые знания. В-третьих, для решения вопросов и проблем местного значения, ведь именно этим занимается местная власть. Качественные высококвалифицированные кадры влияют на уровень развития самого муниципального образования.

Стоит рассмотреть ряд проблемных аспектов кадрового потенциала. Первая проблема – это профессиональное образование, совершенствование профессиональной подготовки муниципальных служащих. Динамика законодательных изменений, усложнение характера муниципально-правовых отношений объективно выдвигают новые качественные требования к служащим органов местного самоуправления. В большинстве случаев знаний, получаемых в вузах по соответствующим направлениям и профилям образовательной деятельности недостаточно для выполнения тех задач, которые требуются от муниципального служащего. Стажировка, повышение квалификации и переподготовка призваны заполнить пробелы в знаниях кадровых единиц, а также подготовить специалистов к новым видам и задачам профессиональной деятельности.

Для справки заметим, что на период 2019-2020 гг. должности муниципальной службы в органах местного самоуправления замещали 296,1 тыс. чел. с общей укомплектованностью штатов на 95,4%; при этом на тот же период дополнительное профессиональное обучение по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации прошли всего лишь 23,8% муниципальных служащих. Предельно ясно, что резервы совершенствования профессионального уровня кадров в органах местного самоуправления вполне очевидные.

Таблица №1 Обучение муниципальных служащих в 2019-2020 гг.

	Получили дополнительное профессиональное образование человек	Переподготовка	Повышение квалификации	% от общей численности работников получили дополнительное профессиональное образование	% от общей численности работников прошли профессиональную переподготовку	% от общей численности работников повысили квалификацию
<i>В представительных органах муниципальных образований</i>	1721	168	1553	22,5	2,2	20,3
<i>В местных администрациях</i>	67023	65500	60506	23,8	2,3	21,5
<i>всего</i>	<b>70413</b>	<b>6809</b>	<b>63587</b>	<b>23,8</b>	<b>2,3</b>	<b>21,5</b>

*\*Составлено автором на основе данных Росстата<sup>18</sup>*

Для иллюстрации наших предложений обратимся к Закону г. Москвы «О муниципальной службе», где в качестве обязанности служащего содержится поддержание должного уровня квалификации для надлежащего исполнения своих полномочий. Закон содержит отдельную статью, посвященную дополнительному профессиональному образованию муниципального служащего, где указывается, что повышение квалификации осуществляется в течение всего периода прохождения службы. Что касается периодичности, то переподготовка или повышение квалификации осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в 5 лет. Вместе с тем в законах Ульяновской, Воронежской, Челябинской и Калужской областей, к удивлению, не содержится информации о дополнительном профессиональном обучении муниципальных служащих. Что касается законов Калининградской и Белгородской областей, в них лишь указывается, что обязанностью служащего является поддержание необходимой для осуществления возложенных обязанностей квалификации. В законе Мурманской области переподготовка отнесена в качестве гарантии служащего.

Таким образом можно сделать вывод о том, что необходимость повышения квалификации и ее периодичность законами отдельных субъектов РФ практически не установлена. Руководство в каждом конкретном муниципальном органе самостоятельно решает вопрос о повышении квалификации служащего, что влечет за собой дифференциацию уровня квалификации и качества предоставления услуг. На наш взгляд, в региональных законах необходимо установить периодичность прохождения получения дополнительного профессионального образования, как

<sup>18</sup> Росстат [Электронный ресурс]. –URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 25.03.2023).

минимум раз в 5 лет. Однако учитывая динамичность законодательства и в целом муниципально-правовых отношений, этот срок можно сократить до 3 лет.

Вторая проблема – недостаток современных технологий, которые позволят объективно оценить потенциал служащего. Следует внедрить управление в стиле коучинг – взгляд на сотрудников как на огромный потенциал и ресурс для организации, где каждый является творческой и уникальной личностью [5]. Использование данной технологии позволит улучшить отношения руководства с подчиненными, сплотить коллектив, сформировать нематериальные ценности у сотрудников, эффективно делегировать полномочия.

Третья проблема – неэффективность механизма мотивации, что позволило бы привлечь молодых и высококвалифицированных работников. Необходимо применять творческие подходы, например, внедрение «духа инноваций». Вполне результативным может быть внедрение материального поощрения за предложение новшеств и рациональных предложений по улучшению функционирования конкретного органа местного самоуправления [1].

Четвертая проблема – это слаборазвитая система реализации карьерного роста. В муниципальных органах и учреждениях плановое карьерное развитие сильно ограничено, повышение по службе не всегда осуществимо. В данной ситуации важно на местах – в регионах и муниципальных образованиях определить дополнительные пути должностного роста, развития и достойной оценки способностей служащих [4].

В заключении отметим, формирование квалифицированных кадров должно стать приоритетной задачей в развитии муниципальной службы. Этому может способствовать активное внедрение современных методов кадровой работы, омоложение кадрового состава. Привлечение молодежи позволит обеспечить преемственность поколений в системе муниципального управления и определит механизм передачи опыта и знаний.

#### **Список литературы:**

1. Гретченко А.И. Ключевые проблемы местного самоуправления в России. Федерализм. 2017;(3):87-96. (дата обращения: 25.03.2023).
2. Дубровина Я. И. Кадровый потенциал муниципальной службы // Научные труды Северо-Западного института РАНХиГС. – 2016. – №1. – С. 59. (дата обращения: 25.03.2023).
3. Иваненко И.И. Соотношение принципов государственной и муниципальной службы // КубГАУ. – 2017. – №132. – С. 76. (дата обращения: 25.03.2023).
4. Капустин В. И., Сальников В. И. Кадровое обеспечение муниципального управления // Социально-политические процессы в современном мире: взгляд молодых. – 2017. – №3. – С. 92. (дата обращения: 25.03.2023).
5. Ночёвка А.А. Современные технологии развития кадрового потенциала // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2016. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-tehnologii-razvitiya-kadrovogo-potentsiala> (дата обращения: 25.03.2023). (дата обращения: 25.03.2023)

**АВТОНОМИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КОРСИКИ.  
ПОЙДЁТ ЛИ ФРАНЦУЗСКОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО  
НА ПРИВИЛЕГИИ РЕГИОНУ?**

**Бутузова Ксения Игоревна**  
МГИМО МИД России, студентка

**Аннотация.** В настоящей статье комплексно рассматриваются два подхода Конституционного совета Франции к статусу Корсики. В феврале 2023 года институциональное будущее Корсики было решено Э. Макроном – Корсика может получить привилегии, но однозначно останется в составе Республики. По итогам работы доказано продолжение тенденции на сокращение территории Франции вместе с признанием особенностей отдельных регионов.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, децентрализация, Франция, Корсика, регион.

**THE AUTONOMY OF LOCAL GOVERNMENT IN CORSICA.  
WILL THE FRENCH GOVERNMENT GRANT PRIVILEGES TO THE REGION?**

**Butuzova Ksenia**  
MGIMO University, Student

**Abstract.** This article comprehensively examines the two approaches of the French Constitutional Council to the status of Corsica. In February 2023, the institutional future of Corsica was decided by E. Macron - Corsica may receive privileges but will definitely remain part of the Republic. The outcome proves the continuation of the trend towards a reduction of the French territory along with the recognition of the particularities of the individual regions.

**Keywords:** local government, decentralisation, France, Corsica, region

В зависимости от того, о каком регионе, претендующем на относительную самостоятельность, мы говорим, требования территорий могут быть самыми разными: полная независимость, частичная автономия, присоединение (идеология ратташизма), признание статуса меньшинства. И часто активисты-регионалисты на одной и той же территории сами расходятся в своих целях. Хотя регионалистские движения существовали на Корсике уже с конца 1950-х годов, алжирская война стала определяющим событием. После подписания Эвианских соглашений в 1962 году Корсика приняла более 17 000 французских граждан из Алжира. Население опасалось, что эти новоприбывшие займут их земли. Поэтому уже к 1976 году националистически настроенные активисты сформировали Фронт национального освобождения Корсики (Front de libération nationale de la Corse). После почти сорока лет работы Фронт объявил о том, что складывает оружие. В заявлении, опубликованном в 2014 году, организация пояснила: «Пришло время перейти к новому этапу: созданию политической силы, которая будет управлять Корсикой и приведет ее к независимости». Этот поворот определил текущее положение системы корсиканского управления и линию его взаимодействия с Правительством Франции.

Сейчас, в соответствии с положениями Акта о Корсике, остров является территориальным коллективом с особым статусом [2]. Конституционный Совет

Франции сформировал две противоречивые идеи в отношении статуса Корсики: 1) Корсика является неотъемлемой частью Республики; 2) Корсика является особым территориальным образованием. Рассмотрим эти позиции подробнее.

Первое утверждение сводится к тому, что статус Корсики должен соответствовать принципу неделимости Республики, который стоит первым в перечне конституционных принципов, закрепленных в первой статье Конституции. Конституционный Совет дополнил норму, указав, что «принцип единства французского народа, из которого следует, что ни одна его часть не может претендовать на осуществление национального суверенитета, также имеет конституционную ценность» [5]. Также Корсика должна уважать равенство между французскими гражданами, которое закреплено в девизе Французской Республики и в Декларации прав человека и гражданина.

Обоснование второй позиции об особом статусе региона сложнее. Оно также базируется на положениях Конституции. Так, корсиканские активисты заявили, что п. 1 ст. 72 Конституции о местных и территориальных органах власти следует понимать как дозволение создания новых категорий органов и особой системы административной организации региона. Совет признал, что Корсика может получить особый статус, но что этот статус должен оставаться статусом территориальной общности (закрепленным в статье 72 Конституции), сочетающей принцип свободного местного управления с прерогативами государства [4]. Одна из таких прерогатив, например, такова: государственный представитель в администрации Корсики вправе потребовать от местных властей «внести изменения в план устойчивого развития региона, чтобы обеспечить возможность реализации проекта, представляющего общий интерес, или операции, представляющей национальный интерес» [3]. Также конституционные положения «никоим образом не препятствуют созданию категорий территориальных органов, состоящих только из одной единицы» [4], как это уже было сделано законом для Парижа и Майотты.

Особый статус Корсики также должен уважать прерогативы государства в соответствии с положениями Конституции: ст. 20, 21, 39 (полномочия правительства); ст. 37 (полномочия парламента). Что касается взаимоотношений корсиканских властей с правительством страны, здесь ключевую роль играет уже упоминавшийся представитель французского государства. Ассамблея Корсики может вносить предложения по изменению или адаптации действующих или разрабатываемых нормативных положений, касающихся компетенции, организации и деятельности всех своих территориальных органов власти [3]. Предложения, принятые Ассамблеей, через председателя Исполнительного совета направляются представителю государства.

В целом, обе приведенные позиции все равно основываются на положениях Конституции. Поэтому, видимо, для того чтобы изменить статус региона, нужно пересмотреть Основной закон. Современные активисты-корсиканцы предлагают включить в Конституцию (в особую статью 74-2) признание специфического статуса Корсики. Политические движения даже предлагают дополнить Конституцию целым разделом, специально посвященным Корсике, чтобы вмести в него больше информации об исторических, языковых и культурных особенностях острова. Среди других требований, касающихся непосредственно местного управления, предлагается интегрировать корсиканский язык в правовую систему, чтобы использовать его наравне с французским в деятельности местных органов и муниципальных служб. Но это положение напрямую противоречит ордонансу de Villers-Cotterêts 1539 года,



который установил французский язык в качестве официального языка права и управления. Также корсиканские политики предлагают ввести статус резидента острова, но это предложение изначально было признано дискриминационным. Политическим требованием является амнистия для так называемых «политических заключенных», то есть корсиканских заключенных, подозреваемых в причастности к терроризму. На это предложение лично ответил президент Франции Э. Макрон: правосудие свершилось и будет соблюдено «без забвения, без амнистии». Так, центральная власть рассматривает многие ключевые пункты корсиканской программы автономии как неконституционные, давая возможность обсуждать лишь вопросы, касающиеся истории и культуры.

Поэтому Жиль Симеони, глава исполнительной власти Корсики, в 2019 году объявил об энергетической автономии (уже не политической и не юридической) Корсики к 2050 году. А 24 февраля 2023 года в Париже состоялась встреча избранных представителей острова и правительства по вопросу институционального будущего Корсики. В ходе встречи для будущего развития автономии острова были определены две красные линии: сохранение его в составе Республики и отказ от создания двух категорий граждан (резидентов и нерезидентов). В остальном Макрон выразил готовность включить изменения в свою конституционную реформу «после лета».

Таким образом, новый статус Корсики может существовать только в рамках Республики и, как указывал Конституционный Совет, при соблюдении принципов неделимости, уважения прерогатив государства и свободного управления территориальными органами власти. Что касается более глобальных тенденций, от Республики отделились алжирские департаменты, Мадагаскар, Коморы (кроме Майотты), теперь на очереди Новая Каледония. Одним словом, есть тенденция в течение последних 60-70 лет на сокращение территории Франции вместе с признанием особенностей отдельных регионов. Корсика и Майотта представляются последним оплотом принципов единства и неделимости Республики.

#### **Список литературы:**

- 1) Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.
- 2) Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 Portant Statut de la Collectivité Territoriale de Corse. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000536085>.
- 3) Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000409466>.
- 4) Décision 82-138 DC du 25 février 1982. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/cons/id/CONSTEXT000017667346>.
- 5) Décision 99-412 DC du 15 juin 1999. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/cons/id/CONSTEXT000017667958?isSuggest=true>.
- 6) Michel Bernard, Les statuts de la Corse // Cahiers Du Conseil Constitutionnel N° 12. – 2002.

## СЕЛЬСКОЕ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ И КНР: СТАНОВЛЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

**Васильева Анна Викторовна**

Санкт-Петербургский государственный университет (СПбГУ), студентка 2 курса

**Аннотация.** Поселения и деревни являются первоначальным уровнем в системе местного самоуправления. Учитывая то, что местное самоуправление как в РФ, так и в КНР в начале 90-х гг. прошлого столетия воссоздавалось заново, причем по инициативе высших органов государственной власти, многие авторы сравнивают этот уровень организации местной власти со школой управления для населения [1]. В данной статье будут рассмотрены основные аспекты организации местного самоуправления в сельской местности и определен уровень автономии на поселенческом уровне в России и Китае.

**Ключевые слова:** Ключевые слова: местное самоуправление, сельская местность, Китай, КПК.

## RURAL LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA AND CHINA: ESTABLISHMENT AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

**Vasilyeva Anna V.**

St. Petersburg State University (SPbU), 2nd year student

**Abstract.** Rural settlements and villages are the initial level in the system of local self-government. Taking into account the fact that local self-government both in the Russia and China was recreated anew in the early 90s of the last century, many authors compare this level of local government organization with the school of governance for the population [1]. This article will consider the main aspects of the organization of local self-government in rural areas and determine the level of autonomy of the settlements in Russia and China.

**Key words:** local self-government, rural areas, China, CCP

В конце 90-х гг. в РФ началась разработка нового закона о местном самоуправлении. В качестве одной из целей муниципальной реформы была поставлена задача сделать муниципальную власть максимально приближенной к населению, а органы местного самоуправления - доступными для всех жителей муниципального образования. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ закрепил единые принципы территориальной организации местного самоуправления на всей территории государства. Им было предусмотрено создание двухуровневой системы муниципальных образований, в которой сельские и городские поселения стали базовым, первичным уровнем местного самоуправления, обязательным во всех субъектах РФ. Сельскими поселениями были признаны один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления [3]. Учитывая тот факт, что в связи с огромной

протяженностью территории РФ, ее до сих пор можно назвать сельской страной, сельские поселения преобладают, а следовательно самоуправление на местах является неотъемлемой частью всей системы.

Тем не менее, несмотря на значимость такого явления как сельское самоуправление, которое является связующим звеном между народом и центром, о какой-либо автономии говорить пока рано. На мой взгляд, автономия, выборы, право граждан в сельской местности осуществлять свое право по управлению через представителей существует лишь формально. На деле стремление Центра к централизации управления страной и, соответственно, к превращению органов местного самоуправления в нижнее звено «исполнительной вертикали», ограничивает политические возможности местного самоуправления и во многом снижает эффективность стратегий агентов по достижению муниципальной автономии [2]. Например, в Татарстане и Башкортостане местное самоуправление ограничено уровнем сел и поселков, в то время как в городах и районах оно попросту отсутствует. Сюда примыкает также Саратовская область, где главы местного самоуправления «выбирались» муниципальными советами из, как правило, единственного кандидата, предложенного губернатором.

В Китае ситуация схожа. Так, с начала реформ открытости в материковом Китае произошло множество значительных экономических и социальных изменений, одно из которых пока менее заметно, но имеет далеко идущие последствия - а именно полное внедрение самоуправления сельских жителей и выборы в сельской местности. Три четверти населения Китая проживает в сельской местности, а потому эта тема чрезвычайно актуальна, т.к. проявляющаяся автономия сельских жителей неизбежно ведет к изменениям в будущей политической и социальной системе Китая [4].

Вскоре после создания Коммунистической партии Китая в сельской местности в конце 1950-х годов была полностью внедрена система народных коммун, которая, с одной стороны, осуществляла жесткий контроль над крестьянами на социальном и политическом уровнях, а с другой - подрывала экономическое развитие. К концу 1970-х годов народные коммуны исчерпали свои возможности, что привело к повсеместному обнищанию сельского населения. На уровне деревни существовали различные мнения относительно того, какой орган должен заменить бывшие сельские коммуны. Организационный отдел КПК выступал за усиление сельских партийных отделений, Госсовет - за создание сельских управлений, а Всекитайское собрание народных представителей - за реализацию автономии сельских жителей.

Важную роль в данном споре сыграл Пэн Чжэнь, бывший в то время председателем КПК. Пережив преследования во время культурной революции, он делал упор на построение демократии и верховенства закона на низовом уровне [5]. Согласно конституции, комитеты сельских жителей стали «низовыми организациями массового самоуправления», которые могли заниматься общественными делами, выступать посредниками в гражданских спорах и помогать поддерживать общественный порядок. Пэн Чжэнь подчеркнул, что «комитеты сельских жителей - это не руки и ноги низового режима, а низовые организации массового самоуправления». Он также отметил, что правильная организация сельских комитетов равносильна проведению курса демократической подготовки для 800 миллионов крестьян, чтобы каждый мог развить привычку жить в условиях демократии, что является очень важной основной работой для развития социалистической демократии [6].

Переход от системы народных коммун к сельскому самоуправлению, несомненно, является большим шагом вперед. Однако под флагом автономии сельских жителей

могут скрываться различные цели – либо создание действительно автономной общинной организации, независимой от правительства, либо использование организаций типа сельской автономии для выполнения административных функций вместо государственных учреждений. Намерения КПК по внедрению автономии сельских жителей включают в себя оба варианта, но последний занимает более важное место [6].

Несмотря на довольно сильную зависимость сельских поселений от Центра, китайская система местного самоуправления сделала огромный шаг в направлении, противоположном столетиями сложившейся практике. Хотя статья 111 Конституции 1982 года уже предусматривала выборы должностных лиц сельских комитетов, фактическое осуществление выборов началось только в 1987 году с принятием Закона о сельских комитетах. Так, в настоящее время структура сельского самоуправления в Китае имеет два уровня, а именно: деревенское собрание или конференция, в которой участвуют все жители деревни, и деревенский комитет, который избирается; деревенское собрание является органом принятия решений, а деревенский комитет – административным органом.

Таким образом, независимо от того, в какой степени сельские комитеты действительно могут действовать в соответствии с пожеланиями сельских жителей и насколько они в реальности зависимы от Центра, замена коммун сельскими комитетами не является простым изменением в структуре сельских административных учреждений. Это серьезное изменение в политической и социальной системе в сельских районах. Так, кадры сельских комитетов избираются непосредственно сельскими жителями, таким образом, изменяя традиционную практику, сложившуюся после прихода к власти КПК, когда они избирались исключительно партией для всех уровней. Это дало сельским жителям реальное право на участие в политической жизни. Можно сказать, что система выборов в сельские комитеты является одним из основных элементов автономии сельских жителей.

Вывод: в настоящее время тенденции развития организации сельского самоуправления в Китае сходны с теми, которые наблюдаются в РФ. Так, Китай идет по пути выделения деревням и общинам все большей автономии, вовлекая народ в социальную и политическую жизнь, сводя проявления правового нигилизма к минимуму. Несмотря на то, что в обеих странах есть место для лучшей организации автономии на местах, построенная система технически работает, а потому с течением времени практика последует по нужному пути.

#### Список литературы:

1. Бялкина Т.М. О поселенческом уровне местного самоуправления в Российской Федерации, "Административное право и процесс", 2013, N 6, С. 1
2. Владимир Гельман, Муниципальная автономия и проблемы российской модернизации, "Российский региональный бюллетень", 2001, т.3, с. 2
3. Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28.12.2004 N 186-ФЗ//СПС Консультант Плюс 2023, ст. 2
4. 村民自治:中国农村的制度创新. 高纯 中国旅美学者, 政治学博士, 123 页
5. 白益华, 《中国基层政权的改革与探索》(北京: 中国社会出版社, 1995), 283页
6. 白益华 · 《中国基层政权的改革与探索》 · 第294页。

## ЭЛЕМЕНТЫ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В ДЕЦЕНТРАЛИРОВАЗОННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Данилин Сергей Сергеевич**

Московский городской университет управления Правительства Москвы  
им. Ю.М. Лужкова, бакалавр  
DanilinSSMGUUPM@yandex.ru

**Аннотация.** Начатое в 2004 году реформирование системы местного самоуправления завершилось конституционной реформой 2020. Появление новых элементов централизации и механизмов контроля за деятельностью органов местного самоуправления – всё это породило в научном сообществе бурную дискуссию. Можно ли говорить о децентрализации российской модели местного самоуправления в новых реалиях? На этот и другие вопросы автором, с опорой на законодательство и доктрину даются исчерпывающие ответы.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, конституционная реформа, централизация и децентрализация местного самоуправления.

## ELEMENTS OF CENTRALIZATION IN THE DECENTRALIZED MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Danilin Sergey Sergeevich**

Bachelor's Degree from Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov  
DanilinSSMGUUPM@yandex.ru

**Abstract.** The reform of the local self-government system, which began in 2004, ended with the constitutional reform 2020. The emergence of new elements of centralization and mechanisms of control over the activities of local governments – all this has generated a heated discussion in the scientific community. Is it possible to talk about the decentralization of the Russian model of local self-government in the new realities? The author gives exhaustive answers to this and other questions based on legislation and doctrine.

**Keywords:** local self-government, constitutional reform, centralization and decentralization of local self-government.

Местное самоуправление в Российской Федерации имеет богатую историю, которая видела и земскую реформу, и советскую централизацию, и либеральные реформы девяностых.

За последние 10 лет, модель местного самоуправления, появившаяся в начале 2000-х, сильно изменилась. С 2004 года по настоящее время появляются новые элементы централизации, которые так или иначе затрагивают полномочия органов местного самоуправления. Особенно часто стали появляться возгласы о преобладании в российской модели местного самоуправления централизованного уклона после проведения конституционной реформы 2020. Более детально рассмотрим наиболее значимые элементы централизации.

1. Усиление роли субъектов РФ в процессе функционирования муниципальных органов. Первое с чего необходимо начать это с возможности главы субъекта РФ принимать участие в назначении или снятии с должности главы муниципального

образования. Мотивы введения данной нормы вполне очевидны и понятны: глава муниципального образования являясь выборным лицом несет ответственность не только перед населением муниципалитета, но и перед государством. Так если данное должностное лицо не справляется с возложенными на него обязанностями справедливым и обоснованным будет его отстранение с должности.

Данная норма видится нам положительной ещё и по следующим причинам. Глава региона оценивая деятельность глав муниципальных образований, заслушивая их отчёты о проведенной работе видит и понимает потенциал подотчётных ему лиц, может влиять на уровень их нагрузки.

Так, например в силу неудовлетворительного уровня развития социальной и энергетической инфраструктуры в Рузском городском округе в декабре 2018 г. губернатор Подмосковья Андрей Воробьев назначил исполняющим обязанности главы Рузского городского округа Витушеву Т.С. А после стабилизации ситуации Татьяна Семеновна была направлена в другой городской округ с целью повышения уровня благосостояния, проживающих на его территории жителей. Этот пример наглядно демонстрирует преимущество данной нормы.

Кроме этого, региональные власти получили механизмы контроля за деятельностью муниципальных органов, преимущественно за финансовой сферой. Так в связи с реализацией национальных проектов со стороны регионов РФ существенным образом увеличилось количество дотаций, направляемых на развитие муниципальных территорий. Субъекты РФ хотят контролировать целевое расходование денежных средств и не допускать растраты бюджета, что существенным образом отразится на социально-экономическом развитии.

Группа данных поправок – камень преткновения, который для многих поставил крест на самостоятельности и независимости местных органов. Однако, ч.2 ст. 132 Закона «Об органах местного самоуправления» закрепляет возможность делегирования отдельных полномочий органами государственной власти органам местного самоуправления. Почему то данная норма не порождает страхи утраты самостоятельности органами государственной власти.

2. Укрупнение муниципальных образований. Преобразование муниципальных образований в городские округа и районы решает ряд вопросов финансовой части. Так на примере Московской области укрупнение территориальных единиц позволило сократить штат муниципальных служащих на 40% и уменьшить бюджетные расходы на 41%. Укрупнение территориальных единиц – естественный процесс, который планомерно протекал в России. Небольшие муниципальные образования, на территории которых нет крупных предприятий, большого населения не могут рассчитывать на значительный объем поступлений денежных средств в местный бюджет. Фактически же данные муниципальные образования существовали за счёт государственных дотаций и субвенций, что явно идет в разрез с самостоятельностью местного самоуправления. Укрупнение образований позволяет грамотно и исходя из потребностей распределять финансы среди входящих в его состав территорий, даёт гарантии развития даже самых отдаленных территорий.

3. Постепенный отказ от двухуровневой модели формирования представительных органов. Двухуровневая система, при которой в каждом небольшом населенном пункте функционировал представительный орган не проявила себя как эффективная модель управления [1]. Так несмотря на возможность принятия решений фактически же окончательное слово оставалось за вышестоящим представительным органом. Зачем

же оставлять механизм, который мало того, что не решает вопросы по существу, так ещё и ложится дополнительной строкой на местный бюджет?

Отдельно необходимо выделить за пределами высокий уровень нарушений избирательного законодательства при формировании данных органов. Во многом такое положение вещей оправдано: территориальные избирательные комиссии не имеют возможностей осуществлять контроль, исключая возможность проявления нарушений при формировании всех представительных органов.

4. Правовая дефиниция «Единая система публичной власти». Данный феномен является исключительно русским изобретением, который появился в относительно недавно и подразумевает под собой включение органов государственной власти и местного самоуправления в единую систему публичной власти. Использование данной терминологии к органам местного самоуправления логично, т.к. и органы государственной власти и органы местного самоуправления преследуют единые цели. Кроме этого, как справедливо отметил сенатор А.А. Клишас: «Речь идёт о создании нового уровня публичной власти – муниципального». Сам по себе данный термин закрепляет единство органов государственной власти и местного самоуправления, но в тоже время не означает их отождествление.

Как можно заменить многие из вышеперечисленных элементов централизации появились задолго до внесения поправок в основной закон нашей страны, их включение было продиктовано закономерностями развития российской модели местного самоуправления.

Подходя к логическому завершению можно подтвердить факт наличия в Российской Федерации правовых механизмов контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Однако это не означает, что в местное самоуправление включено в систему государственных органов и лишено самостоятельности.

Появление данных элементов – обоснованный ответ на ошибки, которые были совершены в прошлом. Так в начале 2000-х наша страна была похожа на лоскутное одеяло и призыв президента Б.Н. Ельцина «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить» сыграл злую шутку, поставил под угрозу сохранение Российской Федерации как суверенного государства.

Попытки сепаратистов выйти из состава страны – всё это рубцы на теле России, ценные уроки для потомков. Действующий законодатель усвоил эти уроки и предпринял ряд мер для недопущения возникновения этих проблем вновь.

Вместе с тем федеральный законодатель не ставит и не ставил цели построить централизованное государство. Но абсолютная независимость органов местного самоуправления невозможна. Более того, как указал Конституционный суд РФ Федеральный законодатель уполномочен выбирать оптимальные способы формирования органов местного самоуправления и осуществлять разграничение полномочий [2].

Все проводимые реформы направлены на то, чтобы органы местного самоуправления стали полноправным партнером и участником проводимой государством политики, которые находясь в непосредственной близости к гражданам видели проблемы и имели всё необходимое для решения данных проблем на вверенных им территориях.

#### **Список литературы:**

1. Данилин С.С. Анализ правового статуса представительных органов на примере законопроекта №40361-8 «Об общих принципах организации местного

самоуправления в единой системе публичной власти»: сборник материалов Всероссийской конференции с международным участием 25-29 апреля 2022 г. / Российский университет дружбы народов. – Москва.: РУДН, 2022. – С. 273-278.

2. Постановление Конституционного Суда РФ 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» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

## **СХОДСТВО И РАЗЛИЧИЕ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ЕКАТЕРИНБУРГА**

**Дулепова Дарья Андреевна**  
Пермский филиал РАНХиГС, студентка  
e-mail: daja333@yandex.ru

**Беляева Кристина Сергеевна**  
Пермский филиал РАНХиГС, студентка  
e-mail: daja333@yandex.ru

**Научный руководитель:**  
**Лангинен Алексей Владимирович**  
Пермский филиал РАНХиГС, доцент, кандидат философских наук,  
доцент кафедры теории и практики управления

**Аннотация:** в данной статье рассматриваются сходства и различия проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в городе Екатеринбурге. Рассматриваются ключевые цели ПС и ОО. Также анализируется нормативно-правовая база общественных обсуждений и публичных слушаний.

**Ключевые слова:** общественные обсуждения, публичные слушания, город Екатеринбург, порядок проведения.

## **SIMILARITY AND DIFFERENCE OF PUBLIC HEARINGS AND PUBLIC DISCUSSIONS ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF YEKATERINBURG**

**Dulepova D. A.**  
Perm branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (The Presidential Academy), student

**Belyaeva K. S.**  
Perm branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (The Presidential Academy), student



**Scientific supervisor:**

**Langinen Alexey Vladimirovich**

Perm branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (The Presidential Academy), Associate Professor,  
Candidate of Philosophical Sciences,  
Associate Professor of the Department of Management Theory and Practice

**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.

Формат общественных обсуждений появился в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Публичные слушания(ПС), которые с 2017 г. в части городов были заменены на общественные обсуждения(ОО), являются правовым институтом, который предполагает обсуждение вопросов местного значения, связанных с проектами документов, с обязательным участием жителей.

Главными целями ПС и ОО являются: информирование граждан муниципального образования о деятельности органов мсу, выяснение мнения граждан по градостроительным вопросам, соблюдение баланса частных и публичных интересов, соблюдение прав граждан на благоприятные условия жизнедеятельности.

Публичные слушания и общественные обсуждения города Екатеринбург так же, как и другие города РФ законодательно регулируются Конституцией РФ. [1. Ст. 130]. В данном нормативно-законодательном акте российского государства прописаны права граждан на местное самоуправление. Так, например, ст. 130 говорит о возможности осуществления МСУ путем прямых форм волеизъявления, одной из которых выступают публичные слушания;

Помимо Конституции ПС и ОО города Екатеринбург регулируются:

· федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ». [3. Ст. 28]. Как уже было отмечено выше, определение, принципы и порядок публичных слушаний составляют основное содержание ст. 28 данного Федерального закона;

· ГрК, который определяет кто может быть участниками ПС и ОО, этапы и порядок проведения ПС и ОО. [4. Ст. 5.1].

· нормативно-правовыми актами регионального уровня и уставами МО. В каждом субъекте РФ утверждены и действуют собственные законы о МСУ. Так, например, в городе Екатеринбург существует решение Екатеринбургской Городской Думы седьмого созыва от 27 ноября 2018 года N 8/6. [2.]. Согласно ст. 28 федерального закона N 131-ФЗ на публичные слушания и общественные обсуждения в обязательном порядке выносятся проекты таких актов, как устав муниципального образования, планы и программы его развития, правила землепользования и застройки территорий. [3. Ст. 28].

ПС и ОО проводятся по инициативе населения, представительного органа или главы муниципального образования.

Рассмотрим схему, в которой представлено содержание и последовательность процедур публичных слушаний и общественных обсуждений. Данные процедуры проведения регламентируются ст. 4 и 5 ГрК [4. Ст. 4, Ст. 5].



Схема 1. Этапы проведения ПС и ОО

Из схемы видно, что проведение ПС и ОО проходит через одинаковые этапы. Разница заключается лишь в проведении собрания очно: у общественных обсуждений данный этап отсутствует.

Большинство городов, в числе которых и Екатеринбург перешли на формат именно общественных обсуждений, что, с одной стороны, делает процесс обсуждения более простым и доступным, так как все материалы в любое время можно посмотреть онлайн и для этого не надо выходить из дома, но, с другой стороны, ограничивает возможность выражения своего мнения отдельных социальных групп населения, которые с трудом обращаются с гаджетами, например, пенсионеров.

Рассмотрим практику 2018 года. В этом году в городе Екатеринбург в СМИ была опубликована новость с громким названием о том, что «Мэрия устала от публичных слушаний. Новый Генплан Екатеринбурга примут через интернет». Для внесения поправок в Генплан необходимо было проведение публичных слушаний. Данная процедура действовала до мая 2018 года при рассмотрении всех градостроительных вопросов. Однако весной чиновники приняли решение о замене ПС на ОО. Начальник отдела градостроительного зонирования департамента Глав архитектуры для объяснения привёл практику 2004, когда была принята новая версия Генплана и дважды вносились изменения. Тогда в разных районах было проведено порядка 30 слушаний в течение двух месяцев, что для департамента архитектуры стало дополнительной нагрузкой. Поэтому для целесообразного сокращения времени приняли решение о проведении ОО вместо ПС. Это позволило дистанционно ознакомиться с проектами и внести свои предложения онлайн.

Проанализировав законодательное регулирование, этапы, содержание, последовательность процедур, практику реализации 2018 года публичных слушаний и общественных обсуждений можно отметить сходства и различия данных форм волеизъявления граждан.

Сходство заключается, во-первых, в законодательном регулировании; во-вторых, этапах проведения ПС и ОО, а именно в оповещении о начале ПС и ОО, сроках и порядке размещения проекта на официальных сайтах и информационных материалах к нему; порядке оформления протокола и подготовки опубликования заключения о

результатах ПС и ОО. Так же цель ПС и ОО совпадает – принятие общественно важных вопросов, учитывая мнение граждан.

Отличие ПП от ОО заключается в разных формах участия граждан в вопросах местного значения. Так, первые предусматривают личное присутствие жителей на обсуждениях, а вторые предполагают заочное участие, то есть с использованием электронных источников, а именно сайта администрации, где размещается соответствующая информация и предоставляется возможность екатеринбуржцам оставить отзыв или отправить соответствующее письмо через электронную почту.

#### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации.

2. О порядке организации и проведения общественных обсуждений по проекту генерального плана городского округа - муниципального образования "город Екатеринбург" и по проектам, предусматривающим внесение изменений в генеральный план городского округа - муниципального образования "город Екатеринбург: решение Екатеринбургской городской думы седьмого созыва от 27 ноября 2018 года N 8/6 // официальный интернет-портал правовой информации. URL: [https://ekaterinburg.rf/официально/документы/постановления/п\\_2022/37410](https://ekaterinburg.rf/официально/документы/постановления/п_2022/37410)

3. Об общих принципах местного самоуправления в РФ: федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ // официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035> 4. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Текст]: от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 29.12.2022)// Распоряжение Правительства РФ от 21.09.2022 N 2724-р

## **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА И КОМПЕТЕНЦИЙ ОСТРОВНЫХ СОВЕТОВ КАНАРСКОГО АРХИПЕЛАГА**

**Заранкина Софья Александровна**

МГИМО МИД России, студентка 2 курса международно-правового факультета

**Аннотация.** В данной статье рассматриваются правовое положение островных советов «Кабильдо» Канарского архипелага, двойственность их правового статуса, особенности деятельности и основные отличия их функционирования от провинциальных советов Испании. Проведён анализ статистических данных об эффективности и значимости для граждан деятельности Кабильдо. Выявлено, что ориентированность Кабильдо на развитие отдельного острова Канарского архипелага не является источником формирования монополизации предпочтений местных жителей.

**Ключевые слова:** Островные советы «Кабильдо», местное самоуправление, двойственная компетенция, провинциальные советы, теория островной монополизации.

## FEATURES OF THE LEGAL STATUS AND COMPETENCES OF THE ISLAND COUNCILS OF THE CANARY ARCHIPELAGO

Zarankina Sofya Alexandrovna

MGIMO UNIVERSITY, 2nd year student of the International Law Faculty

**Abstract.** The article examines the duality of the legal status of the Island Councils “Cabildo” of the Canary Archipelago, the features of their activities and the main difference between their functions and the provincial councils of Spain. An analysis of statistical data on the effectiveness and significance of Cabildo activities for citizens was carried out. The outcome of the article proves that the orientation of Cabildo towards the development of a separate island of the Canary archipelago is not a source of monopolization of locals' preferences.

**Keywords:** Island councils “Cabildo”, local self-government, dual competence, provincial councils, theory of island monopolization.

На протяжении многих столетий в Испании прослеживается «центробежная тенденция», которая заключается в перераспределении определённых управленческих компетенций от федеральной власти в пользу местных органов. Помимо существующего государственного Закона 7/1985 от 02.04.1985 г. «О регулировании основ местного режима» функционируют региональные законы, посвящённые местному самоуправлению. В данном вопросе интересно рассмотреть устройство островных советов Канарского архипелага, имеющих отдельные полномочия, отличные от провинциальных органов, а также обладающие двойственным правовым статусом.

Для начала следует рассмотреть историческое возникновение и развитие органов местного самоуправления на Канарских островах. Считается, что предшественниками островных советов были собрания переселенцев в эпоху Реконкисты, однако с 1402 по 1496 года происходили наиболее явные изменения в сфере административно-территориального устройства. Именно в этот период создавались островные советы, являвшиеся муниципальными организациями. Данные органы получили название «Кабильдо» (исп. Cabildo). Спустя несколько столетий, в 1982 году был опубликован «Статут автономии» Канарских островов. Статья 23 данного закона (в ред. от 30.12.1996) закрепляет деятельность островных советов, из которой следует, что Кабильдо являются одновременно местными органами управления, администрирования и представительства, а также учреждениями Автономного Сообщества. Этим они значительно отличаются от Советов провинций, существующих на территории Испании [3].

На сегодняшний день насчитывается семь Кабильдо, по одному на каждом острове Канарского архипелага, а дихотомия их полномочий регулируется Законом 8/2015 «О советах островов» и Органическим законом 1/2018 «Об автономии Канарских островов». Рассмотрим закреплённые компетенции данных правовых учреждений.

<b>Компетенция островных советов как органов управления, администрирования и представительства (Гл. 2 Закона 8/2015)</b>	<b>Компетенция островных советов как институтов автономного сообщества Канарских островов (Гл. 3 Закона 8/2015)</b>
Координация муниципальных служб друг с другом	Законодательная инициатива в парламенте Канарских островов
Сотрудничество в содействии экономическому и социальному развитию и планированию на островной территории	Представительские функции правительства Канарских островов
Правовая, экономическая и техническая помощь и сотрудничество муниципалитетам	Сотрудничество с правительством Канарских островов
Мониторинг фактических расходов на услуги, предоставляемые муниципалитетами	Осуществление полномочий, делегированных правительством Канарских островов

Помимо вышеперечисленных функций стоит выделить материальные области компетенции Кабильдо. К ним относятся территориальная демаркация, изменение терминов и официального названия муниципалитетов, городское планирование, вопросы, касаемые туризма, устройства дорог, автомобильных перевозок, охраны окружающей среды, культуры, спорта, досуга и так далее [5].

Стоит также отметить, что Кабильдо имеет определённые различия с провинциальными советами, расположенными на Пиренейском полуострове. Во-первых, островные советы обладают более широкими полномочиями. Провинциальные органы не имеют компетенций в сфере экономического и территориального планирования работ и оказания услуг, демаркации местности и изменения терминологической базы. Часть уникальных функций Кабильдо связана со статусом института автономного сообщества: осуществление законодательной инициативы, принятие на себя функций обычного представительства автономного сообщества на острове и иная политико-ориентированная деятельность. Во-вторых, важно отметить различие в сфере выборов органов управления. Советники Кабильдо избираются прямым голосованием, непосредственно жителями каждого острова по системе пропорционального представительства (Закон Д'Ондта), а не отдельной политической партией или коалицией в каждом избирательном округе провинциальных депутатов на основе голосов, полученных на муниципальных выборах. В области финансирования также проявляются существенные различия. Островным советам приписывается значительная часть доходов, получаемых автономным сообществом от доходов в рамках специального экономического и фискального режима (исп. Régimen Económico y Fiscal) Канарских островов [5]. Можно прийти к выводу о том, что несмотря на многие доктринальные споры об идентичности правовых полномочий между Кабильдо и провинциальными советами, Кабильдо имеют расширенный список предоставленных компетенций.

Нередко возникают споры по поводу теории возможной островной монополизации предпочтений граждан Канарского архипелага, так как Кабильдо направлены на реализацию интересов отдельного острова. Для опровержения данной позиции будет использован опрос 2018 года "Исследование социально-экономической уверенности граждан", проведенный Статистическим институтом Канарских островов

(ISTAC). Во-первых, относительно оценки качества функционирования стоит отметить, что Правительство Канарских островов и местные советы получили наибольшее количество положительных отзывов. Во-вторых, низкий уровень значимости выборов в Советы Кабильдо (9,3%) и повышенный энтузиазм при голосовании в органы власти архипелага (41,70%) и местного самоуправления (28,1%) свидетельствует о том, что граждане уделяют большее внимание выборам муниципалитетов и Канарского Правительства. Таким образом, они видят первостепенную важность в функционировании этих органов [2].

Подводя итог, хотелось бы отметить, что еще с момента присоединения Канарских островов к Кастильской короне Кабильдо играли значимую роль как в политической деятельности, так и в решении вопросов, связанных с местным управлением. Таким образом, законодательство государства и автономной области наделяет островные советы юридической двойственностью. Однако несмотря на расширенные полномочия, дифференцирующие данные органы от провинциальных советов, стоит обратить внимание на то, что по статистике граждане заинтересованы в деятельности региональных и муниципальных органов, а не Кабильдо, которые реализуют интересы строго отдельного острова. Это препятствует формированию обособленности и изолированности интересов и предпочтений граждан отдельного острова Канарского архипелага.

#### **Список литературы:**

1. Конституция "Конституция Испании" от 06.12.1978 //– 1978.
2. Ayoze Corujo Hernández Los cabildos insulares de canarias: ¿un desafío para la gobernanza autonómica? // Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. - 2020. - №7-2. - С. 99-109.
3. José Suay Rincón Sobre los Cabildos Insulares y su caracterización institucional // Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. - 2006. - №300-301. - С. 165-197.
4. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado. 1985. (80).
5. Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares. Boletín Oficial del Estado. 2015. (70)
6. Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Boletín Oficial del Estado. 2018. (274)

**СЛУЖЕБНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕСУРСЫ  
В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.  
СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**Зеленин Виталий Витальевич**

Московский университет имени С.Ю. Витте,  
студент 2 курса юридического факультета  
vitalik.zelenin-2019@yandex.ru

**Научный руководитель:**

Дорохов Николай Иннокентьевич, к.и.н, профессор,  
Профессор кафедры теории и истории государства и права,  
Московский университет имени С.Ю. Витте, г. Москва  
arnita@mail.ru

**Аннотация.** Местное самоуправление является важным звеном публичной власти в Российской Федерации. За последнее время оно пережило не мало изменений, были решены многие проблемы, но все же остались спорные вопросы. В этой работе для рассмотрения вынесен вопрос о современных проблемах в системе аппарата муниципальных служащих, определены причины их возникновения и последствия.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, публичная власть, аппарат муниципальных служащих, служебный потенциал.

**SERVICE POTENTIAL AND ADMINISTRATIVE RESOURCES  
IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES.  
STATUS, PROBLEMS AND PROSPECTS**

**Zelenin V.V.**

S.Y. Witte Moscow University, 2nd year student of the Faculty of Law

**Scientific supervisor:**

Dorokhov N.I.

**Annotation.** Local self-government is an important link of public power in the Russian Federation. Recently, it has experienced quite a few changes, many problems have been solved, but still there are controversial issues. In this work, the question of modern problems in the system of the apparatus of municipal employees will be raised, the causes of their occurrence and consequences will be determined.

**Keywords:** local self-government, public authority, the apparatus of municipal employees, service potential.

Муниципальное управление является наиболее приближенным видом управления, которое учитывает и решает вопросы населения и именно на этом уровне происходит максимальная вовлеченность местных жителей в управлении территорий [1].

В России местное самоуправление (далее МСУ) постоянно модернизировалось после распада СССР. Об этом свидетельствуют и Конституция 1993 года, и закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ и аналогичный ему ФЗ №131 от 06.10.2003 г. [2]. Качественной переменной и началом новых изменений в области МСУ можно считать поправки в

Конституцию РФ 2020 года. Недостаточная сплоченность между государственной и муниципальной властью на протяжении многих лет способствовала развитию негативных проявлений в области реализации прав граждан [3]. Одним из результатов поправок стало то, что МСУ наравне с государственной властью стало входить в единую систему публичной власти (статья 132 Конституции РФ). При этом, поддержка поправки была обеспечена со многих сторон. Это и Конституционный суд<sup>1</sup>, который давно говорит о пользе таких изменений и, также, должностные лица, к примеру сенатор А.А. Клишас, который в одной из дискуссий сказал: “Местное самоуправление - это такая же публичная власть, как и государственная, их природа одинакова<sup>2</sup>.” Стоит также упомянуть Законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который должен был вступить в силу, но из-за внешнеполитических обстоятельств принятие было приостановлено.

Отсюда следует, что МСУ – это яркое звено в управлении, Конституционная гарантия, благодаря которой населения страны является источником власти и права граждан должны учитываться, защищаться и реализоваться. Но все равно остаются спорные вопросы.

Одной из значительных проблем является избыток полномочий. Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению проводил анализ состояния МСУ и анализировал необходимость реформы, выяснил, что в настоящее время существует 1766 полномочий, вытекающие примерно из 40 вопросов местного значения (в зависимости от вида муниципального образования), которые должны реализовываться органами МСУ. При этом, все полномочия распределены по 178 различным федеральным законам<sup>3</sup>.

Такое положение дел мешает эффективно реализовывать свою деятельность органам МСУ. Также по данным Минюста РФ, органы МСУ наделяются государственными полномочиями, при этом адресатами делегированных полномочий в том или ином объеме являются около 96% муниципалитетов, а также все без исключения муниципальные районы, муниципальные и городские округа. Отсюда получаем, что на органы местного самоуправления ложится обязанность к исполнению всех уровней публичной власти - федеральных, региональных и муниципальных (собственных) полномочий. Причем проблема не только в делегировании, но и в финансировании реализации этих полномочий. По оценкам самих муниципальных служащих, не учитываются многие затратные факторы и финансирование производится в минимальном объеме.

Все это ведет к расходованию собственных средств на исполнение этих полномочий. Исходя из этого стоит пересмотреть практику привлечения к ответственности муниципальных служащих за неисполнение переданных полномочий, на которые не было выделено достаточного финансирования. Решением этой проблемы могло бы также стать создание перечня полномочий местного самоуправления и упрощения юридической техники.

Безусловную актуальность приобретает еще одна проблема – “старение” кадров органов МСУ. Из доклада Минюста РФ в органах местного самоуправления работает около 293,3 тыс. муниципальных служащих. При этом 85 тыс. служащих находятся в возрасте от 18 до 35 лет; 16 206 тыс. – в возрасте от 36 до 65 лет; 2,3 тыс. – старше 65 лет. Это свидетельствует о неготовности молодых людей поступать на муниципальную службу, а также фактическом «старении» кадров муниципальной службы. При этом,



около 85 тыс. служащих в возрасте от 18 до 35 лет, примерно 16 тыс. в возрасте от 36 до 65 лет и 2.3 тыс. старше 65 лет<sup>4</sup>.

Как мы видим, современная кадровая тенденция заключается в неспособности и неготовности молодых специалистов поступать на муниципальную службу. Низкий уровень конкуренции органов МСУ на рынке труда в отличие от частных компаний, которые предпочитают молодые специалисты ведет к тому, что в органах местного самоуправления падает уровень квалифицированных служащих, а также снижается престиж профессии. Необходимо отметить, что даже по «высокому прогнозу» Росстата, численность трудоспособного населения будет прирастать темпами ниже 1% в год, причем с регулярной корректировкой. Так, лица трудоспособного возраста будут составлять 60% от общей численности населения лишь в 2030 году<sup>5</sup>.

### **Заключение**

Таким образом, подводя итог вышесказанному можно сделать определенные выводы. МСУ в истории современной России играет одну из главных ролей в управлении. Местное самоуправление за эти годы менялось в лучшую сторону и продолжает это делать, и те вопросы которые еще остаются проблемными не теряют внимания и их обсуждение дает нам понимание, что решение по ним обязательно будет принято. Поправки в Конституцию РФ, новый законопроект (пока еще не принятый) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» говорят о том, что МСУ будет развиваться и в ближайшем будущем обязательно достигнет еще больших результатов.

### **Список литературы:**

1. Бухвальд Е.М., Кожевников О.А., Ворошилов Н.В. Местное самоуправление: реформировать, но не уничтожать // Самоуправление. 2022. № 1. (дата обращения: 27.03.2023)
2. Ворошилов Н.В. Проблемы и перспективы развития института местного самоуправления в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 15. № 5. С. 170–188. DOI: 10.15838/esc.2022.5.83.9 (дата обращения: 27.03.2023)
3. Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право России. 3-е издание: учебник М., «Юрайт». - 2017. (дата обращения: 27.03.2023)
4. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции РФ... М., "Норма", "ИНФРА-М"- 2020. (дата обращения: 27.03.2023)

## ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВОСТОЧНОЙ РЕСПУБЛИКЕ УРУГВАЙ

**Злобина Анна Сергеевна**

Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы,  
студентка юридического института  
anka087@gmail.com

**Аннотация.** В данной статье исследуется вопрос организации местного самоуправления в Восточной Республике Уругвай и изменения, которые произошли в связи с принятием закона о третьем уровне власти – муниципалитетов. А также правовой статус департаментов и муниципалитетов.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, децентрализация, муниципалитет, департамент, Уругвай.

## ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE EASTERN REPUBLIC OF URUGUAY

**Zlobina Anna Sergeevna**

RUDN University, Law Institute student  
anka087@gmail.com

**Abstract.** This article examines the issue of the organization of local self-government in the Eastern Republic of Uruguay and the changes that have occurred in connection with the adoption of the law on the third level of government - municipalities. As well as the legal status of departments and municipalities.

**Key words:** local self-government, decentralization, municipality, department, Uruguay.

Восточная Республика Уругвай – это демократическое унитарное государство с президентской формой правления. Согласно отчету, составленному британской компанией Economist Intelligence Unit, которая издает журнал The Economist, данная страна занимает 11-е место в мировом рейтинге из 167 стран и является самой полностью демократической страной в Латинской Америке [5].

Подчеркивая важность местного самоуправления, профессор Фадеев В.И. писал «Местное самоуправление относится к числу тех основополагающих идей, которые определяют демократическое развитие современного государства и общества... Идея местного самоуправления – это прежде всего идея демократизации власти в государстве, ее децентрализации в разумных, не угрожающих единству государства и общества, пределах» [1].

До 2010 года Восточная Республика Уругвай подразделялась на 19 департаментов и только 3 местных автономных совета. Законами № 16569 от 5 декабря 1994 г. [10], № 16494 от 14 июня 1994 г. [11] и № 12809 от 15 декабря 1960 г. [8] были созданы местные автономные советы Сан-Карлоса, Белла-Юнион и Рио-Бранко соответственно, и им был предоставлен определенный уровень автономии и возможность проводить местные выборы своих органов власти. Советы фактически были почти децентрализованными от правительства департамента. Местный совет Рио-Бранко, который был создан в 1960 году имел более широкие полномочия, чем другие два.

В 2009 году был принят Закон о децентрализации и участии граждан № 18567 [13], который создавал третий уровень власти, однако поправки о создании местного самоуправления были внесены в Конституцию еще в 1996 году [15].

Первоначальный закон предусматривал, что муниципалитеты должны создаваться в населенных пунктах с населением более 2 тысяч человек [8]. Однако последующей поправкой (Закон № 18644 от 12 февраля 2010 г.) было установлено, что в 2010 г. муниципалитеты будут созданы во всех населенных пунктах с населением более 5 тыс. человек [9]. В населенных пунктах с населением менее 2 тыс. жителей может быть создан муниципалитет по инициативе 15% граждан, проживающих в данном регионе, но для этого требуется заключение Главы департамента, одобрение Совета департамента или также заключение Избирательного суда относительно действительности числа подписей избирателей. Муниципалитеты в столице департаментов образуются по инициативе Главы департамента и также с одобрения Совета департамента.

Совет департамента принимает решение о создании муниципалитета квалифицированным большинством в две трети голосов его членов.

В результате в 2010 году было создано 89 муниципалитетов. При этом в каждом департаменте должно быть не менее 2-х муниципалитетов за исключением столичного вне зависимости от численности населения [13. Article 24]. Муниципалитеты создаются как орган местного самоуправления и как территориальная юрисдикция, в которой будут осуществлять свои полномочия органы местного самоуправления.

Местные автономные советы Сан-Карлоса, Белла-Юнион и Рио-Бранко получили статус муниципалитетов при этом сохранив полномочия, изложенные в законах о создании данных советов.

На сегодняшний день в Уругвае насчитывается 125 муниципалитетов, распределенных по всей территории страны в составе 19 департаментов, при этом 13 муниципалитетов приступят к своей административной деятельности в период 2020–2025 годах [2]. На тех территориях где нет муниципалитета муниципальные полномочия осуществляются Советом департамента.

Основным законом, регулирующим организацию и деятельность департаментов и муниципалитетов является Конституция Восточной Республики Уругвай 1967 г. с реформами до 1996 года (Раздел XVI) [3], а также для департаментов - Муниципальный органический закон № 9515 от 1935 года [12], а для муниципалитетов - Закон № 19272 от 2014 года [14].

Каждый департамент управляется Главой департамента, который осуществляет исполнительные функции, и Советом департамента, который выполняет контрольные и законодательные функции.

Глава избирается прямым народным голосованием сроком на 5 лет. Он может быть переизбран на должность только один раз при условии, если он подаст в отставку не менее чем за три месяца до даты выборов. Согласно Конституции в числе требований для кандидатов в Главы департамента установлены те же требования, что и для сенаторов, а именно: быть гражданином Уругвая по рождению или приобретению сроком не менее 7 лет, от 30 лет, а также быть уроженцем департамента или проживать в нем не менее трех лет. Вознаграждение устанавливается Советом департамента, его размер не может быть изменен в течение срока его полномочий.

Ст. 275 Конституции устанавливает полномочия Главы департамента, а именно: соблюдение и обеспечение выполнения Конституции и законов; обнаружение и

публикация декретов и постановлений, утвержденных Советом; подготовка и представление на рассмотрение Совету проекта бюджета; осуществление надзора за здравоохранением и образованием. Глава департамента представляет департамент сотрудничая с национальными органами власти, а также государственными и частными учреждениями.

Советы департаментов состоят из тридцати одного члена. Они также избираются непосредственно народом и срок их правления ограничен 5 годами. Членом Совета может быть гражданин Уругвая по рождению или приобретению сроком не менее 3 лет, от 18 лет, а также необходимо быть уроженцем департамента или проживать в нем не менее трех лет.

Ст. 273 Конституции определяет основные полномочия данного органа, отнеся к ним следующие: принятие декретов и постановлений в рамках своей компетенции по собственной инициативе или по предложению Главы; рассмотрение и принятия актов, касающихся бюджета департамента; установление налогов, сборов, тарифов департамента; создание по предложению Главы новые местные советы и другие. Юрисдикция Совета департамента распространяется на всю территорию департамента.

Управление муниципалитетом осуществляется органом, состоящим из 5 человек, избираемых прямым народным голосованием. Главой муниципалитета становится Мэр – кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей. Остальные члены и советников установлены те же требования, что и для Главы департамента и члена Совета департамента соответственно. Должность Мэра имеет тот же режим переизбрания, что и должность Главы департамента.

Бюджет муниципалитетов финансируется их трех источников: бюджетные ассигнования, выделенные департаментом; средства, выделенные Национальным бюджетом из Фонда стимулирования управления муниципалитетов; пожертвования или завещания.

К полномочиям мэра согласно ст. 14 Закон № 19272 от 2014 года относятся: председательство на заседаниях муниципалитета; управление административной деятельностью муниципалитета; осуществление представительства муниципалитета; исполнение муниципальных платежей в соответствии с постановлениями муниципалитета; принятие необходимых мер для выполнения задач муниципалитета.

Полномочиям советников включают себя: участие в заседаниях муниципалитета; осуществление контроля за выполнением полномочий Мэром; представление муниципалитета, когда это предусмотрено законом; предлагать планы и программы развития муниципалитета; сотрудничать с Мэром для выполнения задач, поставленных перед муниципалитетом.

Закон о третьем уровне власти ни раз подвергался критике. Основными замечаниями были следующие:

- 1) муниципальные органы полностью подчинены департаментам;
- 2) юрисдикцию определяет Глава департамента путем делегирования круга вопросов, которые он определяет самостоятельно. Возложенные на муниципалитет функции могут не совпадать с функциями другого муниципалитета департамента. Глава может изъять из ведения муниципалитетов вопросы, которые он им ранее доверил.

3) компетенция муниципалитетов, прямо установленная законом, ограничена деятельностью по сотрудничеству с ведомствами или организациями, по сути имеет лишь символическое значение;

4) муниципальные органы являются органами, которые хотя и избираются прямыми выборами, но интегрированы в структуру ведомства;

5) не имеют собственного бюджета, за исключением пожертвований или завещаний [6].

В результате конституционной реформы 1996 года была установлена новая институция - Национальный конгресс Глав департамента. Пленум муниципалитетов является учреждением, созданным в рамках Конгресса Глав департамента в соответствии с учредительным актом от 4 июля 2013 г. Пленум муниципалитетов собирается на пленарное заседание каждые шесть месяцев, также внеочередное собрание имеет право созывать Исполнительный совет или 30% муниципалитетов.

Основными целями Пленума являются обмен опытом управления органами местного самоуправления; анализ законодательства и выработка предложений по реформированию системы самоуправления в соответствии с законодательством о децентрализации; анализ законодательства и выработка предложений по реформированию системы самоуправления в соответствии с законодательством о децентрализации и другие [4].

#### **Список литературы:**

1. Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М. : Проспект, 2015. С. 48.

2. Alcaldes y Alcaldesas asumen en los 125 Municipios de Uruguay // Municipios Uruguay. 27 de noviembre de 2020. URL: <https://municipios.gub.uy//alcaldes-y-alcaldesas-asumen-en-los-125-municipios-de-uruguay> (дата обращения: 07.04.2022).

3. Constitución de la República Oriental del Uruguay Fecha de Publicación de 02.02.1967 URL: <https://constitucionde.com/uruguay/derechos-deberes-y-garantias.htm> (дата обращения: 03.04.2022).

4. El Plenario de Municipios está integrado por representantes de los 125 Municipios del país. // Municipios Uruguay. URL: <https://municipios.gub.uy/node/182> (дата обращения: 05.04.2022).

5. Jeffrey D. Sachs, Guillaume Lafortune, Christian Kroll, Grayson Fuller, Finn Woelm. Sustainable development report 2022. From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond URL: <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2022/2022-sustainable-development-report.pdf> (дата обращения: 03.04.2022).

6. Juan Pablo Cajarville Peluffo. Sobre el régimen legal de las autoridades locales y sus inconstitucionalidades // Revista de Derecho Público – 2010 – № 38. – P. 44.

7. Karina Batthyány. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay) URL: [https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/quien\\_cuida\\_en\\_la\\_ciudad.\\_oportunidades\\_y\\_propuestas\\_en\\_montevideo\\_uruguay.\\_karina\\_batthyany.\\_karina\\_batthyany.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/quien_cuida_en_la_ciudad._oportunidades_y_propuestas_en_montevideo_uruguay._karina_batthyany._karina_batthyany.pdf) (дата обращения: 05.04.2022);

8. Ley N° 12809 Declaracion de autonomia del concejo local de Rio Branco. Cerro Largo de 15.12.1960. URL: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/12809-1960> (дата обращения: 05.04.2022).

9. Ley N° 18644 Descentralización territorial y participación ciudadana del 12 de febrero de 2010. URL: <https://uruguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-18644-feb-12-2010/gdoc/> (дата обращения: 05.04.2022).
10. Ley N° 16569 Gobiernos departamentales de 05.09.1994. URL: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16569-1994> (дата обращения: 05.04.2022).
11. Ley N° 16494 Juntas locales de 14.06.1994. URL: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16494-1994> (дата обращения: 05.04.2022).
12. Ley N° 9515 Ley Organica Municipal de 28.10.1935 URL: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9515-1935> (дата обращения: 05.04.2022).
13. Ley 18567 de 13 de setiembre de 2009 URL: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18567-2009> (дата обращения: 03.04.2022).
14. Ley 19272 de 25 de setiembre de 2014 URL: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19272-2014> (дата обращения: 02.04.2022).
15. Salvador Schelotto, Patricia Abreu. Municipios y ordenación territorial en Uruguay // SCIELO. 7 de noviembre de 2012. URL: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2314-02082013000100005](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082013000100005) (дата обращения: 06.04.2022).

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СЕРБСКИХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В РЕСПУБЛИКЕ КОСОВО**

**Козлов Артём Владимирович**

Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы,  
студент юридического института  
[pizza908322@yandex.ru](mailto:pizza908322@yandex.ru)

**Шмелев Александр Евгеньевич**

Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы,  
студент юридического института  
[SHAE03@mail.ru](mailto:SHAE03@mail.ru)

**Научный руководитель:**

Комлев Евгений Юрьевич – кандидат юридических наук,  
заместитель директора юридического института РУДН по научной работе,  
доцент кафедры муниципального права юридического института РУДН

**Аннотация.** Статья посвящена реализации функций сербских муниципалов в условиях правовой неопределённости давления со стороны властей самопровозглашённой республики.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, сербские муниципалитеты, реализация функций самоуправления.

## PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF SERBIAN MUNICIPALITIES IN THE REPUBLIC OF KOSOVO

**Kozlov Artem Vladimirovich**

RUDN University, Law Institute student  
pizza908322@yandex.ru

**Shmelev Alexander Evgenyevich**

RUDN University, Law Institute student  
SHAE03@mail.ru

**Scientific supervisor:**

Komlev Evgeny Yu. - PhD in law, RUDN University,  
depute director of the Law Institute for research,  
associate professor of the Department of Municipal Law

**Abstract.** The article concerns realization of functions of Serbian municipalities in conditions of legal uncertainty of pressure by the authorities of the self-proclaimed republic.

**Keywords:** Local self-government, Serbian municipalities, realization of functions of self-government.

В данной статье проблема статуса муниципалитетов в Косово рассматривается с точки зрения права. Изучая данный вопрос необходимо рассмотреть как законодательство, так и реализацию правовых норм с целью оценки эффективности правового регулирования. Отдельно отметим, что авторы разделяют позицию Российской Федерации и считают данную территорию частью Республики Сербия.

Проблема с муниципалитетами в Косово возникла после развала Югославии в 1990-х годах, когда Косово стало самостоятельным государством. В результате бунтов албанских жителей и бомбежек НАТО часть сербской территории Косово переместилась под контроль албанских националистов и прокламировала независимость. Таким образом, сербские муниципалитеты на территории Косово оставались неопределенными и не получили статуса локальных органов власти. Актуальностью рассматриваемой темы является, то что Сербские муниципалитеты в Косово находятся в особом правовом статусе, что требует особого внимания к их положению и правам, а также к вопросам управления и правового регулирования. Поиск путей решения данной проблемы может способствовать пониманию текущей ситуации в регионе, выявлению проблем и поиску решений для повышения качества жизни жителей муниципалитетов [1].

Главной проблемой сербских муниципалитетов в Косово является их непризнанное положение. Сербские муниципалитеты в Косово не имеют правовой базы, контроля или финансовой поддержки, что делает невозможным выполнение перечня полномочий и инфраструктурного развития.

Они не могут иметь собственной администрации, местных налогов и территориальных программ, также не могут организовывать социальные, культурные и другие мероприятия без разрешения албанских властей. Кроме того, граждане этих муниципалитетов пытаются сохранить свой статус граждан Сербии и имеют проблемы с получением паспортов самопровозглашённой республики, что затрудняет жизнь сербов, которые не уехали оттуда.

Сербские муниципалитеты в Косово сталкиваются с нехваткой финансирования. Муниципалитеты не получают финансирование от Косово, а также не имеют возможности использовать свои собственные ресурсы. Муниципалитеты не могут обеспечить свои собственные услуги по содержанию школ, гостиниц, культурных центров и многому другому. Не редки случаи, когда Сербские муниципалитеты становятся жертвами блокады со стороны албанского населения, которое ограничивает доступ к некоторым зданиям, дорогам и другой жизненно важной инфраструктуре. Албанские власти также выдают право на проживание, разрешения на строительство на территории сербских муниципалитетов. Более того, действующая с 1999 года миротворческая миссия под руководством НАТО – KFOR (Kosovo force), целью которой является обеспечение порядка и стабильности региона, практически не препятствует подобным притеснениям сербов [1]. В связи с непризнанием статуса самостоятельных муниципалитетов сербские жители Косово пытаются оставаться под контролем правительства в Белграде [3].

Одна из возможных дорог к улучшению статуса сербских муниципалитетов заключается в определении их статуса в рамках Европейского союза. Европейский союз может быть готовым признать сербские муниципалитеты и подписать соответствующее соглашение, разрешающее установление полномочий сербских муниципалитетов. Существуют уже положительные тенденции развития данного вопроса, в результате последней встречи между представителями Сербии и Косово достигнута договорённость о создании правовой базы для функционирования данных органов муниципальной власти и отдельно проговаривался вопрос о создании Сообщества сербских муниципалитетов (далее - ССМ).

Создание ССМ (далее Сообщество) на территории Косово было одним из результатов диалога между Сербией и Косово в 2013 году. Это сообщество состоит из 10 муниципалитетов, где проживают большинство сербского населения в Косово: Нормативным регулированием данного сообщества является Соглашение 2013 года, Закон о ратификации Соглашения 2013 года и законодательство Косово (в частности Конституция 2008 года). В рамках признания Сообщества ЕС была предусмотрена следующая процедура: на основе Брюссельских соглашений 2013 г. Правительство Косово должно было издать акт, который будет рассмотрен Конституционным судом Косово. Предполагалось, что сообщество будет иметь статус юридического лица. Учредительное собрание должно было составить Устав Сообщества. Членами Учредительного собрания стали бы представители 10 муниципалитетов [4]. Однако она не была реализована, так как сторона Косово затягивало создание Устава и прохождение необходимых стадий. Данный процесс фактически был остановлен на 2 стадии, когда Конституционный суд самопровозглашенного государства признал Брюссельские соглашения 2013 г. в части создания Сообщества неконституционными. Однако в феврале 2023 года между сторонами при посредничестве ЕС было заключено новое соглашение, а 18 марта 2023 года был согласован план его реализации. Соглашение о пути к нормализации отношений между Косово и Сербией имеет 11 статей. В рамках рассматриваемой проблематики особое значение имеет 7 статья, в которой указано, что «обе Стороны обязуются установить конкретные договоренности и гарантии ... для обеспечения соответствующего уровня самоуправления сербской общины в Косово и возможности предоставления услуг в конкретных областях, включая возможность финансовой поддержки со стороны Сербии и прямой канал связи



сербской общины с правительством Косово.» [6]. Насколько полно стороны будут соблюдать данное соглашение покажет время.

Безусловно создание Сообщества должно дать сербскому населению возможность управлять своими муниципалитетами более эффективно и обеспечить им большую автономию в принятии решений. Также, это сообщество могло бы способствовать развитию экономики и инфраструктуры в этих муниципалитетах [2].

Однако, попытки учреждения данной организации вызвали протесты со стороны не только Правительства Косово, но и албанского населения.

Положение сербского населения в Косово остается сложным из-за их отношений с албанским населением и правительством. Создание сообщества сербских муниципалитетов может улучшить их положение в плане автономии и управления в своих муниципалитетах, но оно не решит проблему их интеграции с албанским населением и обществом Косово в целом.

Но, несмотря на все трудности, сербские муниципалитеты в Косово продолжают работать и оказывать услуги своим жителям, надеемся, что в скором времени они смогут преодолеть все препятствия и получить полностью законный статус как в рамках непризнанной республики, так и в рамках международного права.

#### **Список литературы:**

1. Артёмов С. И., Чугунов Д. К., Создание сообщества сербских муниципалитетов в Косово и Метохии // Обозреватель - Observer. 2022. №7–8 С. 390–391.
2. Толвайшис, Л. Проблема создания сообщества сербских муниципалитетов в Косово и Метохии в контексте этнополитической напряженности на Балканах: статья в сборнике статей. In Н. Л. Антонова, & А. Н. Данилов (Eds.), Глобальные и региональные воздействия в системе современных обществ: сборник статей 2021, (стр. 80–86). Иркутский государственный университет.
3. URL:<https://balkaninsight.com/2023/02/01/a-serb-association-in-kosovo-would-threaten-integration-and-peace/>
4. URL:<https://europa.rs/association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo/?lang=en>
5. URL:<https://www.dw.com/en/kosovo-top-court-finds-parts-of-eu-sponsored-deal-with-serbia-unconstitutional/a-18937945>
6. Belgrade-Pristina Dialogue: EU Proposal - Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia. Brussels: EEAS Press Team. 27.02.2023

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В ОБЛАСТИ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ  
В КОНТЕКСТЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 15.12.2022 № 55-П**

**Костылева Ульяна Владимировна**

Российский университет дружбы народов, студентка юридического института

**Научный руководитель:**

Комлев Евгений Юрьевич – кандидат юридических наук,  
заместитель директора юридического института РУДН по научной работе,  
доцент кафедры муниципального права юридического института РУДН

**Аннотация.** В статье исследуются отдельные вопросы полномочий органов местного самоуправления в области жилищных правоотношений. Представлен анализ постановления Конституционного суда Российской Федерации от 15.12.2022 № 55-П в части разграничения полномочий по признанию жилого помещения непригодным для проживания решением органов местного самоуправления с одной стороны и судебным решением как механизмом защиты права с другой стороны.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления, жилищные отношения, Конституционный суд.

**THE POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES  
IN THE FIELD OF HOUSING RELATIONS  
IN THE CONTEXT OF THE RESOLUTION OF THE CONSTITUTIONAL COURT  
OF THE RUSSIAN FEDERATION DATED 15.12.2022 NO. 55-P**

**Kostyleva Uliana V.**

RUDN University, Law Institute student

**Scientific supervisor:**

Komlev Evgeny Yu. - PhD in law, RUDN University,  
depute director of the Law Institute for research,  
associate professor of the Department of Municipal Law

**Abstract.** The article examines certain issues of the powers of local self-government bodies in the field of housing legal relations. The article presents an analysis of the resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 55-P dated 12/15/2022 regarding the delimitation of powers to recognize residential premises as unfit for habitation by a decision of local self-government bodies on the one hand and a judicial decision as a mechanism for protecting the right on the other hand.

**Keywords:** Local self-government bodies, powers of local self-government bodies, housing relations, Constitutional Court.

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, представляя собой обязательный элемент современного демократического общества. Наряду с органами государственной власти, органы местного самоуправления являются составным элементом единой системы публичной

власти, осуществляемой в целях обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Не являясь по своей природе органами государственной власти, органы местного самоуправления являются связующим звеном между государством и населением. Различную правовую природу государственной и местной власти также неоднократно отмечал Конституционный суд Российской Федерации (далее также – Конституционный суд) (см. напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 г. N 236-О). Местное самоуправление призвано обеспечить в установленных законодателем пределах решение населением вопросов местного значения исходя из интересов населения и с учетом исторических и иных местных традиций. Всё это определяет роль и место местного самоуправления в публично-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Одним из важнейших социально-экономических прав человека является право на жилище и недопустимость произвольного лишения жилища. Для реализации данного права необходимо создание конкретных механизмов его обеспечения и защиты. Жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов (п. «к» ст.72 Конституции РФ). Органы местного самоуправления наделены значительными полномочиями в области жилищных правоотношений, что определяется в первую очередь Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ, а также Жилищным Кодексом. В частности, именно органы местного самоуправления ведут учет муниципального жилищного фонда, ведут учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляют жилые помещения малоимущим гражданам.

При этом, если проблеме разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сфере жилищных правоотношений уделяется немалое внимание, редко рассматриваются вопросы разграничения компетенций местной власти, и, например, суда.

В этой связи интерес представляет достаточно свежее Постановление Конституционного суда РФ от 15.12.2022 № 55-П. Поводом к обращению в Конституционный суд стала жалоба заявителей, которые оспаривали конституционность ч. 4 ст. 15 Жилищного кодекса и отдельных положений Постановления Правительства РФ от 28.01.2006 № 47. В соответствии с указанными нормативно-правовыми актами, решение о признании жилого помещения жилищного фонда Российской Федерации непригодным для проживания принимается органами местного самоуправления на основе оценки и обследования помещения межведомственной комиссией (далее также – комиссия), создаваемой также органами местного самоуправления.

Неоднократными решениями комиссии и местной администрации жилое помещение признавалось пригодным для проживания, несмотря на принятые решения судов о признании данных актов незаконными, о наличии достаточных оснований для признания жилого помещения непригодным для проживания и об обязывании органов местного самоуправления признать жилое помещение непригодным для проживания. Таким образом, заявители столкнулись с ситуацией, в которой их конституционное право на жилище не могло быть защищено путем судебного обжалования незаконных актов органов местного самоуправления, которые фактически игнорировали судебные решения и сводили на нет достигнутые заявителями процессуальные результаты.

Позиция Конституционного суда основывалась на принципе разделения властей, закрепленном в статье 10 Конституции Российской Федерации и предполагающим наличие системы сдержек и противовесов, исключающей возможность концентрации

власти у одной ее ветвей. С одной стороны, существует общее право, согласно которому суд не вправе рассматривать вопросы, непосредственно отнесенные законодателем к компетенции иных органов государственной власти или местного самоуправления. С другой стороны, это не исключает право суда рассматривать споры о реализации таких полномочий иных органов власти (в данном случае – комиссии), которые фактически схожи с принципом судебного рассмотрения дела – деятельность межведомственной комиссии сопряжена с принятием решения на основе исследования фактических обстоятельств и их сопоставления с нормативно-закрепленными критериями, что влечет наступление определенных правовых последствий.

Если следовать логике, что суд не обладает полномочиями признать помещение непригодным для проживания вместо межведомственной комиссии, а вправе лишь признать решение данного органа незаконным и возложить на него обязанность провести новую оценку с учетом требований, указанных судом, то в таком случае появляется возможность злоупотребления правом, что и имело место в деле заявителей – комиссия и местная администрация формально пересматривали свои решения, исполняя тем самым судебный акт, фактически не изменяли их по существу. Такой механизм преодоления судебного решения посредством принятия административным органом юрисдикционного акта Конституционный суд признал недопустимым.

В заключении Конституционный суд пришел к выводу, что при наличии достаточных доказательств обстоятельств дела суд вправе самостоятельно определить, имеются ли необходимые основания для признания жилого помещения непригодным для проживания или нет. В конце концов, именно суд вправе рассматривать споры не только о праве, но и фактах, то есть устанавливать, имело ли место то или иное обстоятельство. Таким образом, суд оказывается вправе принимать решение по вопросам, которые относятся к компетенции органов местного самоуправления в целях обеспечения надлежащей защиты прав граждан. При этом должен быть соблюден баланс, так как суд всё-таки не является органом местного самоуправления и не должен выполнять функции и задачи, отнесенные к ведению муниципалитета.

#### **Список литературы:**

1. Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 N 47 (ред. от 28.09.2022) "Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом" // СПС КонсультантПлюс

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2022 N 55-П "По делу о проверке конституционности части 4 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации и пунктов 7, 42, 47, 51 и 52 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом в связи с жалобой граждан А.Г. Брюханова и Н.В. Брюхановой" // СПС КонсультантПлюс

3. Комлев, Е. Ю. Развитие принципа единства публичной власти в российском законодательстве после конституционной реформы 2020 г / Е. Ю. Комлев // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах : Сборник материалов Всероссийской конференции с международным участием, Москва, 25–29 апреля 2022 года / Под редакцией

Л.Т. Чихладзе, Е.Ю. Комлева. – Москва: Российский университет дружбы народов (РУДН), 2022. – С. 31-43.

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. – с.343.

### **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ШВЕЙЦАРИИ: ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ И КОМПЕТЕНЦИЯ**

**Куприянов Андрей Дмитриевич**  
МГИМО МИД России, студент

**Аннотация.** предметом исследования статьи являются нормы Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 года, а также нормы кантонального законодательства. Автор ставит вопрос о сущности модели местного самоуправления в Швейцарии, анализируя многообразное кантональное законодательство, соотнося его с федеральным законодательством и позицией высших судов. Автор также обращает внимание на исторические особенности формирования швейцарского федерализма.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Швейцария, субсидиарность, разграничение полномочий, федерализм.

### **THE PROVISIONS OF CONSTITUTION REGARDING LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SWITZERLAND: ORGANIZATION AND COMPETENCE**

**Kupriyanov Andrey**  
MGIMO University, Student

**Abstract.** At the heart of the article there are the provisions of the Constitution of the Swiss Confederation (1999) and the norms of cantonal legislation. The author puts forward the essence of the local self-government structure in Switzerland by analyzing the diversity of cantonal legislation, juxtaposing it with the federal one and with the position of higher courts. The author also pays attention to the historical features of the formation of Swiss federalism.

**Keywords:** local self-government, Switzerland, subsidiarity, delimitation of powers, federalism.

Система местного самоуправления в Швейцарии является одной из отличительных черт общей концепции построения швейцарского федерализма, так как эта страна является самой децентрализованной федерацией в отношении распределения полномочий между центральным правительством и кантонами. Говоря о швейцарском федерализме, нужно иметь в виду, что в данном государстве фактически представлены три сферы управления: федеральная, кантональная и

общинная. Немецкие конституционалисты определяют муниципалитеты как «органы публичного права, созданные в соответствии с публичным правом кантонов на территориальной основе, наделенные широкой автономией для выполнения местных задач» [3]. Общинная автономия была закреплена в ст. 50 Союзной Конституции. Предоставляя такое место муниципалитетам, Конфедерация прямо признает их важность для культурного богатства страны. С данным утверждением, действительно, невозможно не согласиться, ведь сам швейцарский федерализм строился по принципу «снизу вверх». Как отмечают зарубежные исследователи, муниципалитеты являются основой швейцарского государства, к которым все граждане имеют сильную привязанность [2]. Необходимо также отметить, что статья 50 Конституции является новеллой конституционного права Швейцарии. Ранее Конституция 1874 года предоставляла гражданам лишь политические права на муниципальном уровне [1]. Однако ныне действующая Конституция не раскрывает сущности общинной автономии, а также в ней закреплено достаточно мало положений, посвященных общинному управлению. Это предопределяет дискрецию кантонов в области урегулирования правового положения муниципалитетов.

Говоря о компетенциях общин, мы приходим к выводу, что их можно классифицировать на две группы: компетенции, делегированные муниципалитетам кантоном; компетенции муниципалитетов, которые они выполняют добровольно и под свою ответственность. В последнее время порядок разделения компетенции кантонов и общин все больше стал основываться на принципе субсидиарности, согласно которому любая задача должна быть решена на самом глубоком государственном уровне, который все еще способен ее выполнить. Не утратил также значение и способ распределения компетенций, исходя из исторических событий и расстановки политических сил между кантональной властью и муниципалитетами.

Рассуждая о модели швейцарского самоуправления, мы не сможем прийти к единому выводу о ее сущности, так как в Швейцарии система местного самоуправления зависит от кантонального права, поэтому в стране фактически существует 26 различных систем муниципалитетов. Некоторые из них близки к английской системе, которой свойственна наибольшая децентрализация. К таким общинам относятся, прежде всего, те, которые входят в состав немецкоязычных кантонов. Франкоязычным кантонам, наоборот, свойственна достаточно сильная централизация власти и дифференциация между городскими районами и сельским населением, то есть здесь мы говорим уже о континентальной модели местного самоуправления. Определенные исследователи отмечают, что к признакам местной автономии Швейцарии относятся также право общин избирать свои собственные политические и административные структуры; финансирование общин за счет малого количества грантов в виде материальной помощи от центрального правительства; соответствие расходов муниципалитетов их доходам [4].

Система органов местного самоуправления также является различной и видоизменяется в зависимости от кантонального права. Во многих общинах действует система власти, которая включает в себя три ветви: исполнительную, законодательную и контрольно-ревизионную. Непосредственным источником власти во всех общинах являются проживающие в них граждане. В швейцарском конституционном праве отсутствует как таковая классификация систем органов местного самоуправления, однако их можно разделить на две группы: двусторонние и трехсторонние муниципалитеты. Первый вид муниципалитетов включает в свой состав два органа:

исполнительный («Gemeinderat») и избирательный, а второй – три органа: исполнительный, избирательный и парламент. Муниципальный совет («Gemeinderat») представлен 5-9 должностными лицами, которые избираются прямым голосованием граждан. Однако во многих муниципалитетах данный орган не является профессиональным и его должностные лица осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе. Существование же профессиональных органов предусмотрено в городах с большой численностью населения (например, в Берне, Базеле и Цюрихе). Решения общинного уровня могут приниматься избираемым парламентом или собранием избирателей («Gemeindeversammlung»). Местная судебная власть в швейцарских муниципалитетах отсутствует, а наиболее низшей инстанцией являются суды округов, в которых и рассматриваются дела, однако зачастую их границы не соответствуют муниципалитетам.

Понять, насколько неоднородной может быть организация органов местного самоуправления, можно, рассмотрев муниципалитеты кантона Берн. В его состав на данный момент входят 350 муниципалитетов, и только 20 из них избрали парламенты. И только в 20 муниципалитетах действуют советы, осуществляющие свою деятельность на профессиональной основе. В них также избирается мэр, деятельность которого оплачивается из бюджета муниципалитета. И опять же только в этих 20 муниципалитетах присутствует четкое разделение полномочий между исполнительной и законодательной властью. В одном из муниципалитетов Берна, Кёнице, существуют также инструменты участия граждан в политической жизни муниципалитета, которое реализуется в нескольких формах. Во-первых, граждане принимают участие в выборах членов Совета, депутатов Парламента. Во-вторых, граждане имеют право выдвигать собственные инициативы по развитию управления в муниципалитете (требуется одобрение 2000 жителей). В-третьих, граждане имеют право на референдум, одобренный 500 жителями. В-четвертых, каждый гражданин может обращаться в органы местного самоуправления с петициями. Более того, граждане обязаны голосовать за изменение муниципальных уставов, одобрять муниципальные проекты на сумму более 5 миллионов швейцарских франков.

Важной тенденцией развития местного самоуправления в Швейцарии является постепенное сокращение числа муниципалитетов. По последним статистическим данным, в Швейцарии насчитывают 2136 общин. При этом отсутствует единый законодательно закрепленный порядок такого объединения. Федеральный Суд постановил, что кантоны могут самостоятельно предусмотреть деление своей территории на общины, а также императивно по собственному решению объединить несколько общин в одну. Анализируя статистику, можно прийти к выявлению общей тенденции: как правило, объединяются малые по численности населения общины.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть уникальность модели швейцарского местного самоуправления. Исходя из проведенного исследования можно отметить значительную степень автономии муниципалитетов, разнообразие осуществляемых ими полномочий и многовариативность построения системы органов.

#### **Список литературы:**

1. Гурвич Г.С. Конституции буржуазных государств Европы, М., 1957. С. 977-1016
2. Fleiner, T., Mistic, A., & Topperwien, N. (2012). Constitutional law in Switzerland. Kluwer Law Publisher. P.45

3. Häfelin Ulrich und Georg Müller. Allgemeines Verwaltungsrecht. Zürich: Schulthess. 2002

4. Ketema Wakjira Debela. Local governance in Switzerland: Adequate municipal autonomy cum intergovernmental cooperation? // Cogent Social Sciences, volume 6, 2020.

### **К КРИТИКЕ ПРИНЯТОГО ПОДХОДА ВЫДЕЛЕНИЯ МОДЕЛЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Лопатин Кирилл Семенович**

Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС

**Научный руководитель:**

Винник Надежда Витальевна,

ст. преп. Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС

**Аннотация.** в работе раскрывается вопрос допустимости принятого подхода к выделению моделей местного самоуправления; указывается, что принятый подход является европоцентристским и непоследовательным; предлагается отказаться от использования данного подхода и перейти к классификации систем местного самоуправления по характеру взаимодействия местного самоуправления и государства.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, модель местного самоуправления, классификация систем местного самоуправления, англосаксонская модель местного самоуправления, французская модель местного самоуправления, германская модель местного самоуправления.

### **TO THE CRITICISM OF THE ACCEPTED APPROACH OF ALLOCATION OF MODELS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

**Lopatin Kirill Semenovich**

Far Eastern Institute of Management - branch of RANEPA

**Scientific supervisor:**

Vinnik Nadezhda Vitalievna,

Senior Lecturer Far Eastern Institute of Management - branch of RANEPA

**Abstract.** the paper reveals the question of the admissibility of the adopted approach to the allocation of models of local self-government; points out that the approach adopted is Eurocentric and inconsistent; it is proposed to abandon the use of this approach and move on to the classification of local government systems based on the nature of the interaction between local government and the state.

**Keywords:** local self-government, model of local self-government, classification of local self-government systems, Anglo-Saxon model of local self-government, French model of local self-government, German model of local self-government.

Весьма актуальным вопросом современной науки является изучение моделей местного самоуправления, под которыми обычно понимаются некоторые типовые



решения вопросов организации местного самоуправления в системе публичной власти. Современные исследования в большинстве своём направлены на изучение сущности уже известных моделей местного самоуправления, в редком случае также предлагается выделение новых. Не исследуются основания для выделения моделей местного самоуправления.

В научной литературе обычно указывают на три модели местного самоуправления: англосаксонскую, французскую (континентальную) и германскую (смешанную) [1; 158]. Их описание в большей части осуществляется казуально: через указание признаков систем местного самоуправления в конкретных государствах (так, англосаксонская модель местного самоуправления описывается через раскрытие системы местного самоуправления в Великобритании, и т.д.).

Проблематичность такого подхода проявляется при попытке применить его для описания систем местного самоуправления в других государствах; так, в научной литературе отмечают затруднительность определения применённой модели местного самоуправления в Соединённых Штатах Америки [1; 159] и в Российской Федерации [1; 161]. Это может указывать на тот факт, что в действительности понятия названных моделей местного самоуправления используются для описания явлений, представляющих собой не модели, но наиболее известные системы местного самоуправления, характерные для конкретных национальных правовых систем.

При раскрытии вопроса распространённости моделей местного самоуправления, помимо государств, в честь которых названы соответствующие модели, указываются и некоторые другие государства. Обнаруживается, что это государства, чьи правовые системы так или иначе находились под значительным влиянием государств, в честь которых названы известные модели местного самоуправления. Так, например, англосаксонскую модель местного самоуправления обнаруживают в таких государствах, как Канада, Австралия, Новая Зеландия, которые исторически были переселенческими колониями Великобритании; эти государства по сей день остаются в орбите культурного влияния бывшей метрополии. Это подтверждает тот факт, что неправильно говорить о моделях местного самоуправления, ведь в действительности за этим обнаруживается лишь политико-правовое влияние отдельных европейских империй на другие правовые системы.

Исторический источник известных трёх моделей местного самоуправления – система местного управления в Римской империи. Государства же, исторически не испытывавшие влияния римского государства на формирование подходов организации отношений с местными сообществами, имеют системы местного самоуправления, значительно отличающиеся от описываемых в научной литературе моделей местного самоуправления.

Обнаруживается, что принятый подход к определению моделей местного самоуправления не учитывает самобытность историко-правового развития отдельных государств, не попавших в сферу влияния исторических европейских империй. Этот подход является сугубо европоцентристским, неприменимым для описания систем местного самоуправления в других государствах.

Если обратиться к характеристике моделей местного самоуправления, предлагаемой в научной литературе, то можно обнаружить: дифференцирование данных моделей производится лишь по такому основанию, как характер отношений с государством, отображающий степень автономности местного самоуправления; англосаксонская модель местного самоуправления отображает наиболее автономные

системы местного самоуправления, а французская модель – наименее автономные. Другие признаки, описываемые в научной литературе, не имеют значения для дифференцирования моделей местного самоуправления. Это также демонстрирует, что предлагаемые модели местного самоуправления не обладают уникальностью. В принципе не могут закрепляться степени автономности местного самоуправления за отдельными государствами. В каждом государстве возможно достижение той же степени автономии местного самоуправления и без использования тех механизмов, которые характерны для отдельных моделей местного самоуправления.

Если разграничивать по такому основанию модели местного самоуправления, то обнаружится, что каждая система местного самоуправления может быть выделена в отдельную модель, так как каждая система местного самоуправления характеризуется уникальностью характера отношений между государством и местным самоуправлением. Выделение бесчисленного множества моделей местного самоуправления, присущих для всего человечества и для всей истории местных сообществ, бессмысленно.

Проявлением обнаружения, но не решения этой проблемы можно назвать выделение в научной литературе дополнительных моделей местного самоуправления, таких как иберийская, советская, евразийская, демонстрирующих некоторые уникальные подходы к организации отношений между государством и местным самоуправлением [2; 2].

Предлагаем классифицировать системы местного самоуправления по основанию зависимости местного самоуправления от государства, рассматривая системы местного самоуправления в рамках соответствующих классов. Это позволит абстрагироваться от несущественных признаков, которые характерны для национальных систем местного самоуправления, выдаваемых за модели местного самоуправления, сфокусировав научное познание именно на характере отношений местного самоуправления и государства.

Отличие этого подхода от принятого проявится в том, что за определённой степенью зависимости местного самоуправления не будут закреплены конкретные механизмы организации отношений между местным самоуправлением и государством, что характерно для принятого подхода к выделению моделей местного самоуправления. Это позволит изучить системы местного самоуправления, характерные для существующих государств, выявив все возможные механизмы организации отношений между местным самоуправлением и государством, после чего, обнаружив в них общее, станет возможно описанную в выводе классификацию раскрыть более подробно.

#### **Список литературы:**

1. Куценко Д. О. Анализ политико-правовых моделей организации местного самоуправления // Управленческое консультирование. 2020. №5 (137). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-politiko-pravovyh-modeley-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 26.04.2023).
2. Шустов В. Г. Основные модели местного самоуправления // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: фило-софия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-modeli-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 26.04.2023).

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО УЧЕТА  
В РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПРАКТИКЕ**

**Максимова Виктория Олеговна**

Московский университет имени С. Ю. Витте,  
студентка 2 курса юридического факультета

**Ревакина Софья Владимировна**

Московский университет имени С. Ю. Витте,  
студентка 2 курса юридического факультета

**Чистова Анастасия Михайловна**

Московский университет имени С. Ю. Витте,  
студентка 2 курса юридического факультета

**Научный руководитель:**

Дорохов Николай Иннокентьевич, к.и.н,  
профессор кафедры теории и истории государства и права,  
Почетный работник сферы образования РФ  
Московский университет имени С. Ю. Витте, г. Москва  
sofarevakina2275@gmail.com

**Аннотация.** В статье проведён анализ полномочий местного самоуправления в Росси и зарубежных странах, анализ функционирования местного самоуправления в Росси и зарубежных странах. Выявлены заимствования из моделей местного самоуправления зарубежных стран, а также предложены варианты улучшения Российской системы местного самоуправления, путём заимствования черт зарубежных моделей местного самоуправления.

**Ключевые слова:** Местное самоуправление, государство, модель местного самоуправления, система местного самоуправления, зарубежный опыт, зарубежные страны, заимствование, органы местного самоуправления, органы государственной власти.

**FOREIGN EXPERIENCE IN THE ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF  
LOCAL SELF-GOVERNMENT, AND THE POSSIBILITY OF IT'S ACCOUNTING  
IN RUSSIAN MUNICIPAL LEGAL PRACTICE**

**Maksimova Victoria Olegovna**

S. Y. Witte Moscow University, student of the Faculty of Law

**Revyakina Sofya Vladimirovna**

S. Y. Witte Moscow University, student of the Faculty of Law

**Anastasia Mikhailovna Chistova**

S. Y. Witte Moscow University, student of the Faculty of Law

**Scientific supervisor:**

Dorokhov Nikolay Innokentievich, S. Y. Witte Moscow University, Moscow

**Abstract.** The article analyzes the powers of local self-government in Russia and foreign countries, analyzes the functioning of local self-government in Russia and foreign countries. Borrowings from models of local self-government of foreign countries are revealed, and options for improving the Russian system of local self-government are proposed by borrowing features of foreign models of local self-government.

**Keywords:** Local self-government, state, model of local self-government, system of local self-government, foreign experience, foreign countries, borrowing, local self-government, public authorities.

В каждом государстве система местного самоуправления имеет свои характерные черты и особенности, и поэтому строится на основе соответствующей ей модели организации местного самоуправления. В современном мире известно несколько таких моделей.

1. Англосаксонская (английская, англо-американская, классическая).
2. Континентальная (европейская, французская).
3. Романо-германская (смешанная, гибридная; коммунальная, немецкая).
4. Иберийская (латиноамериканская).

Качество сравнительного анализа моделей организации местного самоуправления, существующих в разных странах, невозможно без оценки ключевого понятия - «местное самоуправление». При анализе англосаксонской модели, необходимо отметить тот факт, что в странах с данной моделью законодатель использует термин «местное управление». Это связано с тем, что местное управление исходит от парламента и является одним целым с государственным управлением.

В России, по мнению Л. А. Велихова, действует англосаксонская модель, совмещенная с континентальной, но с изменениями, с адаптированными под себя формами централизации. Особенно заметными элементами централизации являются 12 административных округов в городе Москва и 125 муниципальных образований низового уровня, в которых назначены управы, помимо действующих муниципальных советов и мэров. Санкт-Петербург делится на 18 административно-территориальных единиц (районов). Законодательство в сфере российского местного самоуправления не запрещает образование новых районов. Из этого отслеживается особое положение муниципальной службы в РФ, в чем заключается отличие от англосаксонской модели. При этом в России используется термин «местное самоуправление». Это подчеркивает выборность именно населением локальных органов власти. В европейских и латиноамериканских странах используется термин «местное самоуправление», однако они различны по содержанию и смыслу - а именно, по признакам: наличие органов местного самоуправления и государственное управление на местах [3].

Во всех федерациях на местах помимо государственной власти также действует местное самоуправление, то есть законы субъектов Федерации, а также нормативно-правовые акты территориальной автономии (при наличии). Границы муниципального образования могут не совпадать с границами единицы, административно-территориального деления (районы). Последние создаются актами Федерации или субъектов Федерации, а муниципальные образования - это организация местного уровня, поэтому закрепляются в правовых актах и создаются населением. Назначенные "сверху" на территорию муниципального образования должностные лица, юридически назначаются в районы, а не в муниципальные образования, не для управления последними.

В англосаксонской модели существует такая система правового регулирования, которая осуществляется посредством принятия специальных законов. Их органы местного самоуправления могут вводить на своей территории и изменять их. Государственный контроль применяется в виде судебного и сочетается с централизованным управлением налогами и демократическим финансированием программ по всей стране [1].

Элементы континентальной модели заметно просматриваются в российской муниципально-правовой практике. В России, как мы можем судить, существует возможность возникновения сепаратистских настроений в регионах. Для решения таких проблем, можно взять пример с континентальной модели. Отличительную черту данной модели представляют местные общины, которые могут решать задачи, с которыми не могут справиться, объединяясь и не передавая проблемы на решение вышестоящего уровня управления. Если Россия переймёт эту черту, в будущем возможно развитие кооперативных процессов и развитие связей между субъектами РФ [2].

Для улучшения общественного контроля за системой муниципального управления и её эффективностью в России можно обратиться к опыту романо-германской модели. Так, в Германии публикуются бюджеты и постатейно раскрывается их доходная и расходная части, так же используется система безналичной оплаты платежей. Материально-техническое снабжение и оптовые продажи товаров и услуг муниципальных предприятий проводятся посредством открытых конкурсных торгов. Таким образом, можно отследить расход бюджетов муниципального предприятия [4].

Таким образом, Россия переняла множество черт из моделей местного самоуправления зарубежных стран. Казалось бы, проще выбрать одну модель местного самоуправления и следовать ей, однако выбрать её крайне сложно, более того, делать этот выбор не нужно. Не существует такой модели, которая подходила бы каждому государству и нет нужды в её разработке. Такая система должна быть уникальной для каждой страны. В ней должны учитываться интересы каждого региона, его национальные интересы, экономическая и политическая жизнь. Когда такая система будет воплощена в жизнь, повысится эффективность решения вопросов, связанная с развитием территории и не только, так же будет обеспечена эффективность симбиоза государственных органов власти и органов местного самоуправления.

#### **Список литературы:**

1. Васютин Ю. С., Емельянов Н. А. Местное самоуправление в зарубежных странах. Москва, Тула : ТГПУ, 2011. 521 с.
2. Еремян В. В., Ешинимаева-Шагдарова Е. Т., Ежевский Д. О. Муниципальное право зарубежных стран : учебник. Москва : Академический проект, 2006. 752 с.
3. Еремян В. В. Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 : М., 2001. 441 с.
4. Мизь А. Б., Подсумкова А. А. Местное самоуправление: зарубежный опыт. Саратов : ПАГС, 2012. 89 с.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 28 АВГУСТА 1995 Г. № 154-ФЗ  
КАК ОСНОВА ДАЛЬНЕЙШЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ  
СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 1995-2003 ГГ.**

**Мкртчян Гамлет Грачьяевич**

Московский университет им. С.Ю. Витте, студент 2 курса юридического факультета  
gamlet1108@mail.ru

**Научный руководитель:**

Дорохов Николай Иннокентьевич, к.и.н., профессор кафедры теории и истории  
государства и права, Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

**Аннотация.** Рассматриваются роль и положение местного самоуправления в связи с принятием федерального закона № 154-ФЗ, дана оценка его перспектив в обществе и государстве, выявлены направления реализации и влияние закона на развитие местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Федеральный закон, новый законопроект о местном самоуправлении, муниципальное образование.

**FEDERAL LAW NO. 154 OF AUGUST 28, 1995 AS THE BASIS FOR FURTHER  
REFORM AND DEVELOPMENT OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT  
SYSTEM IN MODERN RUSSIA 1995-2003**

**Mkrtchyan Gamlet Grachiaevich**

Moscow University named after S.Y. Witte, student

**Scientific supervisor:**

Professor Dorokhov N.I., Ph.D., Moscow University named after S.Y. Witte

**Abstract.** The role and position of local self-government at the time of the publication of Federal Law No. 154 are considered, its prospects in society and the state are assessed, the directions of implementation and the influence of the law on the development of local self-government are identified.

**Keywords:** local self-government, Federal law, new draft law on local self-government, municipal formation.

До принятия федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" существовали различные формы и уровни местного самоуправления, которые были определены конституциями и законодательством республик, краев, областей, городов и районов. При этом, они не были всегда единообразными и нередко были затруднены с их координацией и реализацией.

Закон № 154-ФЗ установил общие принципы организации местного самоуправления в России, предоставив право гражданам участвовать в принятии решений по вопросам, касающимся их жизнедеятельности на муниципальном уровне.

Необходимо отметить, что до принятия закона № 154-ФЗ существовали различные формы местного самоуправления, однако им не хватало единых принципов

и стандартов организации.[1] Закон установил единые стандарты и принципы организации местного самоуправления, что существенно облегчило его функционирование и координацию на региональном и федеральном уровнях.

Данный Закон стал стартовой точкой для дальнейшего развития системы местного самоуправления в России, явился основой реформирования и развития системы местного самоуправления в период с 1995 по 2003 годы.

Местное самоуправление, согласно данному федеральному закону, это форма организации управления на территории муниципального образования, осуществляемая жителями данной территории через выборных представителей. Местное самоуправление базируется на принципах демократии, самоуправления, законности, единства и разделения власти, равноправия и прочих принципах, предусмотренных Федеральным законом от 28 августа 1995г. №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Закон № 154-ФЗ устанавливает следующие основные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации:

- закрепление прав и свобод граждан и обязанностей местного самоуправления;
- создание органов местного самоуправления, с формулированием их компетенций и организационной структуры;
- законодательная регламентация массовые коммуникации с общественностью в системе местного самоуправления;
- регламентация процедур принятия решений и контрольных мер в отношении органов местного самоуправления.

Федеральный закон №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определил следующие направления реализации его основополагающих положений:[2]

1) Установление единого правового режима местного самоуправления в Российской Федерации означает создание единых правил и норм, которые будут регулировать деятельность всех органов местного самоуправления в России. Это поможет установить более эффективную систему управления на местном уровне и исключить возможные разногласия между различными регионами.

2) Гарантирование права граждан на участие в управлении делами местного значения и принятие их законодательных решений означает создание условий, при которых они могут активно участвовать в принятии решений на местном уровне. Это поможет обеспечить более демократический и открытый процесс принятия решений, а также повысит ответственность органов местного самоуправления перед жителями.

3) Обеспечение принципа разделения властей между органами государственной власти и органами местного самоуправления важно для обеспечения устойчивости и эффективности работы системы управления на всех уровнях. Это поможет избежать конфликтов и противостояний между различными органами власти и обеспечит более понятную систему управления.

4) Содействие развитию местного самоуправления и совершенствованию его организации означает создание условий, при которых органы местного самоуправления могут эффективно функционировать и развиваться. Это поможет увеличить уровень управленческой компетенции в муниципальных органах, обеспечить более качественные услуги и решения на местном уровне и улучшить качество жизни жителей.

5) Создание условий для участия граждан в обсуждении вопросов местного значения и формированию общественных органов при местных органах управления помогает обеспечить широкое участие жителей в процессе управления на местном уровне. Это поможет улучшить качество принимаемых решений, а также повысить доверие жителей к органам местного самоуправления.

6) Обеспечение реализации принципа местного самоуправления на всех территориях Российской Федерации помогает обеспечить равенство всех регионов в праве на демократический и открытый процесс управления. Это поможет обеспечить более справедливое распределение ресурсов и повысить уровень жизни жителей во всех регионах страны.

Закон № 154-ФЗ положительно повлиял на развитие системы местного самоуправления в России в 1995-2003 годах. Поскольку закон устанавливал основные принципы организации местного самоуправления, он разграничивал полномочия органов муниципальной власти и ведомств государственной власти, что в свою очередь привело к облегчению системы децентрализации и стимулированию развития местного самоуправления в России.

В период с 1995 по 2003 годы произошло значительное развитие системы местного самоуправления в России. Как результат реформирования:[3]

- были созданы муниципальные образования;
- были установлены управленческие, финансовые и налоговые прерогативы, делегированные местным властям;
- произошла качественная перестройка организационной структуры местного самоуправления.

Таким образом, Закон № 154-ФЗ стал первопроходцем в реформировании и развитии системы местного самоуправления в России, закрепив основные принципы организации местного самоуправления и стимулирование развитие местного самоуправления в России в период с 1995 по 2003 года. Положения законодательного акта стали последующей основой для дальнейшего расширения системы местного самоуправления в России. Благодаря этому закону была создана новая система органов местного самоуправления, которая получила широкие полномочия и возможности в сфере управления социально-экономическим развитием территорий и повышения качества жизни населения.

#### **Список литературы:**

1. Тасеев В. Б., Янцен Е. А. Проблемы местного самоуправления // Основы экономики, управления и права. 2013. № 5 (11). С. 25-28.
2. Кузин Д. А. Понятие, сущность и система органов местного самоуправления Российской Федерации // Ученые записки Орловского государственного университета. 2012. № 2. о С. 374-378. Ц
3. Воробьева О. А. Особенности осуществления местного самоуправления в Российской Федерации // Общество: политика, экономика, право. 2012. № 2. С. 138-142.



## К ИСТОКАМ СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Моисеева Анастасия Евгеньевна**  
Московский университет имени С.Ю. Витте,  
студентка 2 курса юридического факультета  
nmoiseeva165@mail.ru

**Научный руководитель:**  
Дорохов Николай Иннокентьевич, к.и.н, профессор,  
Профессор кафедры теории и истории государства и права,  
arnita@mail.ru

**Аннотация.** Рассмотрение исторического процесса формирования местного самоуправления в России дает понимание того, в какой последовательности и как формировались правовые основы и правовые институты в этой области. В данной статье проведен анализ законодательных актов и реформ, которые способствовали созданию местных органов власти и развитию гражданского самоуправления в России. Дана оценка эффективности реформ и причины их неудач. Исследование объясняет процесс формирования местного самоуправления в России и его влияния на современные политические и социальные отношения в стране.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, реформа, демократизация, глава, местная администрация.

## TOWARDS THE ORIGINS OF THE FORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA

**Moiseeva Anastasia E.**  
Moscow University named after S.Y. Witte, student

**Scientific supervisor:**  
Professor Dorokhov N.I., Ph.D., Moscow University named after S.Y. Witte

**Abstract.** Consideration of the historical process of the formation of local self-government in Russia gives an understanding of the sequence and how the current laws and decrees in this area were formed. This article analyzes the legislative acts and reforms that contributed to the creation of local authorities and the development of civil self-government in Russia. Evaluation of the effectiveness of reforms and the reasons for their failures are also discussed in the article. The study explains the process of formation of local self-government in Russia and its impact on modern political and social relations in the country.

**Keywords:** local self-government, reform, democratization, head, local administration.

Местное самоуправление в России начало формироваться с 1990-х годов, в период «перестройки». Муниципалитеты получили самостоятельность и способность принимать решения по ряду вопросов. В 1980-90-е годы вслед за демократизацией встал вопрос о формировании системы местного самоуправления. Первым шагом в решении этого вопроса стал принятый и введенный в действие 9 апреля 1990 г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

Этот закон стимулировал изменения в ряде пунктов. Поэтапно происходило конституционное закрепление местного самоуправления как отдельного аппарата государственной власти. После реформы от 24 мая 1991 года исполнительные комитеты местных советов заменены «местной администрацией». Кроме того, Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» включил местную администрацию в систему местного самоуправления и назвал их представительными органами без слова «государственные» (ст.1, часть 1).

Также закон предусматривал различие между представительными органами и органами исполнительной власти. Местный совет был определен как орган власти, а местная администрация как орган управления, чья автономия была усилена. Существовала местная администрация, где было только одно руководящее лицо – это глава администрации, который избирался населением путем выборов. Были установлены собственные полномочия администрации, что ослабило ее ответственность перед высшими исполнительными органами и местным советом [1].

Одним из основных элементов становления муниципального права было создание избирательной системы. Этот избирательный механизм позволял жителям городов и поселков выбирать своих представителей в рамках местного управления, основанного на демократических принципах.

В соответствии с Законом «О местном самоуправлении в РСФСР» был создан институт территориального общественного самоуправления населения, в состав которого входили: общие собрания, конференции граждан, местные референдумы. Появлялись и другие формы демократии: органы территориального общественного самоуправления населения, а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов).

Создавались региональные и федеральные ассоциации, профсоюзы, ассоциации местного самоуправления. Одним из первых 13 марта 1991 года был создан Союз российских городов и региональных образований (СРГ). Руководителями специальной рабочей группы стали главы администраций и мэры крупных городов, видные общественные деятели. Среди них были: мэр города Рязани Рюмин Валерий Васильевич (1991 г.), депутат Государственной Думы первого созыва Федерального Собрания Российской Федерации Валерий Александрович Кирпичников (1992–1998 гг.), мэр города Омска Валерий Павлович Рощупкин (1998 – 2001 гг.), мэр города Екатеринбурга Аркадий Михайлович Чернецкий (2001 – 2009 гг.) и другие. С начала своей работы и по настоящее время Союз российских городов постоянное внимание уделяет поэтапной и постоянной реализации нормативных и законодательных актов по вопросам местного самоуправления.

Указом «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» №1760 от 26 октября 1993 г. были упразднены все населенные пункты, подчиненные районам и городам (села, деревни, села и т. д.) как самостоятельные административные единицы, и введено понятие «поселения», которое стало основной единицей местного самоуправления. Всего было создано 12 063 населенных пункта, которые были сгруппированы в различные уровни муниципальных образований: городской округ, городское поселение, муниципальный район, сельское поселение. Каждый уровень муниципального образования имеет свою муниципальную администрацию, которая избирается населением данной территории. Реформа местного самоуправления явилась одним из важных этапов процесса демократизации и децентрализации власти в России [2].

Следующий этап развития местного самоуправления был связан с принятием Конституции России в 1993 году. Она стала первой конституцией, принятой в России после распада Советского Союза, а Российская Федерация была признана суверенным государством [3].

Главными характеристиками Конституции 1993 года можно назвать следующие:

- Россия названа демократическим федеративным правовым государством, где главным источником власти является народ;
- В качестве формы правления выбрана республика, а главой государства стал Президент страны;
- Парламент России, состоящий из Государственной Думы и Совета Федерации, получил значительные полномочия в области законодательной деятельности и проверки деятельности исполнительной власти;
- Конституция защищает государственный суверенитет и территориальную целостность Российской Федерации;

В рамках отдельной главы – восьмой – был закреплён институт местного самоуправления, который на уровне Основного закона государства наделялся весьма большой группой полномочий по решению вопросов местного значения; характеризовался многообразием форм деятельности, обеспечивался механизмом гарантий на его осуществление.

Кроме того, по тексту Конституции более двадцати статей касались тех или иных вопросов, имеющих отношение к местному самоуправлению (ст.3, 9, 12, 15, 18, 24, 32, 33, 43, 46, 68, 72 и др.). В конкретных законодательных актах были определены права и обязанности муниципалитетов в сфере финансовых и налоговых отношений, земельных отношений, управления жилищным фондом и других вопросов.

Таким образом, можно полагать, что с принятием Конституции РФ и ряда федеральных и региональных законов в современной России завершился процесс становления основ местного самоуправления. Дальнейший процесс развития и совершенствования местного самоуправления строился на основе реализации норм Конституции РФ. Муниципалитеты получали значительные полномочия в сфере организации территорий, обеспечения социальной защиты населения, управления жилищной сферой, обеспечения безопасности и во многих других вопросах. Можно сказать, что становление и развитие муниципально-правовых отношений в России было связано с общими процессами демократизации и созданием гражданского общества. Однако этот процесс в России не остановлен, он продолжается, и сегодня система местного самоуправления и институты муниципального права продолжают совершенствоваться и развиваться.

#### **Список литературы:**

1. Васильев, Всеволод Иванович. Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. пособие / В. И. Васильев; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. - Москва: Юринформцентр: Тихомиров Москва Ю., 1999. - 452 с.
2. Гадельшина Л.И. Местное самоуправление в РФ / Гадельшина Л.И. // Марийский юридический вестник. 2017. Т. 1. № 1 (20). С. 23-26.
3. Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2017. – 672 с.

## ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В КАНАДЕ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**Огрин Сергей Сергеевич**

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,  
студент (магистратура)

**Аннотация.** В статье анализируются полномочия канадских муниципалитетов в области продовольственной политики, их соотношение с компетенцией других уровней власти и обосновывается вывод о специфичном месте канадских муниципалитетов в системе продовольственной политики Канады

**Ключевые слова:** Муниципалитеты, местные органы власти, Канада, продовольственная политика, компетенция муниципалитетов, полномочия местных органов власти.

## FOOD POLICY OF MUNICIPALITIES IN CANADA: LEGAL ASPECT

**Ogrin Sergey Sergeevich**

National Research University «Higher School of Economics»,  
Student (Master's Programme)

**Abstract.** The article analyzes powers of Canadian municipalities in the field of food policy, their correlation with power of another levels of government and substantiate conclusion about specific place of Canadian municipalities in system of Canada's food policy.

**Keywords:** Municipalities, local governments, Canada, food policy, competence of municipalities, powers of local governments.

Связь муниципалитетов и продовольственной политики на первый взгляд может показаться неочевидной. Подобные вопросы могут показаться слишком масштабными как по своему географическому охвату, так и по социальным последствиям, чтобы быть компетенцией муниципалитетов. Однако более комплексный подход к данной проблеме позволяет нам сделать принципиально иной вывод. Муниципалитеты играют огромную роль в продовольственной политике, даже если они не имеют прямо закрепленной законом соответствующей компетенции. И при этом подобные ситуации также находятся в правовом поле и регулируются значительным числом различных актов. Канада является примером подобной ситуации в продовольственной политике.

Конституционный акт 1867 года закрепляет сельское хозяйство как законодательную компетенцию парламента Канады и легислатур провинций, но не муниципалитетов [1]. И в связи с этим необходимо отметить, что продовольственная политика не ограничивается только вопросами развития сельского хозяйства. В неё входят также вопросы безопасности продукции, обеспечения доступа населения к продовольствию, управления землёй и водными ресурсами и так далее. Даже вопросы «здорового питания» могут включаться в продовольственную политику, в зависимости от подхода к её определению. И в этом видится ключевой момент для понимания ситуации. Продовольственная политика сама по себе охватывает настолько широкий круг общественных отношений, что неизбежно оказывается в том числе и в компетенции муниципалитетов. Кроме того, правовое регулирование муниципальных

учреждений (Municipal institutions) отнесено к исключительному ведению legislatures провинций. В связи с этим во многих сферах своей деятельности, связанной с осуществлением своей продовольственной политики, муниципалитеты делят полномочия с провинциями. При этом нередко местные органы власти занимаются именно осуществлением политики провинций в пределах предоставленных им полномочий.

На практике образуется система, при которой федеральная власть и власть провинций издают нормативные правовые акты по вопросам своей компетенции (Act), в то время как местные органы власти по данным вопросам издаю акты, обозначаемые в английском языке как «bylaw» (весьма условно это можно перевести на русский как подзаконный правовой акт), а также включают вопросы продовольственной политики в планы и стратегии. Важно отметить, что не следует рассматривать складывающиеся при этом отношения между муниципалитетами и федерацией/провинциями исключительно как отношения власти и подчинения. Местная власть имеет правовые механизмы представления своих интересов индивидуально (на уровне провинций) или в составе союзов муниципалитетов (как на федеральном уровне, так и на уровне провинций) [5]. При этом достаточно сложная система распределения полномочий между федерацией, провинциями и муниципалитетами в Канаде делает жизненно необходимым сотрудничество между различными уровнями власти при разработке своей политики, во избежание как конкуренции за полномочия, так и отказа от ответственности. На практике не всегда удаётся обеспечить надлежащий уровень сотрудничества [4].

Однако какие именно полномочия имеют муниципалитеты, в рамках которых они влияют на продовольственную политику? Прежде всего стоит отметить, что возможности канадских муниципалитетов по осуществлению продовольственной политики может различаться как в следствие разного правового регулирования в провинциях, так и в следствие разных природных условий. Местные органы власти, достаточно редко участвуют напрямую в производстве и снабжении населения продовольствием. Но в то же время это не означает, что их влияние имеет исключительно косвенный характер.

Одним из наиболее очевидных инструментов для муниципалитетов является поддержка и развитие сельского хозяйства. В том числе может иметь место поддержка и более специфичных видов сельского хозяйства (например: городское сельское хозяйство. При этом, что естественно, у муниципалитетов, располагающихся в сельской местности, больше возможностей для оказания влияния на развитие сельского хозяйства. Это связано прежде всего с наличием у них полномочий по зонированию земель. При этом зонирование играет важную роль не только при планировании развития территории, но и защиты сельскохозяйственных земель. Стоит отметить, что в англоязычной литературе нередко обозначается проблема наделения муниципалитетов значительной сферой ответственности по вопросам зонирования, которая может входить в противоречие с их ограниченными финансовыми возможностями и зависимости бюджетов от налога на недвижимость. В то же время местные налоги также включаются в перечень инструментов муниципалитетов для осуществления продовольственной политики.

Необходимо отдельно выделить и такой аспект зонирования, как определение территорий, на которых могут располагаться торговые объекты, а также иные организации, осуществляющие деятельность в сфере продовольствия. Очевидно, что

подобные полномочия напрямую связаны с обеспечением доступа населения продуктами питания.

Важную роль играет и участие муниципалитетов в охране общественного здоровья. Прежде всего их полномочия реализуются через участие в инспектировании продуктов питания и пропаганде здорового образа жизни.

Определённое влияние на продовольственную политику муниципалитеты имеют также через свои полномочия в сфере организации уборки отходов, в том числе пищевых отходов. И хотя местные органы не могут устанавливать требования к производителям продовольствия (обычно это регулируется провинциями), заинтересованность муниципалитетов стимулирует их искать способы косвенного воздействия на экономических агентов. Не стоит забывать, что и сами производители могут менять свою политику в зависимости от подхода муниципалитета по обращению с отходами [4].

Разумеется, нет закрытого списка инструментов, которые канадские муниципалитеты могут использовать. Так, например, возможно множество вариантов взаимодействия местных органов власти с гражданским обществом, в том числе путём создания некоммерческих (non-profit) организаций с муниципальным участием и имеющих целью осуществление соответствующей деятельности [6]. Также в Канаде имеется практика создания советов по продовольственной политике на разных уровнях власти (в том числе на муниципальных) [3].

Однако основные компетенции муниципалитетов, позволяющие им участвовать в продовольственной политике сосредоточены именно в сферах социальной защиты населения, их экономической политики, развития территории и защиты окружающей среды. При этом нередко местные органы власти осуществляют скорее оперативное управление в рамках регулирования, устанавливаемого федерацией и провинциями. Стоит, однако, отметить, что в литературе отмечается относительно «мягкий» характер регулирования во многих подобных нормативных актах. Так, например, в исследовании 2016 года только три провинции Канады (Британская Колумбия, Онтарио, Квебек) были охарактеризованы как имеющие сильную законодательную базу по защите сельскохозяйственных земель. При этом в конце 2022 года данные нормы были несколько смягчены в провинции Онтарио [2]. Всё это создаёт ситуацию, при которой роль субъектов, которые будут осуществлять реализацию и правоприменение в сфере продовольственной политики (а нередко это именно муниципалитеты) возрастает, повышается значение проводимой политики на местах со всеми вытекающими достоинствами и недостатками данного подхода.

В итоге перед нами складывается ситуация, при которой муниципальная власть, традиционно не включаемая в число субъектов, определяющих продовольственную политику, на практике имеет достаточно большое значение при её реализации. Это связано с крайне широким количеством общественных отношений, которые затрагиваются продовольственной политикой, и практически неизбежно будут пересекаться с компетенцией муниципалитетов, особенностями политических и правовых механизмов взаимодействия местного самоуправления с другими уровнями власти, а также спецификой правового регулирования на федеральном уровне и уровне провинций, оставляющий относительно широкие возможности для усмотрения местным органам власти. Всё это делает пример Канады интересным как с точки зрения конкретной практики муниципалитетов, так и с точки зрения примера расширения компетенции отдельных уровней власти в ходе правовой практики.

#### Список литературы:

- 1) THE CONSTITUTION ACTS, 1867 to 1982. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/> (дата обращения: 11.04.2023).
- 2) Agricultural Land Protection. URL: <https://foodpolicyforcanada.info.yorku.ca/agricultural-land-protection/> (дата обращения: 11.04.2023).
- 3) Omar Elsharkawy, Sylvie La Forge. (2017). Food Policy Councils: Governance, Success, Challenges.
- 4) Food system governance. URL: <https://foodpolicyforcanada.info.yorku.ca/backgroundunder/problems/food-system-governance/> (дата обращения: 11.04.2023).
- 5) Rod MacRae, Kendal Donahue. (2013). Municipal food policy entrepreneurs: a preliminary analysis of how Canadian cities and regional districts are involved in food system change.
- 6) Brynne Abra. (2018). Working with local government on food policy: A toolkit for civil society. Vancouver, B.C.: BC Food Systems Network.

### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ РОССИИ ДЛЯ СИРИИ

**Омран Башар**

Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы,  
аспирант кафедры муниципального права юридического института

**Аннотация.** В данной статье рассматриваются правовые основы и принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в России и перспективы их применения в Сирии. Подчеркивается важность электронного взаимодействия для повышения эффективности взаимодействия и ускорения процесса принятия решений. Анализируются механизмы координации деятельности между ними и выявляются проблемы, связанные с неэффективным использованием бюджетных средств, нехваткой ресурсов и необходимостью более тесного взаимодействия при решении важных вопросов.

**Ключевые слова:** публичная власть, государственная власть, местное самоуправление, взаимодействие.

### INTERACTION OF STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: THE EXPERIENCE OF RUSSIA FOR SYRIA

**Omran Bashar**

Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba,  
Postgraduate student of the Department of Municipal Law of Law Institute

**Abstract.** This article discusses the legal framework and principles of interaction between public authorities and local governments in Russia and the prospects for their application in Syria. The importance of electronic interaction is emphasized in order to increase the efficiency of interaction and speed up the decision-making process. The mechanisms for coordinating activities between them are analyzed and problems associated

with inefficient use of budgetary funds, lack of resources and the need for closer interaction in solving important issues are identified.

**Keywords:** public authority, state authority, local self-government, interaction.

### **Введение**

В настоящее время во многих странах наблюдается активное развитие местного самоуправления и увеличение роли муниципальных органов власти в управлении территориями и обществом. В связи с этим возрастает важность взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, которое направлено на повышение эффективности государственного управления и улучшение жизни населения.

Взаимоотношения государственных органов и органов местного самоуправления являются правоотношениями и возникают из соответствующих прав и обязанностей. Органы государственной власти и местного самоуправления выполняют свои функции, что приводит к неизбежному взаимодействию между ними.

Российская Федерация имеет значительный опыт в области организации взаимодействия между федеральными, региональными и муниципальными органами власти. Российская модель управления может представлять интерес для других стран, которые сталкиваются с аналогичными проблемами в организации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Одной из таких стран является Сирия, которая прошла через серьезные политические, экономические и социальные трудности в последние годы. Сирийское правительство проводит политику децентрализации власти и перевода полномочий на местный уровень, что вызывает необходимость взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления.

### **Основная часть**

I. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в России

Взаимодействие государственных органов власти и органов власти местного самоуправления, по мнению М. Г. Нуркина, представляет собой «деятельность государственных органов власти и органов власти местного самоуправления направленная на решение общих задач, развитие межбюджетных отношений и распределение полномочий, основанная на государственном и муниципальном контроле за соблюдением законодательства и предполагающая экономическую самостоятельность и организационно-правовую направленность местного самоуправления».

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в России строится на основе принципов конституционной системы Российской Федерации, таких как единство системы публичной власти, разделение властей, взаимодействие и координация деятельности органов публичной власти. По мнению В. И. Бариновой правовые основы взаимодействия различных уровней публичной власти на основе принципа ее разделения обеспечивают их функционирование и систему сдержек и противовесов.

Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в России определены федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Федеральные законы "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и "Об общих



принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" определяют основные принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Кроме того, законодательство определяет порядок распределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Например, законодательство определяет, какие вопросы могут быть решены органами местного самоуправления, а какие должны быть решены органами государственной власти.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления взаимодействуют между собой при решении важных вопросов, касающихся жизни и благополучия населения. Например, при решении вопросов по организации образования, здравоохранения, благоустройства территории и других важных сферах, органы государственной власти и органы местного самоуправления сотрудничают друг с другом.

Взаимодействие данных органов является важным условием обеспечения эффективности государственного управления и благополучия населения. Однако в практике происходят конфликты между органами государственной власти и органами местного самоуправления, которые могут приводить к затруднениям в решении важных вопросов. В таких случаях необходимо применять механизмы урегулирования конфликтов, определенные законодательством. Также следует отметить, что в условиях развивающейся информационной среды все большее значение приобретает электронное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления. Развитие электронного правительства и обмена электронными документами между органами государственной власти и органами местного самоуправления может значительно ускорить процесс принятия решений и повысить эффективность взаимодействия.

II. Анализ практики взаимодействия между федеральными, региональными и муниципальными органами власти в России

Федеральные, региональные и муниципальные органы власти взаимодействуют в рамках своих полномочий, соблюдая принципы разделения властей и координации деятельности. Однако при этом существуют и отдельные проблемы. Одной из таких проблем является недостаточная эффективность механизмов координации деятельности между органами власти на разных уровнях. В частности, в некоторых случаях отсутствует единая методология для оценки эффективности реализуемых проектов и программ, что может приводить к нерациональному использованию бюджетных средств.

Кроме того, отдельные эксперты и специалисты отмечают необходимость более тесного взаимодействия между органами власти на всех уровнях при решении важных вопросов, таких как социально-экономическое развитие регионов, экологические проблемы и многие другие. Российским законодательством предусмотрены следующие механизмы взаимодействия между федеральными, региональными и муниципальными органами власти: совместная работа при реализации общих программ и проектов, межведомственное сотрудничество, участие в советах и комиссиях и т.д.

III. Перспективы применения опыта России в Сирии

Основные принципы взаимодействия органов власти, которые успешно применяются в России, могут быть применены и в Сирии. Ключевыми механизмами взаимодействия являются координационные советы и учет мнения и интересов

населения при принятии решений. Применение этих принципов может существенно улучшить работу органов власти в Сирии и обеспечить более эффективное управление территориями.

Координационные советы – это важный механизм взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти, который может привести к эффективному управлению территориями. Взаимодействие между органами местного самоуправления и государственной власти в рамках координационных советов направлено на укрепление связей между ними и обеспечение взаимодействия в процессе реализации совместных проектов и программ.

Одним из примеров успешного взаимодействия между органами местного самоуправления и государственной власти может послужить опыт Московской области. В этом регионе созданы координационные советы, которые помогают решать проблемы на местном уровне, укреплять доверие между органами власти и населением и способствовать развитию региона. Например, Координационный совет по развитию транспортной системы г. Москвы и Московской области, который занимается координацией действий по созданию и развитию транспортной инфраструктуры на территории области.

Учет мнения и интересов населения также является важным фактором при принятии решений. В Сирии, где происходят масштабные социально-политические изменения, важно учитывать мнение и интересы граждан при разработке и реализации программ и решений.

#### V. Заключение

Применение опыта взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в России в Сирии может существенно улучшить управление территорией и повысить уровень жизни населения. Однако, необходимо учитывать специфику ситуации в Сирии и адаптировать принципы взаимодействия к местным условиям. В частности, необходимо учитывать национально-культурные особенности и исторический опыт управления территорией в Сирии. Также важно принимать во внимание особенности политической и социальной ситуации в стране, которые могут повлиять на применение опыта взаимодействия органов власти. Кроме того, необходимо учитывать вопросы обеспечения безопасности на территории Сирии, в том числе в связи с террористической угрозой. В этой связи необходимо разработать механизмы координации действий между органами власти и силовыми структурами для обеспечения безопасности населения.

#### Список литературы:

1. Барина, В. И. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в современной России / В. И. Барина // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. – 2018. – № 1. – С. 36-38. – EDN XYFEZV.
2. Бялкина Т.Б. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: Монография. - Воронеж. 2013. – 408 с.
3. Нуркин, М. Г. Теоретико-правовые основы взаимодействия государственных органов власти и органов власти местного самоуправления / М. Г. Нуркин // Аграрное и земельное право. – 2010. – № 2(62). – С. 41-46. – EDN KZKXFL.

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ КАК ЗВЕНО  
В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ  
ПОНЯТИЙНО - КАТЕГОРИАЛЬНОГО АППАРАТА**

**Погромская Злата Андреевна**

Московский университет имени С.Ю. Витте, студентка юридического факультета  
zpogromskaa@gmail.com

**Научный руководитель:**

Дорохов Николай Иннокентьевич, к.и.н., профессор кафедры теории и истории  
государства и права, Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

**Аннотация.** Понятийно-категориальный аппарат в контексте муниципальной власти может быть проблематичным в связи с различными толкованиями и трактовками терминов, а также с различными уровнями власти и компетенций. Например, понятие "муниципальная власть" может быть толковано по-разному: как органы местного самоуправления, как администрация города или района, как муниципальные службы и т.д. Это может привести к недопониманию и несогласованности в действиях муниципальных органов и других участников системы публичной власти.

**Ключевые слова:** Муниципальная власть, местное самоуправление, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

**MUNICIPAL POWER AS A LINK IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC  
POWER: PROBLEMATIC ASPECTS OF THE CONCEPTUAL  
AND CATEGORICAL APPARATUS**

**Pogromskaya Zlata Andreevna**

Witte Moscow State University, student of the Faculty of Law  
zpogromskaa@gmail.com

**Scientific supervisor:**

Professor Dorokhov N.I, Ph.D., Moscow University named after S.Y. Witte

**Abstract.** The conceptual and categorical apparatus in the context of municipal government can be problematic due to different interpretations and interpretations of terms, as well as with different levels of government and competencies. For example, the concept of "municipal power" can be interpreted in different ways: as local self-government bodies, as the administration of a city or district, as municipal services, etc. This may lead to misunderstandings and inconsistencies in the actions of municipal authorities and other participants in the system of public authority.

**Keywords:** Municipal government, local self-government, state authorities, local self-government bodies.

Единую систему публичной власти составляют органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности [1]. Таким образом, а также в силу того, что Российская Федерация имеет форму федеративного государства, можно сделать вывод о том, что существует публичная

власть, действующая на федеральном уровне, к ней относятся федеральные органы государственной власти; на уровне субъектов РФ – это государственные органы субъектов, и власть на местах, в пределах муниципальных образований, которая представляет из себя органы местного самоуправления и иные институты муниципальной власти с участием различных организационных форм населения муниципального образования.

Все эти три элемента объединены и тесно сплетены между собой. Недостаточная скоординированность в деятельности государственного и муниципального уровней власти все это время, с момента принятия ныне действующей Конституции РФ в течение многих лет отрицательно сказывалась на эффективности власти и управления, в том числе на реализации прав граждан. В данной статье автор предпринимает попытку определить место муниципальной власти в единой системе публичной власти.

Органы местного самоуправления и муниципальной власти составляют отдельную ветвь организации единой системы публичной власти, так как органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [2]. При изучении научной литературы, посвященной муниципальному праву, можно заметить, что авторы оперируют понятиями «местное самоуправление» и «муниципальная власть» в качестве синонимов и транслируют тем самым их полную идентичность. Винить их за это будет совершенно напрасным, так как сам законодатель дал им разрешение на объединение значений этих понятий в п. 2 ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», легально обосновав использование слов «местный» и «муниципальный» и образованных от них словосочетаний в одинаковом значении в отношении органов, осуществляющих власть на уровне субъекта. Однако при более глубоком, комплексном анализе, а также при изучении доктрины муниципального права, автор пришла к выводу, что несмотря на незначительную в масштабах учения об общественных отношениях, складывающихся в системе организации власти на местах, разницу между данными понятиями все же присутствует.

Для начала определимся с тем, что нам дано буквой закона, а она четко и безжалостно загоняет в легальные рамки понятие «местное самоуправление», определяя его ст. 1 ФЗ-131 как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.[3]

В данном законе, как и в любом другом нормативно-правовом акте не встречается в юридически закреплённом виде понятие муниципальной власти, однако это не выбивает его из ряда правовых терминов – несмотря на отсутствие юридического оформления, Конституционный суд использует это понятие, более того, в своих постановлениях он придает ему значение, отличающееся от легального понятия местного самоуправления, определяя муниципальную власть как вид публичной власти.[4]

Проведённый анализ дефиниций и их использования поможет нам перейти к выявлению особенностей, позволяющих различать обсуждаемые понятия. Согласно Конституции РФ (п. 2 ст. 130) население имеет право на решение местных вопросов

как самостоятельно – через референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления, так и опосредованно – через органы местной власти. Таким образом, управление на местах проявляет свою двойственную природу, ветвями которой становятся местное самоуправление и муниципальная власть.[5]

Местное самоуправление воплощает в себе активную форму волеизъявления, при употреблении этого понятия подчеркивается самостоятельный и всеобщий для муниципального образования характер функционирования власти на местах. Органы местного самоуправления потому и не входят в систему органов государственной власти, что обладают самостоятельностью в пределах своих полномочий.

Но поскольку общественная инициатива и независимые от государственной власти институты гражданского общества весьма слабо развиты, а существующие органы местного самоуправления являются ничем иным как аффилированными и финансово зависимыми от органов государственной власти, более корректно называть их муниципальной властью, а не местным самоуправлением. Будучи негосударственным институтом, муниципальная власть всё же обладает структурой и организацией близкой к государственной власти, имеет схожие законы, регламентирующие деятельность представительных органов муниципального образования, метафорически она является уменьшенной копией государственного аппарата, поэтому та тесная связь с органами государственной власти и есть основное отличие и аффилированный характер считается одним из главных проблемных аспектов муниципальной власти. Если такая форма управления на местах будет оставаться подавляющей, то гражданское общество не сможет приобретать желаемый самостоятельный характер.

Таким образом, на наш взгляд для создания сбалансированного местного самоуправления, которое, несмотря на свой самостоятельный характер, не должно терять связи с ядром единой системы публичной власти – с органами государственной власти, необходимо развивать и муниципальную власть, и местное самоуправление, последнему должно быть уделено больше внимания в силу отсталого положения в контрасте с муниципальной властью.

#### **Список литературы:**

1. Газизова Лира Ильдусовна К вопросу о разграничении понятий «Муниципальная власть» и «Местное самоуправление» // Власть. 2015. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-razgranichenii-ponyatiy-munitsipalnaya-vlast-i-mestnoe-samoupravlenie> (дата обращения: 06.04.2023).
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 01.07.2020 N 11-ФКЗ) // Текст Конституции опубликован в «Российской газете» от 25 декабря 1993 г. N 237 (первоначальный текст)
3. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России / Бондарь Н.С. - М.: Норма, 2008. - 592 с.
4. Постановление Конституционного суда РФ от 02.04.2002 N 7-П. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления"». - СЗ РФ. 2002. 4. Ст. 1374.:

5. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" Консультант/плюс. [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/?ysclid=lgaoab12p845945348](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=lgaoab12p845945348) (дата обращения – 10.04.2023)

## ОСОБЕННОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СКАНДИНАВСКИХ СТРАН

**Саевич Артём Павлович**

Белорусский государственный университет,  
студент 3 курса юридического факультета  
artyom.saevich.77@gmail.com

**Научный руководитель:**

Масловская Т.С., канд. юрид. наук, доцент

**Аннотация.** Работа посвящена местному самоуправлению Скандинавских государств. В ней идет речь об особенностях реализации полномочий местных органов самоуправления на территории Скандинавских государств, положению органов и особенностях организации в данный период. Автор статьи раскрывает основные положения, по которым определяются особенности между государствами, а также приводит предположения о перспективах развития самоуправлений.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; коммуны; Скандинавские государства; бюджет; законодательство; правовые нормы.

## PECULIARITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SCANDINAVIAN COUNTRIES

**Sayevich Artem Pavlovich**

Belarusian State University, 3rd year student of the Faculty of Law

**Scientific supervisor:**

Maslovskaya T.S.

**Abstract.** The work is devoted to the local self-government of the Scandinavian states. It deals with the specifics of the implementation of the powers of local self-government bodies on the territory of the Scandinavian states, the position of the bodies and the specifics of the organization in this period. The author of the article reveals the main provisions according to which the peculiarities between states are determined, and also makes assumptions about the prospects for the development of local governments.

**Keywords:** local self-government; communes; Scandinavian states; budget; legislation; legal norms.

Местное самоуправление как явление общественной жизни и институт гражданского общества зародилось еще в древности и прошло периоды античного мира, средних веков и нового времени.

Развитие органов местного управления и местного самоуправления проходило в несколько этапов. Начиная с 1960-х гг. и по сегодняшний день идёт процесс поэтапного расширения полномочий местных органов власти.

Эта тенденция нашла своё отражение в Европейской Хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы в 1985 году и нормативно-правовые нормы которого нашли своё закрепление в законодательных актах стран Северной Европы.

Местное самоуправление как правовой институт нашли своё закрепление в Конституции Королевства Дания и Королевства Швеция, с 1999 года в Финляндской Республике. В 2010 году институт местного самоуправления был закреплён в Королевстве Норвегия.

Законодательством о местном управлении и самоуправлении Скандинавских государств на коммуны возложены примерно схожие функции и задачи общего и, как правило, обязательного характера: социальное обеспечение (социальные пособия, поддержка малообеспеченных семей, безработных, опека и попечительство, программы для молодежи и т.д.); обеспечение ухода и присмотра за детьми; услуги по уходу за престарелыми; специальный уход за инвалидами, помощь лицам с отставанием в умственном развитии; услуги в области образования (обязательные школы, гимназии, муниципальные школы для взрослых); фактическое планирование; защита окружающей среды и оказание услуг в здравоохранении; организация сбора мусора и утилизации отходов; организация спасательных служб и гражданской обороны; водоснабжение и канализация [5].

На выполнение большого объема обязательных и добровольных функций и задач органам самоуправления требуются огромные финансовые ресурсы. Расходы коммун составляют пятую часть валового внутреннего продукта каждой из стран Скандинавии [2].

Ключевым источником доходов для коммун является подоходный налог с местного населения.

Оценивая тенденции в финансах местных органов власти стран Скандинавии важно отметить, что продолжается уверенный рост дотаций со стороны национального бюджета что влечёт рост влияния центра в дела местного самоуправления. Сохраняется первостепенная важность национального бюджета по отношению к иным финансам, что является подспорьем к бюджетным спорам между центром и самоуправлениями [1].

В среднем от 20 до 32% доходов местных бюджетов Финляндии завязано на государственных субсидиях. Около 1/3 от местных налогов, 27% – дополнительные доходы, 4% – займы [8].

Местные и региональные органы власти в Швеции обладают самостоятельной финансовой базой, основу которой составляют местные налоги, а также доходы предприятий, оказывающих услуги населению и находящихся в собственности муниципалитетов, муниципальных объединений.

Однако дотации центра составляют в среднем около 60% доходов органов самоуправления. Расходы органов самоуправления Королевства Швеция постоянно растут и не хватает средств, получаемых как в качестве государственных субсидий, так и в виде собственных доходов [6].

Расходы местных органов власти в Норвегии составили 17,7% ВВП или 34,2% от общего объема государственных расходов в 2021 году, что несколько ниже, чем в других странах Северной Европы.

Согласно данным Министерства местного самоуправления и модернизации, муниципальные доходы состоят в основном из налоговых поступлений – 40%, государственных субсидий – 34%, целевых субсидий и кредитов – 5%, сборов и пошлин с граждан – 14% и возмещения НДС – 5% [4].

Муниципальные власти Дании получают более половины своих доходов – 57%, от подоходного налога и налога на имущество.

В дополнение к этому муниципалитеты получают правительственные ассигнования, так называемые единовременные субсидии – около 12-22% от доходов самоуправлений.

Муниципальные власти получают субсидии на решение конкретных задач, особенно социального характера. В зависимости от характера задачи, центральные власти возмещают определенную часть расходов муниципальных властей [4].

В реализации новой политики регионального развития государства Северной Европы делают ставку на использование местного самоуправления как одного из главных своих партнёров, наряду с бизнесом, неправительственными организациями. Современная региональная политика в этих странах превращается из императивной во взаимозависимые отношения коммун и центра.

Опыт развития местного самоуправления и проведения региональной политики сегодня является объектом интересов стран с переходной экономикой, поскольку он является примером удачного сочетания сильного социально-ориентированного государства и сильной местной демократии с опорой друг на друга.

Считаем важным отметить существенные положительные аспекты, приобретенные по результатам реформ АТД в Скандинавских странах, а именно:

- крупные муниципалитеты могут реализовывать большее количество полномочий;
- более высокий профессиональный уровень выполнения полномочий;
- возможность использования современных технологий и их преимуществ для тех муниципалитетов, которые ранее не имели к ним доступа;
- крупные муниципальные образования более устойчивы к различным экономическим трудностям;
- увеличение доходной части бюджета за счет налогов и, следовательно, снижение государственного субсидирования;
- лучшая защита интересов местного населения;
- возможность создания новых рабочих мест и более благоприятных условий труда.

Разумеется, все перечисленное может вызвать споры, и поэтому процесс проведения реформы был довольно длительным.

Как особенности, мы отмечаем, что появилась возможность значительно расширить круг задач и степень ответственности муниципалитетов. Отвести к ведению регионов вопросы предоставления медицинских услуг, в частности больничное обслуживание и обеспечение национальной системы общего образования [3].

В заключении нашего исследования отметим, что все уровни муниципальной власти обладают самостоятельной финансовой базой, местные органы обладают правом взимания местных налогов, а также опираются в своей деятельности на



принцип выравнивания, который влечет за собой субсидии из государственного бюджета.

Местное самоуправление – важный институт государственного управления и, одновременно, гражданского общества.

Органы, призваны осуществлять защиту прав и свобод человека и гражданина, общественных интересов посредством совместного сотрудничества с государственными органами, организациями и самими гражданами.

#### **Список литературы:**

1. Andersson R. Quigley J. M. Wilhelmsson M. University Decentralization as Regional Policy: The Swedish Experiment // University of California at Berkeley; Working Paper No. 3.
2. Berggren H., Tingvall L. Local Government Financial Equalisation in Sweden: An Information Brochure on the Equalisation System for Municipalities and County Councils from 2005. Stockholm: Ministry of Finance and Swedish Association of Local Authorities and Regions, 2005.
3. Borge L.-E. – Dahlberg M. Blom-Hansen J. Local government in Denmark, Norway and Sweden // – Norwegian University of Science and Technology, January 2010. P. 140-169.
4. Krook. S. Faxgård E. Falcon L. Kalnin I. Local Government in the Nordic and Baltic countries // – SKL International, Hornsgatan 15, SE-118 82 Stockholm, Sweden, November 2020. P.86.
5. The official web-page of the Local Government Denmark (KL) [Electronic resource] // The association and interest organisation of the 98 Danish municipalities. – Mode of access: <https://www.kl.dk>. – Date of access: 08.05.2022.
6. Официальный Интернет-портал статистической службы Европейского союза – обзор статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. – Дата доступа: 08.05.2022.
7. Плевако Н.С. Коммунальная система в Швеции. Уроки демократии и социальной стабильности. / Северная Европа. Вып. 3. М., Наука. 1999. С.215.
8. Церкаевич Л. В. Местное самоуправление в Скандинавских странах. СПб., 2003. С. 15.

### **ПРОБЛЕМА БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: КРИТЕРИИ И СПОСОБЫ ВЫРАВНИВАНИЯ**

**Синюкова Ксения Николаевна**

Московский Университет имени С.Ю. Витте, студентка

**Научный руководитель:**

Дорохов Н.И, к.и.н., профессор

**Аннотация.** Бюджетные проблемы есть у каждого государственного субъекта, в связи с этим встает острая необходимость определения критериев и способов выравнивания бюджетной обеспеченности. Решением данной проблемы занимаются на всех уровнях - не только на муниципальном, но и на федеральном: существуют государственные дотации, которые направлены на установление баланса бюджета, различные меры, разрабатываемые и принимаемые на уровне муниципального

образования, посредством законодательной инициативы органов и населения. Данная проблема является актуальной, поскольку состояние бюджета характеризуется нестабильностью. Необходимо принимать точечные меры прямого действия, способствующие улучшению положения. В связи с этим возникает необходимость оценки и закрепления критериев бюджетной обеспеченности.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетная обеспеченность, дотации, муниципальное образование, критерии выравнивания бюджета, повышение бюджетной обеспеченности, способы выравнивания бюджета.

## **THE PROBLEM OF BUDGETARY PROVISION OF MUNICIPALITIES: CRITERIA AND METHODS OF ALIGNMENT**

**Sinyukova Ksenia Nikolaevna**

Moscow University named after S.Y. Witte, student

**Scientific supervisor:**

Dorokhov N.I., Ph.D., Professor

**Abstract.** every state entity has budget problems, and therefore there is an urgent need to determine criteria and ways to equalize budget security. The solution to this problem is being dealt with at all levels - not only at the municipal, but also at the federal level: there are state subsidies that are aimed at establishing a budget balance, various measures being developed and taken at the municipal level, through legislative initiatives of bodies and the population. This problem is relevant because the state of the budget is characterized by instability. It is necessary to take targeted direct action measures that contribute to improving the situation. In this regard, there is a need to assess and consolidate the criteria of budgetary security.

**Key words:** budget, budget provision, subsidies, municipal formation, criteria for budget equalization, increase of budget provision, ways of budget equalization.

Пробелы в бюджете – одна из востребованных проблем муниципальных образований, она связана с большим количеством трат (на социальную поддержку населения, затраты на реконструкцию исторических памятников, нужды на процветание муниципального образования и многие другие расходы) и невозможностью в полной мере самостоятельно обеспечить денежный баланс [2,3,4].

Для преодоления проблемы бюджетной обеспеченности муниципальных образований необходимо посвятить особое внимание критериям, из которых можно сформировать методы (способы) достижения баланса. Так, принято выделять следующие критерии [1]:

1. КВ - минимальный критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований соответствующего типа;
2. ННД - налоговые и неналоговые доходы бюджетов муниципальных образований;
3. Н - численность постоянного населения;
4. БО - уровень расчетной бюджетной обеспеченности;
5. ИБР - индекс бюджетных расходов;

Данные критерии необходимы при расчете ДВБО (общий объем бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации на выравнивание бюджетной

обеспеченности), который показывает, в каком состоянии находится бюджетная обеспеченность муниципального образования и какие меры необходимо предпринять.

На данный момент существуют различные способы выравнивания бюджетной обеспеченности, рекомендуемые Министерством финансов Российской Федерации (далее – Минфин РФ), к ним относятся:

1. установление нормативов отчислений от налоговых и неналоговых доходов;
2. установление дифференцированных нормативов отчислений от акцизов;
3. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности;
4. субсидии, трансферы и бюджетные кредиты, направленные на выравнивание бюджетной обеспеченности и иные инструменты.

Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в материалах заседания по теме «Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления» указывает на следующее: «В объеме поступивших по состоянию на 1 января 2022 года в местные бюджеты межбюджетных трансфертов субвенции составили 1 784,3 млрд руб. (48,7%), субсидии – 950,2 млрд руб. (25,9%), дотации – 597,5 млрд руб. (16,3%), иные межбюджетные трансферты – 332,4 млрд руб. (9%). При этом положительную динамику продемонстрировали все виды межбюджетных трансфертов: субсидии (+4,5%), дотации (+9,7%), субвенции (+8,3%) и иные межбюджетные трансферты (+11,2%)». Это говорит о том, что безвозмездные поступления из других уровней бюджетной системы Российской Федерации остаются преобладающими в источниках доходов местных бюджетов, а общий объем их доходов по сравнению с аналогичным периодом прошлого года вырос на 9,6% и составил 5 536 млрд руб.

Автор высказывает Позицию Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению (далее - Комитет) по отдельным вопросам повышения качества муниципального управления и повышения финансовой обеспеченности муниципальных образований и ведёт её в следующем: большая часть муниципального бюджета идёт на реализацию местных нужд, но при этом расходы не соответствуют доходам, отсюда и возникает проблема бюджетной обеспеченности. Так, Комитет подчеркивает актуальность проблемы и необходимость внесения правок в социально-экономическую политику.

Как мы видим, в органах власти наблюдается реформаторские взгляды, в данном ключе нельзя оставить без внимания законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который на данный момент времени находится на стадии рассмотрения во втором чтении. Так, в данном законопроекте закреплена Глава 7. Экономическая основа местного самоуправления (ст. 64 Местные бюджеты, ст. 65. Расходы местных бюджетов, ст. 67. Доходы местных бюджетов, ст. 70. Предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, ст. 71. Субсидии, дотации и иные межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации, ст. 73. Субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты, предоставляемые из местных бюджетов, имеющие прямое отношение к теме исследования). Из сравнительного анализа действующего Федерального закона и законопроекта можно сделать следующие выводы:

1. В действующем Федеральном законе закреплена ст. 60. Выравнивание бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, внутригородских районов и ст. 61. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, которые имеют ключевую роль в рамках данного исследования, но они не нашли закрепления по законопроекту

2. При исследовании не было замечено видимых и значимых изменений в законопроекте, которых не хватает на данный момент. Автор полагает к примеру, что сегодня существует явная необходимость расширить список инструментов выравнивания бюджетной обеспеченности, которые в большей мере содержатся в рекомендациях Минфин РФ, о которых шла речь выше.

В заключение стоит отметить, что проблема бюджетной обеспеченности муниципальных образований объективно существует, надо работать над ней, совершенствовать нормативные акты, чтобы уполномоченные органы видели проблему и знали способы ее решения.

#### **Список литературы:**

1. Барбашова Н.Е. Использование единой методики при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Финансовый журнал 2019 - №1.

2. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах: Всероссийская конференция с международным участием, Москва, РУДН, 25-29 апреля 2022 г. Под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Ю. Комлева// RUDN Journal of Law. 2022. Т. 26. No 4. С. 1017—1022. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-1017-1022>

3. 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.

4. 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

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ (ПРАВОВЫЕ) ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РФ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

**Сложеникин Александр Ильич**

Московский Университет имени С.Ю. Витте, студент

**Научный руководитель:**

Дорохов Н.И, к.и.н., профессор

**Аннотация.** Институт местного самоуправления является одним из основных элементов демократического государства. Непосредственное участие граждан в управлении общественных дел может быть реализовано только с помощью данного института. В процессе исторического развития местное самоуправление стало одним

из институтом власти, наиболее близким к населению. Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя многих стран, которая представляет собой основную ячейку свободного гражданского общества.

**Ключевые слова:** местное самоуправления, конституция, государство, закон.

## CONSTITUTIONAL (LEGAL) FOUNDATIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES

**Slozhenikin Alexander Ilyich**  
Moscow University named after S.Y. Witte, student

**Scientific supervisor:**  
Dorokhov N.I, Ph.D., Professor

**Abstract.** The institution of local self- government is one of the main elements of a democratic states. The most participation of citizens in the management of public affairs can be realized only with the help of this institution. Local self-government has become one of the institutions of power closest to the population. Local self-government is one of the foundations of the constitutional system of many countries.

**Keywords:** local self-government, constitution, state, law.

В большинстве современных государств управление местными делами осуществляется с помощью органов местного самоуправления. Институт местного самоуправления начал устанавливаться после американской и французской революции, приобрел функцию выражения и охраны прав и свобод человека и гражданина. Во второй половине XIX века получил широкое распространение в мире, а в 1985 году европейское сообщество дало общее определение местного самоуправления в Европейской хартии местного самоуправления, фактически ставшее универсальным и принятым для всех демократических государств. Под местным самоуправлением Хартия понимает право и реальную способность местных сообществ контролировать и управлять значимой частью общественных дел в рамках закона под свою ответственность и на благо населения [1].

Концепция местного самоуправления основывается на том, что местное сообщество, население, является одним из важных элементов демократии. А также одним из принципов демократии – право участия граждан в управлении общественных дел. Участие граждан в управлении общественными делами непосредственно может быть реализовано на местном уровне, что дает наиболее эффективное и максимально приближенным к нуждам населения управление.

На сегодняшний день местное самоуправление в России осуществляется на муниципальном уровне, имеющий два территориальных уровня – поселения и муниципальные районы. В Конституции РФ институту местного самоуправления посвящена специальная глава 8, содержащая четыре статьи (ст.130-133). Конституция также закрепляет принципы местного самоуправления в других статьях (ст. 8, 9, 12, 15, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46 и 68)[2]. Анализ конституционных норм и норм федерального законодательства дают нам основания выделить, следующие виды черт, характерных и присущи местному самоуправлению. Прежде всего наиболее характерной чертой является, то что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение

населением вопросов местного значения, владения, пользование и распоряжения муниципальной собственностью. Другой весьма заметной и не менее характерной чертой можно назвать факт, что местное самоуправление осуществляется гражданами путём референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Важно отметить, что структура местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Заметим также характер тенденцией природы местного самоуправления - изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учётом мнения населения. В нынешних условиях без условно заметной чертой может быть названо - осуществление местного самоуправления с учётом исторических и иных местных традиций.

Конституцией устанавливаются основные предметы ведения: управление собственностью, местный бюджет, установление местных налогов и сборов, охрана общественного порядка и иные вопросы местного значения. Местное самоуправление не входит в систему государственной власти, но является частью публичной власти. В связи с этим Конституция РФ допускает возможность наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Конституцией определяется гарантии местного самоуправления: запрет на ограничение прав местного самоуправления, право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате принятия решений органами государственной власти и право на судебную защиту. Правовая база местного самоуправления РФ не ограничивается Конституцией, также присутствуют специальные законы, дополняющие сущность местного самоуправления.

Основной закон ФРГ не содержит подробных постановлений о местном самоуправлении. В Конституции местное самоуправление (общины) указывает в контексте народного представительства. Согласно основному закону общинам гарантировано право регулирования под свою ответственность местных дел, создавать представительные органы путём всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов (ч.1 ст. 28 Основного закона). Также предусматривается право самоуправления объединённые общины. В ч. 2 ст. 28 Основного закона ФРГ уделяется внимание собственной финансовой ответственности общин, к этому относятся налоговые поступления и установление ставок налога. Каждая земля определяет структуру и полномочия органов местного самоуправления в конституции и специальных законах. Конституция земли имеет общие черты, касающиеся управления имуществом и предприятий общин, культуры, дорог, социальных учреждений и т. п. Специальные законы охватывают вопросы коммунального хозяйства, целью которого является активизация проживающего населения для решения местных вопросов.

Во Франции местное самоуправление называют территориальным самоуправляющимся коллективы; страна обладает сложной административно-территориальной структурой. В качестве её составных частей выступают: регион, департамент, округ, кантон, коммуна. В настоящее время закреплено три вида таких коллективов – регион, департамент и коммуна (ст.72 Конституции). Согласно конституции, территориальные коллективы имеют право принимать решения в рамках своей компетенции. Коллективы свободно управляют выборными советами. Деятельность территориальных самоуправляющихся коллективов регламентируются не только Конституцией, но и отдельными актами. Так прописывается допустимость изменения предмета ведения самоуправляющихся коллективов, при условии

предусмотренных законом (не затрагивает реализацию публичной свободы или конституционных гарантий), на ограниченный период времени.

Законом 1982 г. устанавливается, что при передаче полномочий одним территориальным самоуправляющимся коллективом другому не допускается устанавливать или осуществлять опеку в любой форме по отношению к другому коллективу [1]. Несмотря на недопустимость установления иерархических отношений между территориальными коллективами различных уровней, в ряде случаев территориальные коллективы имеют доминирующий характер. Регионы решают вопрос с предоставлением финансовых дотаций другим коллективам. Также департамент призван координировать деятельность органов самоуправления коммун и осуществлять распределение финансовых субсидий между коммунами. Стоит отметить преимущество территориальных самоуправляемых коллективов в лице регионов, имеющие право, согласно закону 1982 г., вступать в отношения с аналогичными коллективами зарубежных стран.

Таким образом, рассматривая институт местного самоуправления в РФ и зарубежных странах, можно выделить схожие и отличаемые черты. В конституциях зарубежных стран идёт указание на то, что местное самоуправление формируется по инициативе населения определённой территории с предоставлением властных полномочий, образованным по волеизъявлению населению органов местного самоуправления.

#### **Список литературы:**

1. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 5-е изд., перераб. и под. – Москва : ИНФРА-М, 2022. – 864с.
2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М. В. Баглай. – 13-е изд., и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 768с.
3. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков – 2-е изд., исправ. и доп. – М.: Издательство БЕК. — 584 с.

### **НОРМАТИВНО - ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С НАСЕЛЕНИЕМ**

**Сулейманова Сабина Сахибовна**

УИУ РАНХиГС, студент факультета государственного и муниципального управления  
sabinochka1709@mail.ru

**Аннотация.** В статье представлено изучение законодательных основ сотрудничества местных органов управления с населением в РФ. Были рассмотрены различные методы участия населения в местном управлении, например, местный референдум, муниципальные выборы, инициатива и другие, а также их принципы законности и регулирования.

**Ключевые слова:** взаимодействие органов власти и населения, органы местного самоуправления, местные органы, нормативно-правовые основы.

## REGULATORY AND LEGAL BASES OF INTERACTION OF LOCAL SELF - GOVERNMENT BODIES WITH THE POPULATION

**Suleymanova Sabina Sahibovna**

UIU RANEPА, student of the Faculty of Public and Municipal Administration  
sabinochka1709@mail.ru

**Abstract.** The article presents a study of the legislative foundations of cooperation between local governments and the population in the Russian Federation. Various methods of public participation in local government were considered, for example, local referendum, municipal elections, initiative and others, as well as their principles of legality and regulation.

**Key words:** interaction of authorities and the population, local self-government bodies, local authorities, regulatory and legal framework.

Под законодательными основами взаимодействия органов местного самоуправления (ОМСУ) с населением понимается комплекс нормативных актов, которые устанавливают правила осуществления прямой и обратной связи между властями и жителями, а также обеспечивают решение вопросов местного значения через ОМСУ и/или напрямую населением.

ОМСУ и население взаимодействуют на основе правового обеспечения, которое описано в основном документе - Конституции РФ.

Согласно последним поправкам Конституции РФ, местное самоуправление приобретает право независимо решать вопросы местного значения, например, управлять муниципальной собственностью и использовать ее, соответствуя запросам населения. Кроме того, Конституция предписывает, что местное самоуправление реализуется жителями через выборные и непосредственные формы выражения воли, такие как референдумы [1].

Участие жителей в проведении местного самоуправления и сотрудничество с ОМСУ государственной власти закреплены конституционно как ключевые принципы работы местного самоуправления в целом. Необходимо учитывать, что в рамках правовой системы России международные договоры РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, согласно Конституции РФ, играют ключевую роль. Следовательно, взаимодействие между государственной властью и населением при выполнении ОМСУ должно соответствовать международным нормам.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" является важнейшим законодательным актом, который определяет и контролирует методы взаимодействия между ОМСУ и гражданами. Данный закон предусматривает широкое использование различных форм прямого участия населения в местном самоуправлении, таких как муниципальные выборы, местный референдум, инициатива и другие, для обеспечения эффективного взаимодействия между местными органами самоуправления и жителями.

Следует заметить, что законодательство не запрещает гражданам использовать разнообразные формы участия в местном самоуправлении. Это подтверждается соответствующей нормой закона. Несмотря на это, закон не раскрывает содержание других форм участия и регламентирует только, что они должны соответствовать законодательству. Важно отметить, что все эти формы требуют организации граждан



на законных и добровольных основах. Например, инициативное бюджетирование и рейтинговое голосование могут служить примерами «других форм» участия граждан, которые могут быть эффективными при решении вопросов местного значения.

Исходя из вышесказанного, можно прийти к выводу, что существует множество различных форм участия населения, которые направлены на наилучшее сотрудничество между населением и ОМСУ в зависимости от характера вопроса и организационно-правовых особенностей

Члены Совета Федерации внесли законопроекты в нижнюю палату парламента в 2020 году, чтобы внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Бюджетный кодекс РФ. Эти изменения предоставляют органам государственной власти регионов РФ и местному самоуправлению полномочия по созданию правовых основ для использования института инициативного бюджетирования. Они призваны обеспечить непосредственное участие граждан в местных решениях, позволяя им разрабатывать инициативные проекты бюджетирования и контролировать их выполнение.

Федеральный закон № 67-ФЗ устанавливает основы реализации избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ и определяет методы и процедуры проведения выборов и референдумов на территории РФ. Он базируется на положениях Конституции РФ и других федеральных законов, включая закон №131-ФЗ, который определяет право и обязанность граждан участвовать в местном самоуправлении. Закон №67-ФЗ также устанавливает понятийный аппарат и регулирует другие категории, связанные с выборами и референдумами [4].

Федеральный закон «О некоммерческих организациях» не содержит непосредственных положений, относящихся к сфере местного самоуправления и гражданской самоорганизации в данной области. Тем не менее определенные формы гражданской и социальной деятельности, направленные на решение вопросов местного самоуправления, попадают в сферу действия данного закона.

Для анализа взаимодействия между населением и ОМСУ необходимо учитывать Федеральный закон No 59-ФЗ от 02.05.2006 года, который определяет порядок рассмотрения обращений от граждан в РФ. Согласно этому закону, граждане имеют право направлять индивидуальные или коллективные обращения в форме жалобы, заявления или предложения в ОМСУ. Обработкой обращений зачастую занимаются отдельные структурные подразделения органов публичной власти, так как эта форма является одной из наиболее популярных для взаимодействия между населением и органами власти.

Необходимо отметить, что начиная с 1 декабря 2022 года, согласно Распоряжению Правительства РФ от 2 сентября 2022 года №2523-р, органы государственной власти, ОМСУ, подведомственные организации и суды должны создать и вести официальные страницы в социальных сетях «ВКонтакте» и «Одноклассники». Это новое требование, которое необходимо учесть.

Субъекты Российской Федерации имеют достаточно широкий перечень компетенций в области регулирования деятельности ОМСУ. Основные вопросы функционирования местного самоуправления указаны в конституциях (уставах), законах и других нормативных актах. В некоторых случаях региональное законодательство повторяет федеральное.

В списке нормативных актов, которые не являются законами, но касаются определенных аспектов участия граждан в местном самоуправлении, можно отметить

«Методические рекомендации по взаимодействию ОМСУ Свердловской области, ОМСУ с общественными организациями, занимающимися борьбой с коррупцией на территории Свердловской области» и другие документы.

При завершении анализа законодательных основ сотрудничества ОМСУ с населением, нужно отметить нормативные акты, принятые непосредственно муниципальными органами самоуправления. Кроме того, муниципальные власти регулируют организационные и юридические вопросы в соответствии с федеральным законодательством и законом субъекта.

#### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)

2. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс»

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (в ред. от 19 ноября 2021 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс»

4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12. июля 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. 28 декабря 2022 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».

### **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Сюзева Софья Максимовна**

Московский городской университет управления  
Правительства Москвы им Ю.М. Лужкова,  
студентка 4-го курса кафедры юриспруденции

**Аннотация.** В статье рассматривается проблема применения показателей эффективности деятельности местного самоуправления. Проанализированы отдельные показатели и сделаны выводы о субъективности некоторых. На основании анализа представлен ряд новых предложений по совершенствованию системы эффективности оценки эффективности деятельности местного самоуправления.

**Ключевые слова:** самоуправление, оценка эффективности местного самоуправления, органы местного самоуправления, показатели эффективности.

### **ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIE**

**Syuzeva Sofia Maksimovna**

Moscow City University of Management Government of Moscow Yu.M. Luzhkov,  
4rd year student of the department of jurisprudence

**Abstract.** The article deals with the problem of the application of performance indicators of local self-government. Individual indicators are analyzed and conclusions are made about the subjectivity of some. Based on the analysis, a number of new proposals are presented to improve the system of efficiency of evaluating the effectiveness of local government activities.

**Keywords:** self-government, evaluation of the effectiveness of local self-government, local self-government bodies, performance indicators.

Важность развития местного самоуправления неоднократно отмечал Президент РФ в ежегодных посланиях к Федеральному Собранию, косвенно или прямо уделяя внимание данной теме. В Конституции РФ прописано, что органы местного самоуправления органы государственной власти входят в единую систему публичной власти [1]. Они осуществляют взаимодействие в целях наиболее эффективного решения задач, которые затрагивают интересы населения. И в целях осуществления данной нормы закрепляется оценка эффективности местного самоуправления.

Необходимо отметить, что важной сферой в развитии местного самоуправления является оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления и глав муниципалитетов, так как механизм оценки эффективности служит определенным индикатором состояния всего местного самоуправления. В настоящее время нормативные правовые акты, регулирующие применение механизма оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, нуждаются в актуализации, в том числе в части изменения показателей данной оценки. При принятии показателей эффективности составлен подробный перечень показателей, это было сделано с целью полного отражения всех управленческих решений. Итогом стало значительное «раздутие» этого перечня. В последствии это приводит к осложнению составления картины о реальном положении дел региона. При положительной динамике некоторых социальных показателей реальный уровень развития территории может оставаться низким [2].

Проблема состоит в сложности выборов показателей оценки эффективности. Деятельность представительных органов местного самоуправления, например, крайне трудноизмерима. Так в качестве критериев можно выделить: количество проведенных заседаний, принятых нормативных актов, эффективность исполнения депутатских запросов. В качестве показателя эффективности работы предлагается ввести рейтинг для депутатов, который будет составляться по итогам отчетов. Также деятельность контрольно-счетных органов должна подлежать ежегодной оценке.

Одним из основных показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления является уровень оценки населением результатов деятельности органов местного самоуправления, определяемый на основе данных независимых социологических опросов населения, проводимых специализированной организацией в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации.

Согласно данным проведенных социологических исследований, сегодня основной проблемой в сфере муниципального управления остается низкий уровень удовлетворенности населения деятельностью глав муниципальных образований, что чаще всего связано с их личными и профессиональными компетенциями. Отчеты, подготавливаемые главами местных администраций городских округов и муниципальных районов, содержат обобщенные статистические данные, из которых весьма сложно определить вклад конкретного органа местного самоуправления,

конкретного главы муниципального образования или главы местной администрации в развитие муниципального образования.

Наиболее важным показателем эффективности работы органов публичной власти является сохранение численности постоянного населения на определенной территории. Данный показатель рассчитывается Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики. В муниципальных образованиях наблюдается отрицательная динамика за счет естественной убыли и миграционного оттока сельских жителей в городские поселения [3]. Данная тенденция характерна для большинства сельских территорий, поскольку население стремится к более комфортным городским условиям.

Перечень сфер деятельности, подлежащих оценке в рамках проведения независимых опросов, определяется показателями, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" [4] и Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. N 1317 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" [5].

Представляется необходимым изменить подход к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, прежде всего критерии должны быть понятны гражданам и обществу, быть объективно измеримыми и прозрачными. Показатели должны достигаться путем деятельности органов местного самоуправления.

В качестве возможного критерия оценки эффективности деятельности органами местного самоуправления может быть индикатор, связанный с ненадлежащим исполнением полномочий по решению вопросов местного значения и принятыми, в связи с этим мерами реагирования. Аналогичными индикаторами могут служить практика привлечения должностных лиц органов местного самоуправления к административной ответственности и практика применения к ним мер прокурорского реагирования, перечисленных в Федеральном законе от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" [6].

На современном этапе необходимо использовать новые подходы к оценке эффективности системы местного самоуправления. Она должна стать инструментом контроля в руках населения, способствуя вовлечению граждан в деятельность муниципалитета. Развитие информационных технологий может стать новым витком в преобразовании и дальнейшему совершенствованию муниципального управления.

#### **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. Еремина О.Ю. О правовых проблемах оценивания органов государственной власти // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 86 - 94.
3. Сводный доклад Томской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам 2019 г.

4. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

**Тагиев Эльвин Сергеевич**

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,  
студент 2 курса магистратуры Факультета права

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы в рамках института эффективности деятельности органов местного самоуправления, в контексте единой системы публичной власти. Поскольку эффективность власти – это один из показателей качества работы соответствующих органов, как никогда становятся актуальными вопросы гармонизации законодательства в данной сфере. В статье проанализированы положения проекта федерального закона, который был разработан в продолжение конституционных норм.

**Ключевые слова:** эффективность органов местного самоуправления, конституционная реформа, публичная власть, эффективность публичной власти, ответственность органов местного самоуправления.

## **THE EFFECTIVENESS OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE CONTEXT OF A UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY**

**Tagiev Elvin Sergeevich**

National Research University «Higher School of Economics»,  
2nd year master's student of the Faculty of Law

**Abstract.** The article considers issues within the framework of the institute of efficiency of the activities of local governments, in the context of a unified system of public power. Since the effectiveness of power is one of the indicators of the quality of the work of the relevant bodies, the issues of harmonization of legislation in this area become more relevant than ever. The article analyzes the provisions of the draft federal law, which was developed in continuation of constitutional articles.

**Keywords:** the effectiveness of local governments, constitutional reform, public power, the effectiveness of public power, the responsibility of local governments.

Конституционные преобразования, которые прошли в 2020 году, послужили внедрению в Конституцию Российской Федерации (далее – Конституция) новелл, связанных с единой системой публичной власти. Вместе с тем необходимо учитывать, что высший судебный орган конституционного контроля в своих правовых позициях неоднократно указывал до внесения изменений в Конституцию, что органы местного самоуправления (далее – органы МСУ) функционально и организационно взаимодействуют друг с другом [1].

Представляется, что новеллы в конституционном регулировании в дальнейшем послужат дополнительным драйвером по выработке механизмов, влияющих в целом на эффективность публичной власти.

При этом нормативное правовое регулирование в указанной сфере уже сложилось и продолжает действовать на сегодняшний день, однако, как отмечается правоведами, единые доктринальные подходы к определению явления эффективности власти не определены [2]. В частности, федеральным законодательством закреплено, что Президент Российской Федерации (далее – Президент) уполномочен принимать акт, в котором указаны характеристики эффективности органов МСУ [3]. Данным актом установлено 13 показателей [4], которые затрагивают, как правило, вопросы социально-экономического развития.

Необходимо отметить, что указанные показатели не отражают целостную систему, поскольку не совсем ясно, в частности, каким образом на эффективность могут повлиять вопросы о количестве потребляемых ресурсах в жилых помещениях. Полагается, что целесообразно в вопросах эффективности органов МСУ опираться на другие характеристики (например, удовлетворённость населения работой органов МСУ), которые неразрывно связаны с населением и их влиянием на публичную власть. Именно такие характеристики при их комплексном анализе могут помочь в решении вопроса об эффективности того или иного муниципального образования, что в дальнейшем повлияет на более последовательные политико-правовые решения.

На подзаконном уровне Правительством Российской Федерации также установлены характеристики оценки эффективности органов МСУ, которые являются вспомогательными: в частности, критерии определения эффективности, а также иные элементы, влияющие на эффективность органов МСУ [5]. Дополнительные показатели разделены на блоки, которые отражают отдельные направления деятельности органов МСУ. Представляется, что организация жилищно-коммунального хозяйства является важнейшим показателем эффективности не только органов МСУ, но и всей системы публичной власти, особенно в части процессов, связанных с получением жилых помещений и их улучшением.

Касательно института эффективности органов МСУ в единой системе публичной власти необходимо отметить следующее. В первом чтении Государственной Думой был принят проект федерального закона, направленный на обеспечение реализации конституционных положений о системе публичной власти. Законопроект предусматривает новую систему регулирования, направленного на деятельность органов МСУ, им уточняется компетенция органов МСУ в рамках единой системы публичной власти.

Законопроект затрагивает новое явление, которое связано с некачественным выполнением главой муниципального образования показателей эффективности органа МСУ, которое выражается в систематичности нарушения [6]. Вместе с тем к данному положению имеется ряд вопросов концептуального и институционального характера.

Во-первых, критерии систематичности российским законодательством не установлены, что является пробелом в правовом регулировании. Исходя из юридической техники, которая важна при разработке любого нормативного правового акта, норма должна была формально определена и любые некорректные формулировки могут привести к негативным последствиям, выраженных в некачественном и неэффективном правоприменении. Полагается рациональным критерии систематичности закрепить в подзаконных актах.

Во-вторых, неясен вопрос, связанный с реальными возможностями главы муниципального образования по достижению показателей эффективности. Выше были рассмотрены правовые основы, связанные с эффективностью органов МСУ, в соответствии с которыми не все показатели могут быть достигнуты в конкретном муниципальном образовании несмотря на внедрение данными органами в работу механизмов позитивного характера. Поскольку муниципальные образования отличаются друг от друга множеством факторов, является необходимым учёт местных традиций, социальной инфраструктуры и иных элементов при осуществлении работы по оценке эффективности органов МСУ. Также в настоящее время используются унифицированные показатели для всех органов МСУ муниципальных, городских округов и муниципальных районов. Вместе с тем, возможно, было бы целесообразным внедрить механизм оценки эффективности, когда критерии устанавливала бы соответствующая ветвь власти на уровне субъекта, наделённый таким полномочием на федеральном уровне. Поскольку между субъектом и муниципальными образованиями, входящими в его состав, более тесная и устойчивая взаимосвязь, наиболее правильным был именно этот механизм, так как органы публичной власти субъекта наиболее осведомлены о работе органов МСУ на данной территории.

В-третьих, положение законопроекта не учитывает частоту достижения или недостижения показателей эффективности. Представляется целесообразным на подзаконном уровне урегулировать указанный вопрос, поскольку размытые формулировки в данном вопросе могут привести к злоупотреблению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В-четвёртых, ни из пояснительной записки к законопроекту, ни из законопроекта прямо не следует разница между систематичностью недостижения качественных характеристик и другим основанием для удаления главы в отставку – его неудовлетворительная оценка.

Учитывая изложенное, целесообразно отметить, что положения законопроекта об эффективности нуждаются в дополнительной проработке, поскольку норма, закрепляющая ответственность за недостижение показателей эффективности, не является ориентированной на практическое применение.

С учётом конституционных изменений важно институт эффективности рассматривать комплексно, безотрывно от других уровней власти, поэтому в качестве внедрения новых механизмов в данной сфере представляется целесообразным с учётом мнения научного сообщества рассмотреть вопрос о необходимости индивидуального подхода при решении проблем критериев эффективности органов МСУ.



#### **Список литературы:**

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.04.2023 г.
2. Беньяминова С.А., Ларичев А.А. Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография / Под ред. А. А. Ларичева. Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, 2017. 327 с.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.
4. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства РФ, 05.05.2008, № 18, ст. 2003.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ, 24.12.2012, № 52, ст. 7490.
6. Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс] // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>, 17.04.2023 г.

### **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОПЫТА РЕСПУБЛИКИ ВЕНЕСУЭЛЫ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Улётова Валерия Витальевна**

МГИМО МИД РФ, студентка 2 курса международно-правового факультета  
Uletova100@mail.ru

**Аннотация.** В статье автором рассматривается система местного самоуправления в Республике Венесуэла. Целью данной работы является анализ тех механизмов, которые существуют для обеспечения её успешного функционирования и их дальнейшее внедрение в отечественную систему. В рамках тесного сотрудничества между Республикой Венесуэлой и Российской Федерацией это может стать интересным направлением развития межнациональных отношений и обмена опытом. Автором сделан вывод, что указанные условия могут успешно работать в отечественной системе с учетом исторических и социально-экономических особенностей нашей страны.



Данная статья будет полезна при изучении конституционного права зарубежных стран, а также общей теории местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Республика Венесуэла, Российская Федерация, муниципалитеты, управление.

## **USING THE EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF VENEZUELA TO IMPROVE THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Uletova Valeria Vitalievna**

MGIMO UNIVERSITY, 2nd year student of the Faculty of International Law  
Uletova100@mail.ru

**Abstract.** In the article, the author examines the system of local government in the Republic of Venezuela. The purpose of this work is to analyze the mechanisms that exist to ensure its successful functioning and their implementation in the domestic system. Within the framework of close cooperation between the Republic of Venezuela and the Russian Federation, this can become an interesting direction for the development of international relations and the exchange of experience. The author concludes that these proposals can work successfully in the domestic system, taking into account historical and socio-economic conditions. This article will be useful in studying the constitutional law of foreign countries, as well as the general theory of local government.

**Keywords:** local government, Republic of Venezuela, Russian Federation, municipalities, management.

На данный момент Российская Федерация (далее - РФ) находится в тесных политико-экономических связях с Республикой Венесуэлой (далее - Венесуэла). Изучение опыта данной страны в построении политико-территориального устройства может оказать позитивное влияние на административную систему РФ. Особое внимание стоит уделить местному самоуправлению (municipal), которое входит в иберийскую группу, получившую свое развитие в работах таких ученых как Чиркин В.Е., Смоленский М.Б., Рыбак С.В., Парфенов К.В. и другие. В первую очередь необходимо отметить, что основными источниками организации МСУ является Конституция 1999г. (Раздел IV) [6], Органический закон о муниципальном управлении 1989г. (Ley orgánica de regimen municipal) [2], Органический закон о муниципальной государственной власти 2006г. (Ley orgánica del poder público municipal) [1] и Закон о местных советах государственного планирования 2006г. (Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública) [3]. Особый статус МСУ обозначен в основном законе государства, согласно которому именно этот уровень политико-территориального устройства является «основной политической единицей национальной организации республики» (ст.168). В качестве особенностей отмечается наличие полной правосубъектности и автономии (самостоятельность в избрании властей, реализации своих полномочий, получении и инвестировании доходов) в рамках национального законодательства. Существует несколько видов местных образований:

1) Муниципалитеты - проживание не менее 10 тысяч людей или определённой социально-этнической группы на выделенной территории. Необходимо также отметить, что муниципалитеты могут быть образованы только в случае, если они

обладают способностью генерировать свои ресурсы, которые смогут покрыть расход административного субъекта, т.е. Национальная ассамблея может принять решение об образовании муниципалитета только на основании технического исследования, в котором будет сказано о целесообразности данного действия.

2) Столичные округа - это соединение двух или более муниципалитетов, которые должны образовывать единую экономическую и социальную среду. Их финансовая окупаемость презюмируется, хотя и не исключается формирование бюджета с учетом вносимой государственной доли, однако она ограничена.

3) Содружества имеют некую схожесть с формами «межмуниципального сотрудничества» в РФ, но не являются аналогичными. Так, содружества это такие объединения, которые формируются на основании соглашений двух и более муниципалитетами (районами) для реализации определённой цели. Стоит учитывать, что они не отвечают по правам и обязанностям единиц в них входящих, поскольку обладают собственной правоспособностью.

4) Приходы (Parroquias) являются формой демаркации, которая направлена на постепенную децентрализацию местного самоуправления с помощью более активного привлечения граждан и улучшения государственных услуг. Важным условием образования прихода является наличие плана местного городского развития. Их управление осуществляется приходским, городским или внегородским советом, напрямую избираемым населением.

Преимуществом формирования данной системы является преобладание таких критериев как «целесообразность» и «рациональность». Их реализация возможна благодаря наличию технического плана и программы местного развития. Это обеспечивает то, что почти все МСУ являются самокупаемым и финансово независимыми от штатов и федерального центра. Если сравнить с ситуацией в РФ, то это одна из самых серьезных проблем, с которой сталкивается отечественная система. Согласно докладу Общероссийского конгресса муниципальных образований доход МСУ на 2021 год составил 5 536 млрд. рублей, из которых собственные доходы составляют всего лишь 3 751, 7 млрд. рублей, а расходы при этом 5480 млрд. рублей [4]. Таким образом, мы видим, что существующая система МСУ финансово не рациональна и оказывается в прямой зависимости от дополнительной федеральной дотации. Конечно, причина заключается не только в устаревшей системе разделения территории на муниципальные единицы, но и в бюджетной политике.

Главой муниципалитетов являются мэры, к которым предъявляются общие для многих стран требования (возраст, профессиональные качества, репутация). Обратит внимание стоит на наличие ценза оседлости, который составляет три года. Почему это является крайне важным условием? Речь идет не только о вероятном повышении качества управления, но и возрастании социальной ответственности при принятии значимых решений. В РФ же давно идет дискуссия о необходимости введения данного условия для главы МСУ. В 2014г. даже была разработана петиция (№23Ф6992) на сайте «Российская Общественная Инициатива», однако она не получила поддержки со стороны граждан: ценз оседлости может повлечь за собой лишь увеличение нехватки профессиональных кадров и нарушение гражданских прав. Подобные опасения на данный момент являются беспочвенными, поскольку в дальнейшем появились требования к цензу оседлости кандидата на должность сенатора Совета Федерации, составивший двадцать лет, и при этом отечественная система не столкнулась с названными проблемами. Однако это повлекло за собой критику гипотетического

установления ценза оседлости для глав субъектов со стороны ряда политических деятелей [8]. В рамках неоднозначного отношения к данной проблеме наиболее оптимальным решением может стать введение определённых пределов ценза оседлости, чтобы у субъектов была возможность с учетом историко-социальных условий устанавливать свой ценз оседлости.

Далее хочется отметить, что в отличие от отечественной системы, безопасность МСУ обеспечивается специальной службой муниципальной (сельской и городской) полиции, которая помогает поддерживать порядок на местном уровне. Именно она потом стала основой для формирования Национальной полиции. В РФ на данный момент такой структуры нет, но практика организации уже была: в 1992г. правительство Москвы подписало постановление «Об управлении муниципальной (местной) полиции». Почему, в отличие от зарубежного опыта, муниципальная полиция показала низкую эффективность и от нее пришлось отказаться? Так, этот правоохранительный институт в виду затяжного политического конфликта и нестабильной государственной обстановки не смог оставаться «муниципальным», т.е. был проявлен низкий уровень самостоятельности. Существует позиция, что создание муниципальной полиции - это лишь новая статья расходов в бюджете, поэтому считается достаточным наличие добровольных народных дружин (добровольных молодежных дружин, казачьих дружин и других). Однако это, как правило, непрофессиональные объединения, чья эффективность остается под вопросом [7].

Таким образом, можно сделать вывод, что внедрение опыта Венесуэлы в российскую систему местного самоуправления возможно, при условии постепенной адаптации под уже имеющиеся правовые институты. Конечно, наши системы значительно отличаются в ряде принципиальных моментов, но исключать взаимовлияние в современных политических реалиях не стоит

#### Список литературы:

1. Ley orgánica del poder público municipal [Текст] // Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. - 2009. - Электронный ресурс. - Режим доступа: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp\\_ven-ley-organica-poder-publico-municipal.html](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-ley-organica-poder-publico-municipal.html) (дата обращения: 23.04.2021).
2. Ley orgánica de régimen municipal, BOE núm. 309, 26 de diciembre de 1985.
3. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública [Текст] // Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. - 2002. - Электронный ресурс. - Режим доступа: [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_ven\\_anexo\\_i.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_ven_anexo_i.pdf) (дата обращения: 23.04.2021).
4. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2021 году, перспективах его развития и предложения совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 2022 – 75 с.
5. Кутильгереев Р.К. Возможные модели формирования системы муниципальной полиции в России // Проблемы науки. - 2019. - №12. - С. 87-90.
6. Конституция Венесуэлы [Текст] // Гарант. - Электронный ресурс. - Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/7919633/#ixzz6sQIc1ZAY> (дата обращения: 23.04.2021).
7. Рыгина, Е.А. "Организация муниципальной полиции в современной России" / Е.А. Рыгина // Архив политологии. – 2017. – № 6. – С. 123-130.
8. "Ценз оседлости" для губернаторов - палка о двух концах: Мнения парламентариев // Новости Федерации. - 2015. - 29.04. - Ст. 6

## УНИКАЛЬНОСТЬ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОЖАВЕ

**Фалько Родион Ярославович**  
МГИМО МИД России, студент

**Аннотация.** Начавшаяся в 2011г. гражданская война в Сирии привлекла к себе пристальное внимание общественности. Однако не меньший интерес, особенно в среде западных левых политиков, вызывает зародившееся во время этой войны на севере Сирии общество нового типа – Рожава. В статье рассматривается местное самоуправление в Рожаве через призму доктрины «общества без государства», при этом большее внимание уделяется именно правовому, а не политологическому характеру такого общества [1].

**Ключевые слова:** Рожава, местное самоуправление, коммуны, женские советы.

## THE UNIQUE CHARACTER OF MODEL OF MUNICIPAL SELF-GOVERNANCE IN ROJAVA

**Falko Rodion**  
MGIMO University, Student

**Abstract.** The civil war which has broken out in 2011 in Syria has been attracting public attention ever since. However, the society of new type called Rojava is getting no less attention among left-wing politicians, especially in the West. This article observes municipal self-governance in Rojava through the doctrine of “state-free society” with main attention paid to the legal side of the issue [1].

**Keywords:** Rojava, municipal self-governance, communes, women councils.

Основным документом, определяющим функционирование права в Рожаве, является так называемый «Общественный договор» [4]. Местное самоуправление в Договоре гарантируется в главе 3, посвященной общественному устройству. В основе местного самоуправления лежат коммуны. Коммуны образуются по местам проживания 300 человек. Коммуны занимаются решением возникающих социальных и иных вопросов «на местах», для чего каждая коммуна имеет свои исполнительные органы – отраслевые комитеты, занимающиеся конкретными вопросами, например, вопросами социального обеспечения, образования и т.д.[2]. 18 коммун образуют следующую ступень в системе местного самоуправления – соседство. У соседств также имеется свой представительный совет, состоящий из 36 представителей – по 2 от каждой коммуны. В свою очередь, соседства соединяются в города, деревни или округа, в зависимости от конкретного вида населенного пункта. Округа – крупнейшие муниципальные единицы, размеры которых определяются по количеству населения. Например, в состав округа Камишло входят 6 соседств. Представительный совет округа включает в себя 200 человек, из числа которых 12 избираются по непрямой системе, то есть через советы соседств, а остальные 188 – прямым голосованием.

На каждой из ступеней самоуправления действуют общие принципы организации советов, и сами советы преследуют общие цели. Общими целями советов всех уровней является реализация задач политического, социального, экономического и культурного характера, а также продвижение прямой демократии. В конечном итоге, модель

органов местного самоуправления должна приводить к как можно большей децентрализации и повышению роли человека в процессе принятия политических решений. Обращают на себя внимание принципы, которым должны следовать советы всех уровней:

1. Формирование советов по смешанной системе – 60% избираются по голосованию, 40% избираются от различных юридически оформленных социальных групп, таких как местные этнические общины. При этом, 40% итоговых мест в совете должны занимать женщины, и это требование является обязательным для осуществления советом полномочий как таковых [3];

2. Количество сроков любого делегата ограничивается двумя за все время;

Несмотря на то, что советы округов регулируются отдельной статьей, они подчиняются тем же принципам и целям, но имеют более широкую юрисдикцию.

Интересным также является то, что в системе органов местного самоуправления Рожавы можно увидеть некоторые элементы системы демократического централизма. Формально их можно разделить на представительные и исполнительные, однако у представительных органов выделяются также некоторые судебные полномочия, в частности, надзор в сфере правосудия, а также осуществление квази-судебных расследований в отношении дел, которые еще не были переданы в органы судебной власти. Вместе с тем, с точки зрения некоторых общественных деятелей Рожавы статус представительных органов как источников правосудия является спорным, и рядовые советы скорее осуществляют рассмотрение дел в претензионном порядке или проводят медиации споров, чем разрешают дела по существу. Кроме того, нередки случаи, когда советы сразу передают поступившие к ним дела в судебные инстанции [3].

Последнее полномочие представительных органов местного самоуправления особенно интересно в связи с существованием местных органов женского самоуправления. Они создаются на всех уровнях параллельно общей системе органов местного самоуправления, но формируются исключительно женщинами. Эти органы необходимы для оперативного решения проблем, возникающих в сфере прав женщин, причем каждый женский совет в пределах своей юрисдикции имеет право вето на любые решения, принятые общим гражданским советом в вопросах, затрагивающих права женщин. Это касается также запрета на передачу дел в органы судебной системы, что подтверждает наличие элементов демократического централизма в системе органов местного самоуправления в Рожаве. Стоит отметить, что женские советы при определении того, что относится к спорам, связанным с правами женщин, следуют правилу “case-by-case” [2], поскольку заранее кодифицировать и узаконить все существующие отношения невозможно, однако это не позволяет сделать вывод о существовании в Рожаве прецедентного права в отношении прав женщин, поскольку решения таких советов в пределах одного кантона (единица федеративного устройства Рожавы) не являются обязательными для советов, действующих на различных уровнях самоуправления в границах другого кантона.

Модель местного самоуправления в Рожаве очень специфична и преследует цели, актуальные, в первую очередь, для самого общества Рожавы. Тем не менее, не стоит отрицать, что она в чем-то является инновационной и предоставляет крайне высокую гибкость для решения вопросов в сфере местного самоуправления. Особый интерес вызывают женские советы, чьи широкие полномочия не имеют аналогов в других государствах и обществах. В этой связи хочется выразить надежду, что Рожава еще заслужит более пристальное внимание со стороны российской правовой науки.

**Список литературы:**

1. Barkhoda, D. (2016). The Experiment of the Rojava System in Grassroots Participatory Democracy: Its Theoretical Foundation, Structure, and Strategies. Journal of Research in Humanities and Social Science, Volume 4 ~ Issue 11 (2016) pp: 80-88
2. Biehl, J. (2015). Rojava's Communes and Councils // URL: [https://www.academia.edu/27798216/Rojavas\\_Communes\\_and\\_Councils\\_2015\\_email\\_work\\_card=title](https://www.academia.edu/27798216/Rojavas_Communes_and_Councils_2015_email_work_card=title)
3. Knapp, M., & Jongerden, J. (2016). Communal Democracy: The Social Contract and Confederalism in Rojava. Comparative Islamic Studies, 10(1), 87–109.
4. Social Contract of the Democratic Federation of Northern Syria, 29 December 2016 // URL: <https://rojavainformationcenter.com/storage/2021/07/2016-Social-Contract-of-the-Democratic-Federation-of-Northern-Syria.pdf>

**МЕСТО И РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

**Федоров Валерий Сергеевич**

Саратовская государственная юридическая академия,  
Институт правоохранительной деятельности, студент

**Калимуллов Александр Рашидович**

Саратовская государственная юридическая академия,  
Институт правоохранительной деятельности, студент

**Воробьева Динара Сергеевна**

Саратовская государственная юридическая академия, старший преподаватель  
кафедры административного и муниципального права

**Аннотация.** В статье анализируются полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности – в Российской Федерации и зарубежных странах. Вследствие анализа отечественных нормативных правовых актов были выявлены пробелы и предложены пути их решения.

**Ключевые слова:** безопасность, местное самоуправление, зарубежные страны.

**THE PLACE AND ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES  
IN THE SYSTEM OF ENSURING STATE SECURITY:  
PROBLEMS AND WAYS TO SOLVE THEM**

**Fedorov Valery S.**

Saratov State Law Academy, student

**Kalimullov Alexander R.**

Saratov State Law Academy, student

**Vorobyova Dinara S.**

Saratov State Law Academy, senior lecturer

**Abstract.** The article analyzes the powers of local self-government bodies in the field of security - in the Russian Federation and foreign countries. As a result of the analysis of domestic regulatory legal acts, gaps were identified and ways to solve them were proposed.

**Keywords:** security, local government, foreign countries.

*«Посмотрите на Францию и Германию... Внизу основой всего – самоуправляющаяся ячейка – сельская община, коммуна, на которую возложены многие обязанности и государственные, как-то: дела полицейские, дела по воинской повинности и пр.»*

*П.А. Столыпин [6, с. 487]*

Вопросы безопасности всегда актуальны в любом государстве.

Например, за рубежом муниципалитеты имеют собственную муниципальную полицию, пожарную охрану, являющиеся важными органами в деле обеспечения государственной безопасности. Так, в Великобритании местная полицейская власть является своеобразным посредником между местными органами власти и полицией, что как указывают А.Н. Мещеряков и Я.Л. Ванюшкин, «...позволяет, с одной стороны, утверждать, что полиция подчинена местным органам власти» [4, с. 13]. При этом, «в крупных городах, имеющих статус графств... полицейской властью является комитет совета города... [...] из членов совета, а его председателем в силу должностного положения является мэр города» [4, с. 14]. Аналогичный порядок существует в Испании, Канаде, США (где в ряде случаев шеф полиции может напрямую или косвенно избираться населением), Франции. Таким образом, данные органы не являются государственными властными структурами, а подчинены мэру и содержатся главным образом за счет местного бюджета [4, с. 37 – 38, 51, 58 – 61, 73 – 75].

В Российской Федерации базовым нормативным правовым актом, регулирующим рассматриваемую сферу общественных отношений, является Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020 г.) «О безопасности». Однако применительно к роли органов местного самоуправления в решении проблем национальной безопасности указанный федеральный закон системных представлений не дает. Так, положения ст. 12 закона «...адресуются и государственным, и муниципальным органам управления вне четкого разделения» [1, с. 303].

В общем виде полномочия органов местного самоуправления в области обеспечения национальной безопасности сформулированы также в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

К сфере безопасности, как отмечает Н.А. Мошкина, относятся следующие вопросы местного значения:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности;
- обеспечение безопасности людей на водных объектах;
- поддержание системы гражданской обороны в состоянии работоспособности, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и учреждений;
- организация охраны общественного порядка;
- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин [5, с. 211].



«...Все это государственные предметы ведения, часть полномочий по которым на территории муниципального образования выполняют органы местного самоуправления. Таким образом, часть государственных задач ложится на плечи муниципальных образований» [3, с. 45].

Детальная регламентация компетенции публичных органов власти содержится в специальных нормативных правовых актах.

Так, Федеральным законом от 12.02.1998 г. № 28-ФЗ (ред. от 14.07.2022 г.) «О гражданской обороне» устанавливаются полномочия органов местного самоуправления в области гражданской обороны, однако часть из этих полномочий дублируется также применительно к органам государственной власти субъектов РФ (ст. 8). Аналогичная проблема наблюдается в ст. 8 Федерального закона от 26.02.1997 г. № 31-ФЗ (ред. от 04.11.2022 г.) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», которая вовсе не разграничивает полномочия и функции органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Полагаем решение обозначенной проблемы требует надлежащего законодательного урегулирования.

На практике же, к сожалению, одной из основных проблем является нехватка квалифицированных кадров в органах местного самоуправления, занимающихся вопросами обеспечения государственной безопасности: многие чиновники не обладают достаточными знаниями и опытом в этой области, что может привести к недостаточной эффективности принимаемых мер по обеспечению безопасности в населенных пунктах. Еще одной проблемой является нехватка финансирования на муниципальном уровне в вопросах обеспечения государственной безопасности – часто местные органы самоуправления вынуждены сокращать расходы на безопасность из-за ограниченного бюджета, что может также негативно сказаться на безопасности населения. Кроме того, наблюдается некоторая неэффективность координации между муниципальными и государственными органами власти.

Так, например, в г. Саратове органы власти «потеряли возможность контролировать нелегальные пляжи» [7] – несмотря на то, что обеспечение безопасности людей на водных объектах относится к вопросам местного значения (п. 26 ч. 1 ст. 14, п. 24 ч. 1 ст. 15, п. 32 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Для решения обозначенных проблем необходимо улучшить квалификацию и компетентность должностных лиц местных органов самоуправления в области безопасности. Организация специальных тренингов, курсов и семинаров может значительно повысить качество работы в этой сфере. Также нами видится возможность привлечения инициативных граждан, в т. ч. молодежи, к взаимодействию с органами местного самоуправления, направленного на обеспечение государственной безопасности. Одним из главных инструментов, которые местные органы могут использовать, является мониторинг общественного мнения и выявление потенциальных угроз на местном уровне. Местные органы самоуправления могут установить связь с населением и создать систему быстрой связи для получения информации о любых подозрительных действиях или намерениях. Наконец, возникает объективная необходимость правового урегулирования порядка координации и взаимодействия органов публичной власти разных уровней соответствующими межведомственными соглашениями – что «... будет способствовать партнерским



отношениям органов публичной власти разных уровней, развитию принципа самостоятельности органов местного самоуправления...» [2, с. 234].

**Список литературы:**

1. Бухвальд Е.М. Роль местного самоуправления в обеспечении национальной безопасности России // Экономическая безопасность. 2020. № 3. Т. 3. С. 297 – 312.
2. Воробьева Д.С. Особенности правового регулирования передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления // Регулирование публичной власти в условиях современных реалий: сборник научных трудов по материалам международного научно-практического круглого стола памяти д.ю.н., профессора, заслуженного деятеля науки РФ Н.М. Кониной, г. Саратов, 7 октября 2022 г. / под общ. ред. А.Ю. Соколова; ФГБОУ ВО «СГЮА»; Саратовский филиал ФГБУН «Институт государства и права РАН». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2022. С. 230 – 235.
3. Колесников А.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационные аспекты / под общ. ред. А.Ю. Соколова; ФГБОУ ВО «СГЮА». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2022. – 400 с.
4. Мещеряков А.Н., Ванюшкин Я.Л. Полиция зарубежных стран (основы организации): Учебное пособие. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России. – 2005. – 95 с.
5. Мошкина Н.А. Деятельность органов местного самоуправления по обеспечению национальной безопасности в чрезвычайных ситуациях // Экономическая безопасность России: вызовы XXI века: материалы международной научно-практической конференции, г. Саратов, 15 марта 2016 г./ отв. ред. И.А. Сушкова. Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2016. С. 210 – 216.
6. П.А. Столыпин. Грани таланта политика. – М., 2006. – 623 с.
7. Саратовские власти потеряли возможность контролировать нелегальные пляжи // ИА «Свободные новости. FreeNews-Volga». 2023. 16 февраля. URL: <https://fn-volga.ru/news/view/id/201006> (дата обращения: 19.04.2023).

**РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ.  
НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**Федорова Анастасия Игоревна**

Московский университет им. С.Ю. Витте,  
студентка 2 курса юридического факультета  
[nastay.fedorova12@yandex.ru](mailto:nastay.fedorova12@yandex.ru)

**Научный руководитель:**

Дорохов Николай Иннокентьевич, к.и.н.,  
профессор кафедры теории и истории государства и права

**Аннотация.** Рассматриваются роль и положение местного самоуправления в единой системе публичной власти, дана оценка его перспектив в свете происходящих

перемен в обществе и государстве, высказываются взгляды относительно ожидаемых реконструкций взаимоотношений муниципальной и государственной власти.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, публичная власть, новый законопроект о местном самоуправлении, муниципальное образование.

## THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA. NEW CHALLENGES AND PROSPECTS

**Fedorova Anastasia Igorevna**

Moscow University named after S.Y. Witte, student

**Scientific supervisor:**

Dorokhov N.I., Ph.D., Professor

**Abstract.** The role and position of local self-government in a unified system of public authority is considered, its prospects are assessed in the light of ongoing changes in society and the state, views are expressed regarding the expected reconstruction of the relationship between municipal and state authorities.

**Key words:** local self-government, public authority, new draft law on local self-government, municipality.

Система местного самоуправления непосредственно связана и зависима от населения, граждан муниципальных образований, составляет базу, один из видов основ конституционного строя РФ. В связи с этим всегда был и остается актуальным вопрос о совершенствовании и постоянном развитии данной сферы публичной власти. Наиболее определяющими факторами, в какой-то мере вызовами для современного этапа трансформации системы местного самоуправления стали: а) конституционное утверждение единой системы публичной власти (ст. 80, 131, 132.133 Конституции РФ); б) новая концепция социально-экономического развития общества и государства - Стратегия устойчивого развития и экономического роста (ст. 75.1 Конституции РФ); в) намечаемое обновление системы законодательства в области местного самоуправления (законопроект сенатора Российской Федерации Клишаса А.А. – депутата Государственной Думы Крашенинникова П.В. №40361-8); г) известные внешнеполитические и внешнеэкономические факторы и условия и др. В сложившихся условиях объективно встал вопрос об уточнении перспектив, места и роли местного самоуправления в системе публичной власти, в процессах модернизации и реформирования общества, государства, страны.

Система органов местного самоуправления, прежде всего, местная администрация как исполнительно-распорядительный орган является составной частью местного (муниципального) сообщества, именно поэтому должностные лица этого органа несут ответственность как перед физическими, так и перед юридическими лицами муниципалитета. Если администрация утратила свой авторитет, свое доверие перед населением, тогда она будет нести ответственность, определяемую уставами муниципальных образований [1, с.754].

В связи с этим важно подчеркнуть, что в послании Президента РФ к Федеральному Собранию (21 февраля 2023 г.) было отмечено: «Огромную роль в укреплении гражданского общества, в решении повседневных проблем играет местное самоуправление – самый близкий к людям уровень публичной власти. От его работы

во многом зависит доверие к государству в целом, социальное благополучие граждан, их уверенность в успешном развитии всей страны». Данные слова, на наш взгляд, прозвучали не случайно, так как власть (публичная власть) – это огромный механизм, для благополучной работы которой должны в точности функционировать все его неотъемлемые «детали» [3].

Конечно же, институт местного самоуправления должен развиваться, поэтому можно выделить одну из перспектив развития данного института публичной власти – усиление местного самоуправления путем объединения поселений в муниципальный район или городской округ.

Разрабатывается новый проект закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который, возможно, вступит в силу уже в 2023 году. Данный законопроект как раз и предполагает введение в субъектах РФ таких муниципалитетов, как городской и муниципальный округ. Представленная новелла даст возможность сокращения расходов на обеспечение функционирования аппарата местного самоуправления, а также сократит взваливание на «плечи» ответственности с одной администрации на другую, что, на наш взгляд, должно иметь положительный эффект во многих направлениях бюджетной, организационной, экономической, управленческо-отчетной сферы деятельности и т.п.

Также, данный проект учитывает гарантии не только исключительных полномочий муниципалитетов, но и гарантии защиты от произвольного перекалывания на них (местное самоуправление) государственных полномочий.

Из теории конституционного и муниципального прав мы знаем, что в России функционирует система непосредственной демократии, с помощью которой народ может выражать свою волю к решениям федерального парламента, а также принимать участие во многих публичных акциях, мероприятиях - местных выборах, референдумах, сходах, собраниях, публичных слушаниях, опросах и др. (предусмотрено ФЗ №131 от 06.10.2003 г.), а также гражданам дозволено участвовать в осуществлении местной власти и в иных формах, не противоречащих закону [1,с.749]. Вышесказанное также нашло подтверждение, даже в большей мере усилено в комментируемом законопроекте.

Помимо этого, в нововведении уточняется компетенция органов муниципалитетов, что, как нам представляется, позволит ликвидировать имеющуюся организационную, управленческую неразбериху в распределении полномочий среди органов государственной власти субъектов РФ и муниципальными органами. В направлении решения местных задач за городскими и муниципальными округами закрепляется однородный спектр полномочий, при этом регион может взять на себя ряд задач для решения проблем населения.

Ожидаются изменения в институте ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц перед народом. В законопроекте предусматривается ответственность должностных лиц не только перед населением муниципального образования непосредственно, но и перед главой региона (субъекта РФ). В законопроекте сказано, что должностных лиц муниципальных образований могут отстранить от работы в связи с длительным отсутствием действительности признаков функционирования органов местного самоуправления.

Также, хотелось бы добавить, что масштабы задач на местах имеют довольно широкий характер. В качестве иллюстрации, отметим, что в отчете Правительства РФ перед Государственной Думой Федерального Собрания РФ (23 марта 2023 года) Председатель Правительства РФ М.В. Мишустин подчеркнул: «Необходимо создавать

современную коммунальную инфраструктуру, обновлять жилищный фонд, системы тепло – и водоснабжения, развивать общественный транспорт».

Для данной задачи был выработан и представлен финансовый инструментарий, в который входят такие методы, как инфраструктурные бюджетные кредиты и облигации на сумму свыше 1 трлн. рублей, а также программа модернизации коммунальной инфраструктуры за счет Фонда национального благосостояния на 150 млрд. рублей [2].

Подводя итоги нашему исследованию заметим, что нынешний этап развития местного самоуправления, уточнения его места и роли в новой модели публично-правового регулирования общественных отношений характеризуется наличием новых возможностей и вызовов, что, безусловно, вызывает обновление законодательства, достижения нового уровня правового регулирования местного самоуправления; это позволит консолидировать и увеличить слияние систем органов государственной власти и местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти. Помимо этого, на наших глазах происходит формирование уникальной формы управления на местах, в системе которой органы МСУ будут полностью включены в вертикаль организационной структуры управления. Можно сказать, что в рамках данной системы вектор совершенствования МСУ связан, главным образом, с моделью территориального общественного самоуправления граждан.

#### **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».

## **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО В ГОРОДЕ МОСКВЕ**

**Филатова Елизавета Сергеевна**

Московский городской университет управления  
Правительства Москвы имени Ю. М. Лужкова

**Аннотация.** В статье приведены способы регулирования муниципального правотворчества на федеральном и региональном уровне. Особое внимание уделено правотворчеству органов местного самоуправления г. Москвы. Проанализирован устав муниципального округа Восточный и сделан вывод о его юридической технике.

**Ключевые слова:** правотворчество, местное самоуправление, устав муниципального округа, структура нормативного правового акта.

## MUNICIPAL LAW-MAKING OF MOSCOW

**Filatova Elizaveta Sergeevna**

Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University, 1 course

**Abstract.** The article presents ways to regulate municipal lawmaking at the federal and regional levels. Particular attention is paid to the law-making of local governments in Moscow. The charter of the Vostochny municipal district is analyzed and a conclusion is made about its legal technique.

**Keywords:** law-making, local self-government, charter of a municipal district, structure of a normative legal act.

Одним из основных видов деятельности государства является правотворческая деятельность. Ежедневно в каждом государстве создаётся большое количество нормативно-правовых актов. Правотворчество – это процесс возведения государственной воли в закон, ее оформления в различных нормативных правовых актах, процесс придания содержащимся в них правилам поведения общеобязательного характера [1, с. 257].

В Российской Федерации нормативные правовые акты издаются на трёх уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. В данной статье особое внимание следует уделить муниципальному правотворчеству. Муниципальное правотворчество, осуществляемое в рамках наиболее приближенного к населению уровня публичной власти, является самым демократичным и заключает в себе множество возможностей для формирования новых эффективных средств взаимодействия населения с органами публичной власти [2, с. 80].

Оно регулируется ст. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Эта статья указывает на возможность муниципальных органов власти издавать нормативные правовые акты, действие которых ограничено территорией муниципального образования. Также глава 7 (статьи 43-48) этого закона посвящена муниципальным правовым актам. В ней описывается система муниципальных правовых актов, их подготовка, вступление в силу и отмена.

Организация местного самоуправления в Москве имеет ряд особенностей. В Москве 12 муниципалитетов, которые представлены административными округами. Положение и полномочия муниципальных образований в Москве регулируются законом г. Москвы от 06.11.2002 №56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве».

На региональном уровне города Москвы регулируется правотворческая деятельность муниципальных органов. Статья 19 указывает на возможность правотворческой инициативы граждан (жителей муниципальных образований). Также в ней указан порядок внесения такой инициативы и её рассмотрения. На основании п. 7, ст. 5 данного закона можно сделать вывод, что правотворчество местного самоуправления находится под контролем Правительства Москвы и Московской городской Думы, благодаря чему отсутствует возможность создания нормативных актов, противоречащих законам РФ и г. Москвы. В ст. 6 сказано, что муниципальное образование имеет свой устав, регулирующий вопросы организации местного самоуправления. Муниципальное образование самостоятельно разрабатывает и

принимает свой устав. Можно сделать вывод, что существует свобода правотворчества на уровне принятия устава муниципального образования.

В качестве примера рассмотрим устав муниципального округа Восточный. Обратим внимание на его структуру. В главе 1 описан статус округа, его символика и вопросы местного значения, регулируемые на муниципальном уровне. Глава 2 определяет полномочия совета депутатов, порядок его самороспуска, полномочия депутата и полномочия главы муниципального округа. Глава 3 посвящена муниципальным правовым актам. В главе 4 описаны формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Глава 5 посвящена собственности муниципального округа, доходам и расходам местного бюджета. В главе 6 описано исполнение устава и контроль за исполнением устава.

Рассмотрев структуру устава, можно сделать вывод, что она схожа со структурой закона г. Москвы №56. Первые главы обоих нормативных актов посвящены основным положениям, последние заключительным. Отдельные главы обоих актов посвящены органам и должностным лицам местного самоуправления, его экономической основе и формам осуществления населением местного самоуправления.

Отдельное внимание следует обратить на статью 20, которая принадлежит главе 3 устава. Статья 20 посвящена настоящему уставу. В ней прописан предмет его регулирования, порядок принятия, изменения и опубликования. Представляется логичным перенести данную статью в начало документа, ведь таким образом было бы удобнее ориентироваться в нём.

Либо в самый конец устава, по аналогии с Конституцией РФ, в которой статьи, посвященные её изменению, находятся в конце. Последняя глава «Заключительные положения» как раз посвящена исполнению устава и контролю за его исполнением.

Изучив устав одного из муниципальных образований города Москвы можно сделать вывод о его юридической технике. В целом, нормативный акт написан просто и понятно, в нём присутствует чёткая структура, аналогичная законам города Москвы. Однако, следует поменять местами некоторые статьи, как, например, перенести статью 20 в 6 главу.

#### **Список литературы:**

1. Гусева С.Г., Коняхина Т.Я. Правотворчество: основные понятия и принципы // Вестник экономической безопасности. 2016. №6.
2. Давыдова М.Л., Карева И.А. Муниципальное правотворчество: определение специфики видовых правил юридической техники // Legal Concept. 2014.

**К ВОПРОСУ АНАЛИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ  
И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ОСНОВ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
(НА МАТЕРИАЛАХ АДМИНИСТРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОД ЕКАТЕРИНБУРГ)**

**Хасанова Анастасия Владимировна**

УИУ РАНХиГС, студентка факультета государственного  
и муниципального управления

**Антошин Валерий Алексеевич**

УИУ РАНХиГС, профессор кафедры регионального и муниципального управления  
кандидат философских наук, профессор

**Аннотация.** В статье рассматриваются нормативно-правовые и организационные основы кадрового обеспечения в органах местного самоуправления на примере администрации муниципального образования город Екатеринбург. Обращено внимание на недостаточный уровень квалификации кадров муниципальных служащих, работу с кадровым резервом, а также формированием кадрового потенциала.

**Ключевые слова:** кадровое обеспечение, органы местного самоуправления, правовое регулирование.

**ON THE ISSUE OF ANALYSIS OF THE REGULATORY  
AND ORGANIZATIONAL FOUNDATIONS OF STAFFING  
IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES (BASED ON THE MATERIALS OF  
THE ADMINISTRATION OF THE MUNICIPAL FORMATION OF THE CITY OF  
YEKATERINBURG)**

**Khasanova Anastasia Vladimirovna**

student of the Faculty of Public and Municipal Administration of the UIU RANEPА

**Antoshin Valery Alekseevich**

Candidate of Philosophical Sciences, Professor of the Department of  
Regional and Municipal Administration of the UIU RANEPА

**Abstract.** The article discusses the regulatory and organizational foundations of staffing in local self-government bodies on the example of the administration of the municipal formation of the city of Yekaterinburg. Attention is drawn to the insufficient level of qualification of municipal employees, work with the personnel reserve, as well as the formation of personnel potential.

**Keywords:** staffing, local self-government bodies, legal regulation.

Актуальность проблемы связана с тем, что кадровое обеспечение в органах местного самоуправления является одним из ключевых факторов, влияющих на эффективность их деятельности. Администрация муниципального образования г. Екатеринбург, как один из крупнейших городов России, оказывает важное влияние на социально-экономическое развитие региона и нуждается в квалифицированных кадрах для эффективного решения своих задач.

Новизна темы состоит в том, что она объединяет две важных области знаний – кадрового потенциала и органов местного самоуправления.

Целью данной работы является анализ нормативно-правовых и организационных основ кадрового обеспечения в органах местного самоуправления, определения проблем и разработки рекомендаций по их решению.

Анализ нормативно-правовых и организационных основ кадрового обеспечения в органах местного самоуправления в администрации муниципального образования города Екатеринбурге позволяет выделить следующие аспекты:

1. На наш взгляд, особое внимание следует обратить на недостаточный уровень квалификации и профессиональной подготовке кадров.

Анализ показал, что силу этих обстоятельств многие процессы затягиваются, что не только затрудняет их решение, но и приводит к нарушению нормативных сроков. Одной из причин такой ситуации может быть нехватка финансирования на образовательные программы. Кроме того, многие работодатели не придают достаточного значения обучению и развитию своих сотрудников, что может привести к их невостребованности или недостаточному уровню профессионализма. Необходимо улучшать качество подготовки кадров, предоставлять им возможности для профессионального и личностного роста, а также внедрять механизмы для оценки и улучшения их производительности.

2. Недостаток кадровых резервов и планирование кадрового потенциала.

Отсутствие кадровых резервов и планирование кадрового потенциала, по нашему мнению, также является одной из актуальных проблем. Недостаток кадровых резервов может привести к снижению эффективности и увеличению рисков при переходе сотрудников на другие должности. Недостаточное планирование кадрового потенциала может привести к неспособности подобрать квалифицированных кадров на вакантные должности. Для решения этих проблем необходимо проводить тщательное планирование и анализ кадрового потенциала, определяя потребности в новых рабочих местах и подготавливая кадры на замену уходящих сотрудников.

Правовой аспект является важнейшим фактором кадрового обеспечения муниципальных служащих. Порядок реализации задач по кадровому обеспечению органа местного самоуправления регулируется различными правовыми актами, составляющих ее нормативно-правовую базу. Нормативно-правовая база кадрового обеспечения в органах местного самоуправления определяется рядом законодательных и нормативных актов РФ и регионов.

В настоящее время нормативно-правовые акты, обеспечивающие реализацию задач по кадровому обеспечению в органах местного самоуправления, базируются на следующих типах документов: федеральные нормативные акты, нормативно-методологические документы по кадровой деятельности и локальные акты.

Регулирование кадровой деятельности происходит с учетом следующих групп нормативно-правовых актов и документов:

а) федеральные законы, законы субъектов Федерации, которые описывают общие нормы работы с документами и касаются трудового права:

– Конституция РФ, статьи 12,22,45,46, посвящены правам и свободам граждан, организации органов местного самоуправления, принципам их деятельности. В Конституции РФ описаны общие требования работы с сотрудниками, такие как: право граждан на труд и отдых, полный запрет принудительного труда, право на труд в условиях определенного уровня безопасности и гигиены, гарантии установленного



рабочего времени, выходных и праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска и др.;

– Трудовой кодекс РФ, на основании которого устанавливается единый стандартный порядок оформления документов. Данный документ – основной нормативный акт, регулирующий вопросы работы с персоналом организации. Согласно его нормам, любая организация при осуществлении кадровой деятельности должна руководствоваться как статьями данного кодекса, так и положениями других федеральных и региональных нормативных актов по данной теме;

– ФЗ от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», в котором регламентированы институт муниципальной службы, требования к организации ее прохождения и принципы, на которых она базируется. В данном федеральном законе необходимо обратить внимание на главу 8 «Кадровая работа в муниципальном образовании», в которой перечислены 14 направлений кадровой работы: проведение аттестаций и конкурса на замещение вакантных должностей, ведения трудовых книжек и личных дел.

– ФЗ от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», который необходимо учитывать в процессе поиска, получении, передаче, создании и распространении информации, а также при применении информационных технологий и обеспечении защиты информации;

– ФЗ от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», который необходимо учитывать при сборе персональных данных сотрудников;

– ФЗ от 29.07.2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне», который регламентирует поведение работодателя и работников по охране конфиденциальности информации в рамках трудовых отношений.;

б) нормативно-методические документы по кадровой деятельности:

– ГОСТ Р 7.0.97–2016. «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов», регламентирующий правила оформления служебной документации;

– Постановление Госкомстата РФ от 05.01.2004 № 1 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты», определяющее виды и формы кадровой документации;

в) локальные акты:

– штатное расписание - нормативный организационно-распорядительный документ, с помощью которого оформляется структура, утверждается штатный состав и численность органа с указанием размера заработной платы в зависимости от занимаемой должности;

– Положение о персональных данных работника, регламентирующее порядок работы с персональными данными сотрудников органа;

– Положение о премировании – это локальный нормативный акт о правилах назначения премий в конкретном учреждении и др.;

Данные законодательные и нормативно-правовые акты устанавливают правила и требования работы с кадрами и обеспечивают реализацию конституционных прав и свобод граждан в рамках организации местного самоуправления.

Таким образом, можно сказать о том, что исследование нормативно-правовых актов, обеспечивающих реализацию задач по кадровому обеспечению в администрации муниципального образования город Екатеринбург позволяет сделать

вывод о том, что кадровое обеспечение в органах местного самоуправления является важным аспектом их деятельности, и необходимо обеспечить соответствующую правовую базу для его реализации. В рассматриваемом примере это осуществляется через федеральные законы, нормативные акты РФ и региональные законы и нормативные акты, а также, что нормативно-правовые акты, регулирующие кадровое обеспечение в администрации, обеспечивают права и обязанности работников, а также определяют процедуры найма, увольнения и продвижения по службе. Нормативно-правовые акты, обеспечивающие реализацию задач по кадровому обеспечению в органах местного самоуправления, играют важную роль в обеспечении эффективной работы органов местного самоуправления и их развития.

#### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 4398.
2. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.04.2007 г. № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5020.

## **РОССИЙСКАЯ МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

### **Чупрова Саяна Самсоновна**

Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы,  
магистрант 1 курса кафедры муниципального права юридического института

### **Дудкина Валерия Павловна**

Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы,  
магистрант 1 курса кафедры муниципального права юридического института

**Аннотация.** Статья посвящена анализу современного состояния муниципальной службы в Российской Федерации. Муниципальная служба как правовой институт существует в нашей стране уже довольно давно. Однако после того, как местное самоуправление было включено в единую систему публичной власти, вопросы муниципальной службы вновь приобрели актуальность как для теоретических исследований, так и для практической деятельности. Автор уделяет внимание проблемам муниципальной службы, в особенности вопросам кадрового обеспечения, а также предлагает ряд мер по его совершенствованию.

**Ключевые слова:** Публичная власть, местное самоуправление, муниципальная служба, муниципальные служащие.

## RUSSIAN MUNICIPAL SERVICE AT THE PRESENT STAGE

**Chuprova Sayana Samsonovna**

Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba,  
1st year master's student of the Department of Municipal Law of the Law Institute

**Dudkina Valeria Pavlovna**

Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba,  
1st year master's student of the Department of Municipal Law of the Law Institute

**Abstract.** The article is devoted to the analysis of the current state of municipal service in the Russian Federation. Municipal service as a legal institute has existed in our country for quite a long time. However, after local self-government has been included in the unified system of public authority, the issues of municipal service have again become relevant both for theoretical research and practical activities. The author pays attention to the problems of municipal service, especially the issues of staffing, and proposes a number of measures to improve it.

**Keywords:** public authority, local self-government, municipal service, municipal employees.

Российская Федерация, будучи федеративным государством, имеет сложную, трехуровневую систему управления – публичной власти. И если раньше публичная власть как термин и правовая категория существовала лишь в теории, то конституционная реформа 2020 года закрепила это понятие на уровне Основного закона и внесла существенные изменения в его понимание и значение.

Как следует из ст. 132 Конституции Российской Федерации, систему публичной власти составляют органы местного самоуправления наряду с органами государственной власти. При этом конституционным смыслом существования единой системы публичной власти является взаимодействие ее уровней в целях наиболее эффективного управления в интересах населения, проживающего на конкретной территории.

Местное самоуправление по своему характеру и назначению и призвано проводить в жизнь самые насущные запросы граждан, причем с опорой на людей, наиболее заинтересованных в достижении поставленных целей, а также наиболее разбирающихся в тех или иных особенностях конкретной территории.

Реализация целей местного самоуправления, осуществление функций муниципального уровня власти и управления территориями – все это осуществляется посредством муниципальной службы.

Муниципальная служба как самостоятельный вид профессиональной деятельности составляет ядро местного самоуправления. Все решения, принимаемые по вопросам местного значения, фактически исполняются и реализуются на практике муниципальными служащими, чья компетентность и заинтересованность в высоких результатах работы напрямую влияет на эффективность управления и на темпы развития территории.

Все это обуславливает актуальность исследования современного состояния муниципальной службы.

В настоящее время муниципальная служба как практическая форма реализации местного самоуправления находится в фокусе внимания со стороны государства.

Постоянно идет поиск новых возможностей местного самоуправления и муниципальной службы в социально-экономическом развитии территорий, новых принципов взаимодействия с органами государственной власти, что находит свое отражение и в изменяющемся законодательстве.

Вместе с этим, следует признать и ряд проблем, существующих в системе муниципальной службы.

1. Основой для выполнения управленческих функций, безусловно, является кадровый потенциал муниципальной службы. И в этом аспекте кроется целый комплекс задач, которые необходимо решать для успешного развития института муниципальной службы. Во-первых, в настоящее время можно констатировать, что уровень образования муниципальных служащих не всегда отвечает современным требованиям и запросам. Причем речь идет далеко не только о наличии профессиональных знаний и навыков в сфере экономики, управления, юриспруденции и иных отраслях, в которых осуществляется непосредственная деятельность муниципальных служащих. Помимо уровня образования в настоящее время на передний план выходит и такая характеристика муниципального служащего, как управленческие компетенции, которые предполагают способность нестандартно мыслить, не бояться проявлять инициативу при решении управленческих задач, нести ответственность за принятые решения, а также более гибко реагировать на изменяющиеся запросы общества.

Очевидно, что вышеперечисленным требованиям отвечают далеко не все чиновники, замещающие муниципальные должности. Симптоматично в данной связи то, что на протяжении нескольких лет, согласно данным Росстата, неуклонно снижается число муниципальных служащих молодого возраста, и при этом одновременно растет численность муниципальных служащих в возрасте старше 60 лет.

Указанные проблемы обусловлены несколькими причинами. Уровень материального обеспечения муниципальных служащих значительно уступает и государственной службе, и тем более уровню доходов в коммерческой сфере. Кроме того, муниципальная служба не предоставляет реальных возможностей карьерного роста. И в довершение этого также необходимо отметить крайнюю степень неповоротливости системы муниципальной службы, где в принципе могут быть совершенно не востребованы перечисленные навыки муниципального служащего. Все это приводит к тому, что молодые, инициативные, компетентные профессионалы попросту не рассматривают для себя муниципальную службу как сферу профессиональных интересов.

Решение данного комплекса проблем должно быть так же комплексно. В частности, необходимы меры по выравниванию финансирования государственной и муниципальной службы, как это, собственно, и декларировано ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Также необходимо и повышение материальной и технической обеспеченности конкретных органов местного самоуправления, в особенности в сельских поселениях. Также очень эффективным было бы создание единой, интегрированной системы кадрового отбора, когда должности государственной службы могут замещать лишь те, кто прошел имеет определенный опыт на муниципальной службе.

2. Еще одной проблемой муниципальной службы современные исследователи называют систему кадрового отбора на основе существующего внешнего конкурса. Исследователи полагают, что данная конкурсная система крайне несовершенна и не в

состоянии оценить истинный профессиональный уровень кандидата. В этой связи заслуживает внимание предложение о внедрении системы внутренних конкурсов в зависимости от потребностей конкретного органа местного самоуправления. Также доступ к муниципальной службе должен получить неограниченный круг кандидатов, для чего в последние годы проводятся различные проекты, такие, как «Лидеры России», а также Всероссийский конкурс Роструда, направленный на поиск лучших специалистов в области государственного и муниципального управления.

3. Кроме того, муниципальная служба в настоящее время так же, как и другие отрасли профессиональной деятельности, для своего развития должна внедрять новейшие информационные технологии. Эта существенная проблема имеет несколько аспектов. Во-первых, это и уровень технического обеспечения органов местного самоуправления. Особенно остро эта проблема стоит в сельских населенных пунктах, отдаленных районах нашей страны. Необходимо участие региональной и даже федеральной власти в устранении данного дисбаланса. Несоответствие технического оснащения органов местного самоуправления даже в рамках одного региона приводит к несогласованным действиям и, как следствие, к снижению эффективности управления.

Кроме того, необходимо и наличие определенных навыков работы в цифровой среде у муниципальных служащих, поскольку на передний план в настоящее время выходит в том числе и степень открытости деятельности местного самоуправления, а также уровень взаимодействия муниципальных служащих с гражданским обществом. И это на данном этапе действительно важнейшая задача, решение которой позволит существенно повысить доверие к институту муниципальной службы.

Подводя итог настоящему краткому исследованию, следует отметить, что в последние годы проблема развития и совершенствования муниципальной службы входит в сферу особого внимания государства, о чем свидетельствует включение органов местного самоуправления в систему публичной власти. Вместе с тем еще необходим ряд преобразований в системе муниципальной службы, в особенности поиск баланса между делегированными полномочиями и финансовыми возможностями муниципальных образований. Реформы местного самоуправления и соответственно муниципальной службы преследуют цель сделать этот институт наиболее эффективным способом решения вопросов местного значения, поскольку именно этот уровень власти самым тесным образом связан с населением и представляет собой высшее проявление демократии.

#### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 01.07.2020 N 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система [Официальный сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.06.2023).
2. Журавлев Д.Ю. К вопросу об инновационных решениях в развитии муниципальной службы / Журавлев Д.Ю. – Текст: непосредственный // Экономика и социум. – 2022. - № 1(92)-1. – С. 422 – 428.
3. Сидорова О.В. Современное состояние, проблемы и перспективы развития муниципальной службы в России // Право и государство: теория и практика. 2022. № 8(212). С. 54-56.
4. Спиридонов К.В. Проблемы и пути совершенствования системы управления кадрами на муниципальной службе / Спиридонов К.В.- Текст: непосредственный // Вопросы российской юстиции. – 2022. - № 24. – С. 67 – 74.

5. Шамарина Г.М. Современные тенденции развития муниципальной службы /Шамарина Г.М. – Текст: непосредственной // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. – 2021. - № 3. – С. 229 – 239.

## **ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ**

**Шарий Александр Иванович**

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
shariyalex11@gmail.com

### **Научный руководитель:**

Николай Иннокентьевич Дорохов, к.и.н., профессор кафедры теории и истории государства и права Московский университет им. С.Ю. Витте;  
Доцент Департамента международного и публичного права ФГОБУ ВО "Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации" Почетный работник сферы образования Российской Федерации  
E-mail: nidorokhov@fa.ru

**Аннотация.** Данная статья посвящена анализу перспектив развития местного самоуправления в условиях конституционной модернизации. В статье выделяют основные направления развития местного самоуправления, такие как укрепление его правовой базы, повышение эффективности управления и увеличение участия граждан в процессах принятия решений. В заключении подводятся итоги по дальнейшему развитию местного самоуправления в контексте конституционной модернизации.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; конституция; реформа; власть.

## **PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL MODERNIZATION**

**Alexander Ivanovich Sh.**

The Financial University under the Government of the Russian Federation

### **Scientific supervisor:**

Dorokhov Nikolay Innokentievich

**Abstract.** This article is devoted to the analysis of the prospects for the development of local self-government in the context of constitutional modernization. The article highlights the main directions of the development of local self-government, such as strengthening its legal framework, improving the efficiency of management and increasing the participation of citizens in decision-making processes. In conclusion, the results on the further development of local self-government in the context of constitutional modernization are summarized.

**Keywords:** local self-government; constitution; reform; power.

Местное самоуправление - это форма организации государственной власти на местном уровне, которая предоставляет жителям городов, поселков и районов

возможность участвовать в принятии решений и контролировать деятельность органов местной власти. Это означает, что общественные интересы местных сообществ учитываются при формировании и реализации государственной политики, а граждане имеют возможность выражать свое мнение и влиять на принимаемые решения. Местное самоуправление включает в себя установление правил и норм жизни в районах, решение вопросов благоустройства и социального развития, предоставление местных услуг, планирование и управление на территории, охрану окружающей среды и т.д.

Местное самоуправление является одной из ключевых составляющих конституционного строя Российской Федерации. Его гарантии закреплены в Конституции, которая признает и гарантирует его независимость и отдельность от государственных органов. Местное самоуправление, или МСУ, является важным институтом гражданского общества в современной России, и оценка его реального состояния, роли в системе взаимодействия власти и общества, а также учет текущих тенденций и проблем, становится все более актуальной. Активизация механизмов МСУ является необходимым шагом, учитывая исторические основы и особенности территориального устройства нашей страны, а также направленность вектора развития нашего государства на стратегический контекст и устойчивое функционирование.

Местное самоуправление до Конституции 2020г

Конституция 1993 года была принята в период эйфории, связанной с распадом Советского Союза, когда все советское считалось плохим, а западное – хорошим. Однако уже через несколько лет после введения в действие ФЗ № 131 стало очевидно, что выбранный курс развития местного самоуправления не соответствует реальности и не учитывает практических потребностей. С 2014 года начался постепенный откат, который закрепляет возможность полного перехода на одноуровневую территориальную организацию местного самоуправления и увеличивает влияние региональных органов государственной власти на формирование органов местного самоуправления.

Конституция 1993 года, предлагала модель местного самоуправления, основанную на западных ценностях. Однако, как уже было сказано через несколько лет стало ясно, что данная модель не соответствует реальности и потребностям россиян. Наша страна имеет свою специфику: мы – евразийская держава с сильными восточными традициями и огромной территорией при низкой плотности населения [4, с.120]. Поэтому, чтобы эффективно организовать местное самоуправление, нам следует ориентироваться на Восток, например, на опыт Китая, а не на Запад. В последнее время начался постепенный откат от выбранной модели, который может привести к полному переходу на одноуровневую территориальную организацию местного самоуправления и увеличению влияния региональных органов государственной власти на формирование органов местного самоуправления.

Безусловно реформа местного самоуправления в 2020 году назрела и стала необходимой. Поэтому она подразумевала огромный объем работы по разработке и внесению изменений в правовые акты.

Перед принятием Конституции 2020 года, новый Федеральный закон выделялся своей инновационной идеей единой территориальной организации местного самоуправления в России. Он предусматривал создание двух уровней, что ведет к децентрализации полномочий и, как следствие, улучшению государственного управления на региональном уровне во всех субъектах Российской Федерации.



Анализируя перечень вопросов местного значения, а также полномочий органов местного самоуправления, можно заметить, что компетенция муниципальных образований значительно снижена. Многие полномочия были перенесены на вышестоящие уровни управления. Например, полномочия по обеспечению образовательного процесса в общеобразовательных школах переданы на уровень субъектов Федерации. Но и сама экономическая основа местного самоуправления в России еще слишком слаба, чтобы оно могло полностью выполнить свои функции за счет собственных средств. Дотации от государства постоянно удерживают местное самоуправление на плаву и обеспечивают необходимую финансовую поддержку.

Исторически власть на местах получала свою самостоятельность лишь в период ослабления суверенитета государства. Но, как только процесс восстановления централизации публичной власти начинался, местные органы власти неизменно теряли свою автономность. В.Е. Чиркин считал, что местное самоуправление - не что иное, как часть единой и типичной социально однородной публичной власти народа на разных уровнях организации государственной территории [5, с.41].

Восстановление суверенности и укрепление идеологии сильной России, возможно, не могут быть совмещены с полностью автономным местным самоуправлением. Создание вертикали власти, объединяющей низовые и высшие уровни публичной власти, предполагает модификацию местного самоуправления, соответствующего культурным, территориальным и ценностным особенностям России. В регионах нередко отсутствует достаточная налогооблагаемая база, относительно низкий уровень предпринимательской активности. Однако, существует ряд вопросов, касающихся полномочий на местном уровне, как, например, доступность помещений для работы участковых или обеспечение функционирования муниципальных библиотек. Сложности могут возникнуть при присвоении адресов объектам на территории муниципального образования. Только за последние десятилетия эксперименты с местным самоуправлением в России были довольно значительными: выборы глав муниципалитетов были заменены на выборы из состава местных депутатов, были введены институты «сити-менеджера» и назначение глав муниципальных образований по конкурсу. Несмотря на гарантии права на судебную защиту, в законопроекте не предусмотрено лишь то, что проблема защиты местного самоуправления не смогла быть бы курированной в большей мере.

#### Перспективы развития

Для перспективы развития местного самоуправления необходимо решить ряд проблем, которые мешают эффективному функционированию муниципалитетов.

1) Одной из главных проблем является финансовое обеспечение муниципалитетов. В настоящее время большинство муниципалитетов имеют ограниченный бюджет, что затрудняет реализацию многих проектов и программ.

Для решения этой проблемы необходимо установить новые полномочия для местных органов власти в области экономического развития. Это позволит муниципалитетам привлекать инвестиции и развивать свою экономику, что в свою очередь позволит увеличить доходы муниципалитетов и повысить уровень жизни населения.

2) Далее, необходимо обеспечить эффективное использование бюджетных ресурсов и разработать стратегии развития регионов, которые бы учитывали местные потребности и интересы. Важно обеспечить максимальную прозрачность и открытость при расходовании бюджетных средств и участии граждан в этом процессе.



3) Другой важной проблемой является качество кадров в местных органах власти. Для эффективной работы муниципалитетов необходимы высококвалифицированные специалисты, которые смогут разрабатывать и реализовывать проекты и программы. Для решения этой проблемы необходимо создать систему обучения и подготовки кадров, а также привлекать опытных специалистов из других регионов.

4) Еще одной важной проблемой является механизм контроля за деятельностью местных органов власти. Для обеспечения прозрачности и открытости деятельности муниципалитетов необходимо создать механизмы контроля со стороны населения и государственных органов. Это позволит предотвратить коррупционные проявления и обеспечить эффективное управление муниципалитетами.

5) Важным шагом на пути развития местного самоуправления является развитие межмуниципального сотрудничества и объединение муниципалитетов для решения общих проблем. Это позволит повысить эффективность работы муниципалитетов и обеспечить более качественное предоставление услуг населению.

6) Также, необходимо создавать условия для более широкого участия граждан в процессах местного самоуправления. Это может быть достигнуто через использование новых технологий, таких как электронные подписи и голосования, чтобы предоставить более широкий доступ граждан к процессам местного управления.

7) Следует развивать правовую базу на уровне законов и нормативных актов, которые бы обеспечивали более широкие полномочия местным органам власти.

Как уже упоминалось ранее, модель местного самоуправления, которая была принята в 1993 году, не соответствует потребностям россиян. Наша страна имеет свою специфику, которая требует особого подхода к организации местного самоуправления. В связи с этим, Путин поручил подготовить проект Основ государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ до 2030 года.

Это свидетельствует о том, что в настоящее время местное самоуправление в России не готово, требует серьезных изменений и работы по его улучшению, а также что изменения в данной области будут происходить постепенно и на протяжении длительного времени.

#### Вывод

После конституционных изменений в России, перспективы развития местного самоуправления выглядят более оптимистично. Введение принципа государственной поддержки местного самоуправления и укрепление его полномочий должны способствовать более эффективному управлению на местном уровне. Однако, чтобы реализовать эти изменения, необходимо провести серьезную работу по модернизации местного самоуправления и улучшению его институтов. Проект Основ государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ до 2030 года может стать важным шагом в этом направлении, но его реализация требует тщательной подготовки и согласования с местными органами власти и общественными организациями.

#### Список литературы:

1. Афанасьев А.А. Местное самоуправление и конституционная реформа в 2020 году // Конституционное и муниципальное право. 2021.С.69-71.
2. Анискин А.С. Перспективы развития местного самоуправления после поправок в Конституцию РФ в 2020 году // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021.С.134-135.

3. Зотов В.А. Роль местного самоуправления в развитии российского государства на современном этапе: проблематический и прогностический анализ, рекомендации // Муниципальная Академия. 2021.44-53.

4. Иванов О.Б. Местное самоуправление после поправок в конституцию РФ в 2020 году: перспективы развития, правовое регулирование // Власть. 2021.С.118-122.

5. Степанов М. М. Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. 2021.С.35-41.

6. Старостина И.А. Новое в российской практике правового регулирования взаимодействия органов власти субъектов российской федерации и органов местного самоуправления // Законодательство. 2022.С.27-36.

## **ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Шибанов Даниил Сергеевич**

Московский городской университет управления Правительства Москвы  
им. Ю.М. Лужкова, студент 4-го курса кафедры юриспруденции

**Аннотация.** В статье рассматривается генезис конституционной модели местного самоуправления и ее особенности на современном этапе в контексте принятия поправок в Конституцию РФ, принятых в ходе общероссийского голосования, состоявшегося 1 июля 2020 г., на основе которых автором делаются выводы о постепенном сокращении элементов децентрализации и формировании тенденций усиления централизационной направленности государственного управления при сохранении отдельных элементов децентрализации.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, государственное управление, муниципальное образование, централизация, децентрализация, органы государственной власти, публичная власть, глава муниципального образования.

## **FEATURES OF THE CONSTITUTIONAL MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Shibanov Daniil Sergeevich**

Moscow City University of Management Government of Moscow Yu.M. Luzhkov,  
4rd year student of the department of jurisprudence

**Abstract.** The article examines the genesis of the constitutional model of local self-government and its features at the present stage in the context of the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation adopted during the all-Russian vote held on July 1, 2020, on the basis of which the author draws conclusions about the gradual reduction of the elements of decentralization and the formation of trends to strengthen the centralization orientation of public administration while maintaining individual elements of decentralization.

**Keywords:** local self-government, public administration, municipal formation, centralization, decentralization, state authorities, public authority, head of municipal formation.

История становления и развития местного самоуправления в различных формах и правовых конструкциях в нашей стране насчитывает не одно столетие. Однако вне зависимости от конкретной модели существования местного самоуправления в тот или иной исторический период, одной из главных характеристик ее организации являлся характер взаимодействия между различными уровнями публичной власти. В зависимости от роли участия государственных органов в осуществлении местного самоуправления и степени их влияния и вовлеченности в процессы, происходящие на местных уровнях, принято выделять три концептуальные модели государственного управления, такие как централизованная, децентрализованная и дуалистическая.

Советский период характеризовался фактическим отсутствием местного самоуправления по причине пирамидального устройства государственного управления, построенного на принципах строгой иерархичности и подчиненности государственных органов нижестоящих уровней вышестоящим, «что не позволяло создавать условия для существования иного, кроме государственного, уровня власти» [8, с. 78]. В связи с указанными обстоятельствами, сложилась ситуация, при которой невозможно было дифференцировать публичную власть на разные уровни по причине фактического слияния понятий «государственная власть» и «публичная власть». Подобная форма организации государственного управления базировалась на основе централизации, что исключало возможность внесения изменений в действовавшую систему, поскольку в противном случае менялись бы концептуальные основы ее функционирования.

Однако в связи с глубокими институциональными трансформациями, происходившими в конце прошлого столетия, пересмотру подверглась и система государственного управления, в результате которого появилось местное самоуправление в современном виде. Основной тенденцией первых лет его существования стало придание максимально возможной автономности появляющимся органам местного самоуправления от органов государственной власти и ограничение возможности прямого или косвенного участия последних в решении вопросов местного значения, что давало основания предполагать о децентрализованной направленности развития местного самоуправления, хоть и с определенной долей условности, поскольку практическое воплощение полной децентрализации представляется затруднительным.

Так, например, в соответствии с п. 3 ст. 17 Федерального закона от 28.08 1995 г. N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] (далее – ФЗ №154 от 1995 г.) не допускалось участие органов государственной власти и государственных должностных лиц в образовании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц местного самоуправления. Именно в соответствии с данным положением в ФЗ №154 устанавливалось два способа избрания главы муниципального образования: путем прямых выборов или представительным органом из своего состава. Оба указанных способа олицетворяли демократичность и представительный характер должности главы муниципального образования, что отражало полную самостоятельность местного самоуправления в данном вопросе. Однако в 2015 году вводился еще один способ избрания главы муниципального образования: из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом половина членов комиссии назначалась представительным органом муниципального образования, в вторая – высшим должностным лицом субъекта РФ. С этого момента государственная власть получает возможность участвовать в выборах главы муниципального образования, хотя и не

прямо во всех случаях, поскольку сохраняются и альтернативные способы избрания, при котором степень участия государственной власти сводится к нулю.

Другим примером, свидетельствующим об определенном увеличении централизационных процессов, являются положения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] (далее – ФЗ №131 от 2003 г.), согласно которому предусматривается несколько оснований, при которых органы государственной власти субъекта РФ вправе отрешить от должности главу муниципального образования или распустить представительный орган. Несмотря на то, что для практической реализации такого права необходимо решение суда, которым установлены нарушения законодательства со стороны муниципальных образований, что свидетельствует скорее о способе соблюдения законности и недопущения злоупотреблений как со стороны должностных лиц и выборных органов местного самоуправления, так и стороны представительных органов субъектов РФ и глав субъектов РФ, в результате чего сформирована действенная и эффективная система сдержек и противовесов, данные положения наиболее ярко демонстрируют доминирование государственного уровня публичной власти над местным самоуправлением.

Еще одной новеллой ФЗ № 131 от 1995 г. стали положения, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили право временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления в определенных законом случаях, тогда как в соответствии с п.5 ст. 14 ФЗ № 154 от 1995 г. такая возможность была прямо запрещена. Несмотря на то, что также, как и в предыдущем примере законодателем устанавливаются строгие рамки такого права в виде всего нескольких оснований его появления, а также запрет на решение важнейших вопросов местного значения, примечательным является непосредственно сам факт такого права, отсутствовавший в предыдущем Федеральном законе.

В связи с указанными обстоятельствами, нововведения, внесенные в Конституцию в 2020 году, являются логичным продолжением сформировавшихся тенденций, и по существу закрепили уже существующий правовой порядок. В соответствии со ст. 131 Конституции РФ [2] органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от нее должностных лиц местного самоуправления в порядке и в случаях, установленных федеральным законом.

При этом обращает на себя внимание тот факт, что данная норма в долгосрочной перспективе фактически закладывает основу для безграничного влияния органов государственной власти на процесс формирования органов и должностных лиц местного самоуправления, поскольку порядок и, что еще важнее, случаи такого вмешательства устанавливаются соответствующим федеральным законом. Однако внесение изменений в федеральный закон не осложнено дополнительными условиями, как внесение поправок в Конституцию, а в совокупности с имеющейся ориентацией законодателя в сторону постепенного ограничения самостоятельности местного самоуправления и большей централизацией, конституционные поправки создают предпосылки для продолжения наметившихся тенденций и ввели «ничем не ограниченный перечень возможностей органов государственной власти вмешиваться в решение любых вопросов местного значения, тем самым переводя на

конституционный уровень вопрос о возможности перераспределения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления» [3, с. 28].

В результате, на конституционном уровне заложены основы для возможного формирования положений в Федеральном Законе, регулирующем местное самоуправление, в соответствии с которыми могут быть созданы новые механизмы влияния государственной вертикали власти в лице органов субъектов РФ на образование органов местного уровня. Следует заметить, что предыдущая редакция Конституции не содержала прямых запретов на участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления и назначении на должность должностных лиц местного самоуправления, однако в данном случае положения Конституции следует рассматривать с точки зрения функции целеполагания, которая, по справедливому замечанию С.М. Шахрая «заключается в закреплении Основным законом стратегических целей и задач развития общества и государства, моделей желаемого будущего» [9, с. 27]. Иными словами, закрепляется определенный вектор развития, который будет учитываться законодателем в законотворческой деятельности.

Так, согласно законопроекту нового Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [4] устанавливается три способа избрания главы муниципального образования. При этом, сохраняя муниципальные выборы и избрание представительным органом муниципального образования из своего состава, в качестве третьего способа выбора главы муниципального образования предлагается избрание его из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ представительному органу муниципального образования. Предложенный вариант заменяет предыдущий, введенный в 2015 году, в соответствии с которым глава субъекта РФ назначает половину членов конкурсной комиссии, которая, в свою очередь, представляет кандидатов для избрания главы муниципального образования представительным органом соответствующего муниципального образования. Иными словами, менее чем за 10 лет не просто появился способ участия государственной власти в избрании главы муниципального образования, но и произошла трансформация степени такого участия из косвенного, когда глава субъекта РФ предлагал лишь половину членов комиссии, представляющей кандидатов, до прямого, когда представительный орган в любом случае осуществляет такой выбор из числа ставленников главы субъекта. Безусловно, по-прежнему сохраняются и иные способы избрания, при котором самостоятельность муниципального образования в данном вопросе сохраняется, однако в данном случае нами рассматривается лишь один из примеров увеличения централизации, в связи с чем следует обратить внимание на сами тенденции.

В контексте рассматриваемой проблематики интересным представляется мнение судьи Конституционного суда А.Н. Кокотова, который, соглашаясь с тем, что в течение без малого трех десятилетий некоторые признаки децентрализации мест были утрачены, неоднократно подчеркивает, что происходящие изменения ни в коем случае не должны нарушать самостоятельности органов местного самоуправления. Однако при этом, он указывает на то, что «сохранение такой самостоятельности само по себе не исключено и при преобразовании органов местного самоуправления в местные государственные органы» [1, с. 119], предлагая модель, при которой местное самоуправление будет заменено на местное государственное управление, но при выполнении ряда условий, гарантирующих сохранение основных принципов децентрализации и самостоятельности новосозданных органов, посредством, в

частности, их выборности напрямую населением. Дистанцируясь от проведения анализа и оценки механизма реализации предложенной инициативы, на наш взгляд представляется необходимым в очередной раз акцентировать внимание на том, что в данном случае судьей Конституционного Суда РФ озвучиваются предложения, свидетельствующие о том, что будущее развитие государственного управления с высокой долей вероятности пойдет по пути большей централизации, вне зависимости от того, будет ли воплощена конкретно данная инициатива на практическом уровне.

Таким образом, начиная с 1995 г. модель местного самоуправления в Российской Федерации претерпевала определенные изменения, одной из главных тенденций которых является постепенный отход от некоторых элементов децентрализации в сторону увеличения централизационных процессов, важным признаком которых является внесение поправок в Конституцию РФ, в соответствии с которыми органы государственной власти получают право участвовать в формировании органов местного самоуправления, тогда как случаи такого участия устанавливаются федеральным законом, что в долгосрочной перспективе создает неограниченные возможности прямого влияния и участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, что в свою очередь, несет риски потери самостоятельности и автономности муниципальных образований от государственной вертикали власти. Предложенные законодательные новеллы в области муниципального права ориентированы именно на увеличение централизации. Безусловно, на данном этапе нет оснований утверждать о кардинальной трансформации конституционной модели местного самоуправления, поскольку основные элементы децентрализации сохраняются и не упраздняются, однако последние изменения, наряду с изменениями, произошедшими с 1995 года, на наш взгляд, свидетельствуют именно о соответствующих тенденциях, признаков переориентации которых на противоположные, в данный момент, не наблюдается.

#### **Список литературы:**

1. Кокотов, А. Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России / А. Н. Кокотов // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2020. – № 4(41). – С. 116-123.
2. 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».
3. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. – 24–30.
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. Федеральный закон от 28.08.1995 г. N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
6. 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».

7. Хубаева, Д. Ф. Модернизация конституционной модели местного самоуправления / Д. Ф. Хубаева, Л. А. Нудненко // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР): материалы XIX международной научно-теоретической конференции: в 2 ч., Санкт-Петербург, 28–29 апреля 2022 года. Том Часть 1. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. – С. 2274-2278.

8. Чихладзе, Л. Т. Тенденции развития местного самоуправления в свете реформирования конституционной модели Российской Федерации / Л. Т. Чихладзе, О. Ю. Ганина // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – № 7. – С. 76-81.

9. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата и магистратуры. / С. М. Шахрай. 4-е издание, измененное и дополненное. – М.: Статут. 2017, С. – 624.

## **РОЛЬ И МЕСТО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

**Юсупова Сабина Руслановна**

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
sabikkay@gmail.com

**Научный руководитель:**

Дорохов Николай Иннокентьевич, к.и.н., доцент,  
Доцент Департамента международного и публичного права Финансового  
Университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва  
nidorokhov@fa.ru

**Аннотация.** В статье рассматриваются современное состояние и перспективы развития местного самоуправления как субъекта публичной власти в условиях современной конституционной реформы. Анализируются дискуссионные аспекты исследуемой проблемы. Делается вывод о необходимости детализации предметов совместного ведения субъектов и муниципальных образований в Конституции Российской Федерации.

**Ключевые слова:** публичная власть, единая система публичной власти, конституционная реформа, органы публичной власти, проблемы публичной власти, местное самоуправление.

## **ROLE AND PLACE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN A UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY**

**Yusupova Sabina Ruslanovna**

The Financial University under the Government of the Russian Federation, Bachelor  
sabikkay@gmail.com



**Scientific supervisor:**

Dorokhov Nikolay Innokentievich, candidate of historical sciences, associate professor, Associate Professor, Department of International and Public Law The Financial University under the Government of the Russian Federation  
nidorokhov@fa.ru

**Abstract.** the article discusses the current state and prospects for the development of local self-government as a subject of public authority in the context of modern constitutional reform are revealed. The debatable aspects of the problem under study are analyzed. The conclusion is made about the need to detail the subjects of joint jurisdiction of subjects and municipalities in the Constitution of the Russian Federation.

**Keywords:** public power, unified system of public power, constitutional reform, public authorities, problems of public power, local self-government.

Органы местного самоуправления максимально тесно взаимодействуют с гражданами: на ежедневной основе помогают решать проблемы, связанные с жизнеобеспечением населения. Соответственно местное самоуправление выполняет публичные властные функции, а значит органы муниципальной власти в объединении с государственными органами создает единую систему публичной власти. Так, местное самоуправление является продолжением вертикали власти и представляет собой самую нижнюю ступень публичной власти. Мотивируясь данным фактом, 15 января 2020 г. во время Послания к Федеральному собранию В.В. Путин, глава Российского государства, посчитал необходимым «выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами и закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти. При этом полномочия местного самоуправления должны быть расширены и укреплены». [5]

Термин «муниципальная власть», часто используемое наряду с термином «государственная власть» как в научных текстах, так и на практике, до конституционной реформы 2020 г. не было закреплено на законодательном и нормативном уровнях. По итогам данной реформы, предполагавшей изменение содержания двадцати трех статей Основного закона, конституционной новеллой стала категория «публичная власть», выведенная на новый уровень. Так, в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации введено новое понятие «единая система публичной власти», составной частью которой теперь является местное самоуправление, органы которого, как и раньше, не входят в систему государственных органов. [2]

Очевидно, что главной задачей и муниципальных, и государственных органов власти является обеспечение прав и свобод человека и гражданина, что составляет единую и значимую основу для реализации публичной власти. Очевидно, что полномочия местного самоуправления несколько ограничены по сравнению с государственными органами, а значит органы государственной власти должны оказывать всестороннюю поддержку местному самоуправлению, чтобы обеспечить организацию соответствующих правовых, организационных и финансовых условий для развития местной власти. Согласно трансформировавшейся ст. 133 Конституции, в случае возникновения незапланированных ситуаций, которые соответственно требуют дополнительных расходов, у местной власти по-прежнему сохраняется возможность и гарантируется Основным законом Российской Федерации право обращаться к высшим органам власти для получения дополнительных средств,



возникших в результате осуществления публичных функций. Кроме того, на конституционном уровне теперь закреплено, что «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления». [1]

Важно отметить, что на практике данный механизм появилась еще в начале 2015 г. в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Успешная и своевременная политика укрупнения муниципалитетов, активно проводившаяся в Подмосковье, предполагавшая создание в этом субъекте больших городских округов, которые, в свою очередь, в отличие от сельских муниципалитетов, имели намного больше полномочия, также является примером интеграции государственного интереса и интересов местного самоуправления для повышения эффективности муниципального управления и экономии бюджета. [3]

Благодаря интеграции представителей местной и федеральной власти в единую систему публичной власти, постепенно преодолевается возникший между ними искусственный отрыв друг от друга. Нестабильность компетенции местного самоуправления обусловлена тем, что на законодательном уровне отсутствуют точные критерии для отнесения определенных вопросов конкретно к местному значению. Серьезные вопросы, например, связанные с образованием, здравоохранением должны решаться органами местного самоуправления в связке с региональными и федеральными государственными органами власти.

Важно отметить, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нуждается в совершенствовании, так как на текущий момент в нем отсутствуют точные правила разграничения полномочий между органами власти. Законодателю не удалось не только в полной мере отделить проблемы, решаемые местными властями, от государственных вопросов, что привело к тому, что на практике они часто дублируются, но и у него не получилось подробно указать процессуальный характер реализации полномочий органами местного самоуправления. [3]

Органы местного самоуправления максимально тесно взаимодействуют с гражданами в отличие от федеральных органов: на ежедневной основе они помогают решать проблемы, связанные с жизнеобеспечением населения. Соответственно необходимо заниматься развитием форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Например, организовывать собрания граждан, публичные слушания и так далее.

Кроме того, наблюдается пробел в механизме взаимоотношений государства и местного самоуправления, так как он на данный момент не предполагает двустороннее влияние между его участниками. Так, у муниципалитетов, в отличие от федеральных органов власти, практически отсутствует возможность как-либо влиять на решения, связанные с вопросами местного значения, которые принимает государство. Поэтому считается необходимым перевести в активный режим работу различных объединений муниципальных образований, например, Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, Совета муниципальных образований Московской области и так далее.

Более того, нужно придумать универсальное решение для преодоления неизбежно возникающих разногласий между разными уровнями публичной власти. Например,

сформировать для достижения этой цели специальный орган, в который будет входить одинаковое количество представителей от федеральных и местных властей, а также чтобы в этом органе решения принимались только после достижения согласия между всеми ее членами.

Естественно, при введении такой конституционной новеллы как единая система публичной власти неизбежна трансформация федеральных законов и нормативно правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов. Благодаря включению органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, повышается и укрепляется ее положение, а также появляется необходимость в совершенствовании и развитии федерального и муниципального управления в Российской Федерации.

#### **Список литературы:**

1. Дорохов Н.И. Муниципальное образование в единой системе публичной власти // Вестник Российского университета. Серия «Человек и общество». 2021. №1. С. 136-147.
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 [Электронный ресурс]. - URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc\\_itself=&nd=102027595&ysclid=lby1itdk2t885687058#t0](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102027595&ysclid=lby1itdk2t885687058#t0) (дата обращения: 07.12.2022).
4. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ/ Официальный интернет - портал правовой информации [Электронный ресурс]. - URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102082499> (дата обращения: 07.12.2022).
5. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11.

**РАЗДЕЛ 3.**  
**МАТЕРИАЛЫ ВСЕРОССИЙСКОЙ СТУДЕНЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**  
**С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ НА ИНОСТРАННЫХ ЯЗЫКАХ**  
**«LOCAL SELF-GOVERNMENT: INTERSTATE EXPERIENCE»**

---

**EL GOBIERNO AUTÓNOMO LOCAL Y LA MATERIALIZACIÓN**  
**DEL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN A TRAVÉS DE LAS**  
**SENTENCIAS MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI VS. NICARAGUA (2001)**  
**Y YATAMA VS. NICARAGUA (2005) DE LA CORTE INTERAMERICANA**  
**DE DERECHOS HUMANOS**

**Gabriel Dourado Rocha**  
RUDN University, PhD student

**Resumen.** El texto analiza los impactos de las sentencias Mayagna (Sumo) Awas Tingni (2001) y Yatama vs. Nicaragua (2005) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la materialización del Derecho a la libre determinación a través del gobierno autónomo local en la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte.

**Palabras clave:** Corte Interamericana de Derechos Humanos, Derecho a la libre determinación, Gobierno Autónomo Local Mayagna (Sumo) Awas Tingni, Nicaragua, Yatama.

**LOCAL SELF-GOVERNMENT AND THE MATERIALIZATION OF**  
**THE RIGHT TO SELF-DETERMINATION THROUGH THE DECISIONS**  
**MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI VS. NICARAGUA (2001)**  
**AND YATAMA V. NICARAGUA (2005) OF THE INTER-AMERICAN COURT OF**  
**HUMAN RIGHTS**

**Gabriel Dourado Rocha**  
RUDN University, PhD student

**Abstract.** The text analyzes the impacts of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni (2001) and Yatama vs. Nicaragua (2005) of the Inter-American Court of Human Rights on Local Autonomous Government and the materialization of the Right to self-determination in the North Caribbean Autonomous Region.

**Keywords:** Inter-American Court of Human Rights, right to self-determination, Mayagna (Sumo) Awas Tingni, Local Autonomous Government, Nicaragua, Yatama.

Awas Tingni refers to the place in the North Atlantic Coast Autonomous Region where a community of Mayagna people live. They speak the Sumo Mayagna language and at the time of the sentence there were about 600 members. There was an overlap of lands claimed by the communities themselves and by the State.

On 1992, a forest management contract was signed between the Awas Tingi Communities and a private company. It was an unconstitutional concession because it was not respecting the indigenous rights and was not approved by the Regional Council of the North Caribbean Coast Autonomous Region.

The case was submitted by the community to the Inter-American Commission of Human Rights on October 2, 1995. Five months later, the concession was approved for a period of 30 years for forest use. However, on February 27, 1997, the Constitutional Chamber of the Nicaraguan Supreme Court of Justice declared the concession unconstitutional, because it was not approved by the Regional Council of the North Caribbean Coast Autonomous Region. On September 19, 1999, judging a writ of mandamus of Awas Tingni, the Civil Chamber of the Court of Appeal of the 6th Region of Matagalpa declared the writ of mandamus inadmissible, because the community would have tacitly accepted the concession. In judgment, the Inter-American Court of Human Rights (IACHR) condemned Nicaragua on August 31, 2001 and mentioned that the administrative organization of the North Caribbean Coast Autonomous Region is formed by a Regional Council, a Regional Coordinator, municipal and communal authorities, and other bodies corresponding to the administrative subdivision of the municipalities. The Court noted that currently Mayagna is a group with its own leadership, its own form of social organization, and it recognizes itself as an indigenous community. These forms of cultural manifestation and social self-organization have, in this way, materialized, with the passing of time, into juridical norms and into case-law, at both international and national levels.

The IACHR also mentioned the ILO Convention 169, which provides that “governments shall respect the special importance for the cultures and spiritual values of the peoples concerned of their relationship with the lands or territories, or both as applicable, which they occupy or otherwise use, and in particular the collective aspects of this relationship”. In the Order on Supervision of Compliance with Judgment of April 3, 2009, the Court indicated that the State had delimited, demarcated and titled the territory in question. In addition, Nicaragua had also paid both amounts that he was sentenced to. Therefore, the sentence was complied with and the IACHR concluded the Judgment Supervision and closed the case. This case follows the understanding of international human rights law, that the materialization of the right to self-determination can occur through the recognition, titling, delimitation and demarcation of indigenous territories.

The other sentence of the IACHR analyzed is *Yatama vs Nicaragua* (2005). Yatama means “Organization of the children of mother earth”. It is a political organization that emerged in the 1970s with a view to grassroots organization with indigenous peoples. The party claimed it had a democratic process for the election of its leaders, who are proposed and elected by the communities, and then ratified by the regional assemblies. The party's headquarters are in Puerto Cabezas, capital of the North Caribbean Coast Autonomous Region.

It was forced to become a political party with the approval of the Electoral Law of 2000, which eliminated the figure of the association of popular registration. The Yatama was forced to campaign in places other than the place where they had influence, to do so they allied with the Coast Peoples’ Party and the Multiethnic Indigenous Party. It was also alleged that it forced the indigenous communities to leave orality aside. The Coast Peoples’ Party did not have the proper documentation, so Yatama applied to the Electoral Council to allow it to run alone, which was denied. Yatama claimed that two large parties did not allow them and other smaller parties participate in the elections. They tried to communicate with the Electoral Council twice more, but without response. The Coast Peoples’ Party did not have the proper

documentation, so Yatama applied to the Electoral Council to allow it to run alone, which was denied. Yatama claimed that two large parties did not allow them and other smaller parties participate in the elections. They tried to communicate with the Electoral Council twice more, but without response. The case was received by the IACHR on July 17, 2003. In a judgment of June 23, 2005, the Court indicated that the rights violated were contained in Articles 1 (Obligation to respect Rights), 2 (Duty to adopt provisions of domestic law), 8 (Right to a Fair Trial), 23 (Right to Participate in Government), 24 (Right to Equal Protection) and 25 (Right to Judicial Protection) of the American Convention on Human Rights.

The sentence was not fully carried out. In a 2015 Order on Monitoring Compliance with Judgment, the Court noted that since 2010, Nicaragua had not provided information on measures to comply with the judgment, and had not even attended the private hearing on monitoring compliance. It is not known when the Court will be able to work in Nicaragua. Following the exclusion of Russian observer status within the OAS a year ago, the OAS was expelled from Nicaragua and the OAS headquarters in the Central American country was occupied (Dourado Rocha, 2023: 27-31).

The Autonomy Statute of the Caribbean Coast of Nicaragua establishes that, in the Autonomous Regions, the administration of justice will be governed by special regulations that will reflect the cultural particularities of the Communities of the Caribbean Coast, in accordance with the Political Constitution of Nicaragua.

The situation of violence faced by the peoples of the Caribbean Coast of Nicaragua, including acts of aggression, threats and murders against members of indigenous peoples due to the lack of protection of their lands and territories, is combated by the court through these sentences.

Local self-government and the materialization of the right to self-determination is expressed in the actions taken by the Inter-American Court of Human Rights to ensure that the Rights of indigenous peoples in the North Caribbean Coast Autonomous Region are respected, whether with regard to the protection of their natural resources or with regard to the exercise of Political Rights.

#### **References:**

1. Corte Interamericana De Derechos Humanos. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001.
2. Corte Interamericana De Derechos Humanos. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 3 de abril de 2009.
3. Corte Interamericana De Derechos Humanos. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005.
4. Corte Interamericana De Derechos Humanos. Caso Yatama vs. Nicaragua. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 20 de noviembre de 2015.
5. Dourado Rocha, Gabriel. *Нормативные и Политические Аспекты Деятельности Организации Американских Государств в современных условиях Развития*. Доурато Роша Габриел. *Международные организации в современном мире: право и политика: материалы круглого стола XVIII Международного конгресса «Блищенковские чтения»*. Санкт-Петербург, 19 ноября 2022 г. = *International Organizations in the Up Today World: Law and Policy: Proceedings of the Roundtables Discussion of the XVII Blischenko*

Congress. St Petersburg, 19 November 2022 / отв. ред. А. Х. Абашидзе, А. Е. Кутейников. – Москва: РУДН, 2023. – 27-31 с.: ил. ISBN 978-5-209-11632-5.

**AUTONOMÍA LOCAL EN EL INFORME SOBRE EL DERECHO  
A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES  
APROBADO POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS  
HUMANOS EL 28 DE DICIEMBRE DE 2021**

**Gabriel Dourado Rocha**  
RUDN University, PhD student

**Resumen.** El texto analiza el impacto del Informe sobre el Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 28 de diciembre de 2021 como mecanismo para sistematizar y divulgar la experiencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relacionada a las experiencias de autonomía local en la región.

**Palabras clave:** Derecho a la libre determinación, Autonomía local, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**LOCAL AUTONOMY IN THE REPORT ON THE RIGHT  
TO SELF-DETERMINATION OF INDIGENOUS AND TRIBAL PEOPLES  
APPROVED BY THE INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS  
ON DECEMBER 28, 2021**

**Gabriel Dourado Rocha**  
RUDN University, PhD student

**Abstract.** The text analyzes the impact of the Report on the Right to Self-Determination of Indigenous and Tribal Peoples approved by the Inter-American Commission on Human Rights on December 28, 2021 as a mechanism to systematize and disseminate the experience of the Inter-American Human Rights System related to experiences of local autonomy in the region.

**Keywords:** Right to self-determination, Local autonomy, Inter-American Commission on Human Rights.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los derechos de los pueblos indígenas juegan un papel particularmente significativo. El Sistema Interamericano, representado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión o Comisión Interamericana) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte), es un medio eficaz para proteger los derechos de los pueblos indígenas de la región. Hasta la fecha, la Corte ha emitido más de veinte sentencias relacionadas directa o indirectamente con la violación de los derechos de los pueblos indígenas. Desde el establecimiento de este sistema regional, se ha acumulado cierta “jurisprudencia” sobre los problemas de protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales de la región, cuyo análisis y estudio, al parecer, es sin duda relevante tanto para la teoría y la práctica del Derecho

Internacional actual. La autonomía local de los Pueblos Indígenas y Tribales es la expresión de su derecho a la libre determinación garantizado en diversos instrumentos internacionales.

El informe fue publicado el 28 de diciembre de 2021, contiene 170 páginas y se divide en seis capítulos .

En el primer capítulo se hace hincapié que desde finales del siglo XV el proceso de colonialismo ha supuesto una amenaza continua para la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas que, junto con campañas militares y de exterminio y políticas de asimilación cultural a lo largo de los siglos, produjo cambios drásticos y profundos en las vidas, culturas e instituciones sociales, políticas y económicas de los pueblos indígenas de las Américas, tal como reconocen los preámbulos de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016) y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

En la introducción también se menciona los antecedentes del trabajo de la Comisión Interamericana en la materia, además de trazar el objetivo y la metodología de producción del documento.

Además, se menciona que la historia del continente americano, también se han registrado las consecuencias de la esclavitud de personas provenientes de África, lo cual ha llevado a la discriminación, violencia y exclusión de estas personas. En varios países de la región, existen comunidades afrodescendientes que se mantienen como grupos étnicos y culturales distintos, compartiendo una identidad, origen, historia y tradiciones comunes. Algunos ejemplos de estos grupos incluyen el pueblo Maroon en Surinam, las comunidades quilombolas y comunidades tradicionales en Brasil, así como las comunidades afrodescendientes en Colombia y Ecuador. Además, otros pueblos han experimentado procesos de sincretismo con las poblaciones indígenas de la región, dando lugar a grupos étnicos diferenciados, como los Garífuna que habitan en la costa atlántica de Honduras, Guatemala y Belice, entre otros lugares.

Sobre las comunidades quilombolas y comunidades tradicionales en Brasil, no siempre el público externo, aun mismo de Latinoamérica, comprende la diversidad existente en el país suramericano y la mención a esas comunidades en el informe es necesaria para dar mayor divulgación a las buenas prácticas por ella producidas. Durante el texto se destaca que la Comisión hace referencia a la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias de Brasil, la cual reconoce el derecho de propiedad definitiva de las comunidades quilombolas sobre sus tierras y establece la obligación del Estado de otorgarles los títulos correspondientes. Cuando se presenta posteriormente la buena práctica de construcción de protocolos de consulta, sean orales o registros de otros documentos audiovisuales, también se menciona que se trata no apenas de una práctica de los pueblos indígenas, pero también de los pueblos quilombolas y comunidades tradicionales.

Enseguida, en el segundo capítulo se presentan discusiones sobre el Derecho a la Libre Determinación de los pueblos indígenas y tribales en el Derecho Internacional. La Comisión cita diversos líderes comunitarios que afirman que el Derecho a la Libre Determinación es un Derecho Natural, que no proviene de leyes nacionales o internacionales sino del derecho propio de cada pueblo.

Así, la Comisión condensa su amplio trabajo en este relatorio, pero también hace uso de cuestionario temático sobre el Derecho a la Libre Determinación, que ha sido contestado, por ejemplo, por la Federación Indígena Nahua de Honduras, que definió ese derecho como sus propias formas de ejercer la gobernanza dentro de sus territorios y organizaciones, de manera que los terceros tienen que respetar las propias prácticas de autogobierno indígenas a través

de la implementación de cacicazgo, la demarcación de nuestros territorios, la cultura y tradiciones, además de las propias formas de ejercer y aplicar la ley tradicional .

A continuación, los instrumentos de Derecho Internacional citados fueron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “Declaración Americana”), las Declaraciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (2007) y de la OEA (2016), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana”), el Convenio 169 de la OIT (en adelante “Convenio 169”), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante “PIDCP”), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “PIDESC”) y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

La Comisión informó que las Declaraciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas tomaron mucho tiempo para su elaboración y representan la amplia experiencia adquirida a nivel de la ONU y OEA sobre la materia. Además, se observa que la Comisión no apenas basa su trabajo en los materiales producidos en el ámbito interamericano, como los diversos informes producidos por la propia OEA y mencionados ampliamente en el relatorio que analizan la doctrina y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos , sino también los materiales producidos por otras organizaciones internacionales, como la OIT y la ONU , cuyos órganos de supervisión de tratados universales de Derechos Humanos, como el PIDCP y PIDESC, son, conforme mencionado en el relatorio, frecuentemente citados en el Sistema Interamericano.

En el informe se mencionó que la defensa de los Derechos Humanos es uno de los pilares de la OEA, de manera que los Estados deben adecuar su derecho interno a los estándares normativos interamericanos. Además, se menciona que los diversos elementos constitutivos de la libre determinación, en lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas y tribales se vinculan a la autoidentificación, la identidad cultural, autonomía, derecho propio, tierras y territorios y recursos naturales, participación política, consulta y consentimiento libre, previo informado, a la propiedad colectiva de sus territorios, así como en los derechos políticos y de participación y en los demás derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que en conjunto forman parte de compromisos y obligaciones de los Estados de la OEA en virtud de instrumentos internacionales e interamericanos.

El tercer capítulo es dedicado a los estándares Interamericanos de defensa de los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Así como el cuarto capítulo, una amplia gama de derechos de los pueblos indígenas y tribales vinculados al Derecho a la Libre Determinación son examinados en varios subcapítulos.

De inicio se reflexiona que un elemento central de ese derecho es la autoidentificación, o sea, la conciencia del pueblo de su identidad, que existe independientemente de reconocimiento estatal, que tampoco es necesario para el ejercicio de sus derechos colectivos.

Esa posición es ampliamente reconocida por el Sistema Interamericano y en diversos instrumentos internacionales, como el artículo 1.2 del Convenio 169, el artículo 33.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el artículo 1.2 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Además, se entiende que tratar a los pueblos únicamente como etnias o grupos étnicos y desconocer su condición de pueblo implica en denegar su derecho a la autodeterminación, de manera que su conformación de manera autónoma y con sus formas de organización supone poder constituirse como “pueblos”, “nacionalidades” o “naciones” y no solo a través de “comunidades” o “etnias”. Este entendimiento puede ser extraído de los artículos 9 y IX de las declaraciones sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU y OEA.



El pleno reconocimiento y garantía del derecho a la identidad cultural resulta fundamental en el derecho internacional de los derechos humanos contemporáneo y supone la superación de legados históricos de discriminación, racismo y colonialismo. Este derecho está expresamente reconocido en el artículo 5 del Convenio 169 y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículos 9, 11, 12, 13 y 34).

En el artículo XXVIII de la Declaración Americana sobre los Derechos de los pueblos indígenas se establece el reconocimiento y respeto pleno hacia los derechos de los pueblos indígenas en relación a su patrimonio cultural material e inmaterial, así como su propiedad intelectual. Esto incluye el reconocimiento de la naturaleza colectiva de estos derechos, que han sido transmitidos a lo largo de los milenios, de generación en generación. Además, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad, dominio, posesión, control, desarrollo y protección de su patrimonio cultural. De forma similar la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 31, reconoce los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas.

La Comisión hace mención que la Declaración y la Convención Americana encuentran su inspiración en el ideal de que todas las personas nacen con igualdad de dignidad y derechos. Por lo tanto, sus artículos II y 1.1 y 24, respectivamente, consagran el principio fundamental de no discriminación y la igualdad de todas las personas ante la ley.

El derecho a la no discriminación también se refleja en el Convenio 169 (artículo 3), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 2) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículos VII, VIII y XII).

Es imprescindible mencionar que una de las mayores contribuciones del Sistema Interamericano para el Derecho de los Pueblos Indígenas y tribales sea el reconocimiento de su derecho a la propiedad colectiva de sus tierras y territorios desde una visión no restrictiva como se solía tomar a partir del Derecho Civil clásico. En ese sentido en el relatório se mencionó que la propiedad colectiva es una de las expresiones del Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, tomando en cuenta el Convenio 169 y otros tratados internacionales para interpretar los alcances del artículo 21 de la Convención Americana, con base en las normas de interpretación de su artículo 29 que toman en cuenta la evolución del Sistema Interamericano. Eso puede ocurrir desde diversos enfoques aplicados por la Comisión, como el carácter reparador de la libre determinación, el enfoque de interculturalidad, transversalidad, de género e intergeneracional.

En ese sentido, el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales garante el usufruto y manejo propio de sus recursos, lo que ha sido mencionado por la Comisión Interamericana en su informe, y debe seguir a fines comunitarios y considerados por los Estados en sus planes de ordenamiento territoriales. No se puede olvidar que este manejo es clave para garantizar buenos resultados al combate a emisión de gases de efecto invernadero, o sea en la preservación del medio ambiente de manera general. Hay que mencionar que la CIDH considera los pueblos indígenas como “fuente de esperanza para la humanidad”, pues son considerados “los mejores protectores de la naturaleza y de los bosques, gracias a sus conocimientos milenarios y su especial relación con sus territorios ancestrales”.

Por fin, se analizan los derechos políticos y de participación de los pueblos indígenas, lo que está previsto en su autonomía dentro de los Estados que integran.

Aunque ya se ha consolidado en el Derecho Internacional que a principio los pueblos indígenas no tienen el derecho a la autonomía para la creación de nuevos países ya que eso se

choca con el principio de integridad territorial de los Estados, no hay que olvidar que las diversas nacionales dentro de los Estados tienen derechos que deben ser respetados por los Estados, así como los deberes deben ser cumplidos por esos ciudadanos.

Así, la Comisión ha dividido el análisis de los derechos políticos y de participación a nivel interno y externo. El primer nivel se refiere al reconocimiento y mantenimiento de sus prácticas tradicionales, sin injerencias externas, conforme se observa de la lectura del artículo 23 de la Convención Americana, artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y XXI de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esto se vincula al derecho de esos pueblos a manejar sus propios recursos de acuerdo a sus intereses internos.

Por otro lado, la Comisión menciona que el nivel externo se refiere a la participación de esos pueblos en tomada de decisiones que afecten sus derechos y está previsto en el Convenio 169 (artículos 2, 7, 15, 18, 22, 23 y 27) y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículos 5, 18 y 23). La privación del ejercicio de ese derecho no tiene apenas un nivel individual sino, según la Comisión, afecta la comunidad en su conjunto.

En el cuarto capítulo, la Comisión hizo hincapié en el reconocimiento de la libre determinación en los ordenamientos jurídicos de los Estados Americanos, sea por acuerdos que reconozcan las autonomías nacionales dentro de los Estados de la región, sea por cambios legislativos internos que garanticen esos reconocimientos.

En ese sentido, se presentan brevemente prácticas de los pueblos indígenas en el ejercicio de la libre determinación, a través de sus instituciones representativas propias, estatutos y otros instrumentos normativos de autogobierno y gestión territorial, como por ejemplo los constituidos por la Nación Mayangna de Nicaragua, el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis de Perú, del Pueblo Kichwa de Sarayaku de Ecuador. Además, se mencionan experiencias de autogobierno indígenas y reclamo territorial en Canadá, en la Amazonía colombiana, bien como procesos de autonomía a nivel municipal en México.

Como ejemplos de sistemas propios de protección y seguridad, se menciona la Guardia Címarona en Colombia y la Policía Comunitaria Indígena en Guerrero, México.

Además de los obstáculos para el ejercicio del Derecho a la Libre Determinación de los pueblos indígenas y tribales, la Comisión también ha señalado buenas prácticas regionales. En las páginas 134 y 135 se hace mención al trabajo del Observatorio de Protocolos Comunitarios de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado en la reunión regional sobre el Derecho a la Libre Determinación en Suramérica realizada el 11 de mayo de 2021. Los protocolos son documentos en que las comunidades establecen la manera que ejercen su derecho a la libre determinación a través de la consulta previa, libre e informada. El Observatorio es coordinado por la profesora de la Universidad Federal de Grande Dourados (Brasil), Dra. Liana Amin Lima da Silva. Este centro de investigación ha participado de la organización de la audiencia “El derecho a la consulta y el consentimiento previo de los pueblos indígenas”, conducida por la entonces Relatora sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y sobre Memoria, Verdad y Justicia y vice presidenta de la Comisión Interamericana en 09 de octubre de 2020. El mapa de protocolos disponible en la página web del Observatorio de Protocolos cuenta con más de 70 protocolos de consulta elaborados en Brasil y otros países.

Hay que resaltar que en el ámbito brasileño no apenas los pueblos indígenas o quilombolas son considerados, pero también los denominados “pueblos y comunidades tradicionales”, uno puede observar esta división en el mapa de protocolos del Observatorio.

En Brasil, según el Decreto n° 6.040, del 7 de febrero de 2007, los Pueblos y Comunidades Tradicionales son grupos culturalmente diferenciados que se reconocen como tales, que tienen formas propias de organización social, que ocupan y utilizan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, sociales, religiosas, ancestrales y económicas, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas generadas y transmitidas por la tradición.

Según el Consejo Nacional de Pueblos y Comunidades Tradicionales de Brasil (CNPCT), algunos de esos pueblos son los pueblos “gitanos, pescadores artesanales, caiçaras, ilhéus, caatingueiros, faxinalenses, benzedeiros, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, caatingueiros, vazanteiros, veredeiros, apanhadores de flores sempre vivas, pantaneiros, morroquianos, pomerano, catadores de mangaba, quebradeiras de coco babaçu, retireiros do Araguaia, comunidades de fundos y fecho de pasto, ribeirinhos, cipozeiros, andirobeiros, caboclos” y otros. Es posible observar que esos pueblos tienen derecho a demandar sus derechos ante el Sistema Interamericano en caso de que en Brasil ocurran violaciones a ellos. Cláudia Sala de Pinho, presidente de la Red de Pueblos e Comunidades Tradicionales de Brasil (REDE PCTS), ha participado en la audiencia pública de la Comisión Interamericana sobre derecho a consulta en octubre de 2020 y ha reafirmado la necesidad de dar divulgación a esa experiencia de Brasil a nivel regional.

Por otro lado, retornando al informe de 2021 publicado por la Comisión y que es el tema principal de ese texto, ahí también se menciona las experiencias de la Tribu Spokane en Estados Unidos para la garantía del Derecho a la Consulta previa, además de las experiencias de construcción de protocolos comunitarios para obtención del consentimiento libre, previo e informado del pueblo Uwottuja de Venezuela, el protocolo, Nahua de Honduras, Maya de Belice, iniciativas de pueblos en Surinam y también otras actividades de los pueblos Lenca y Chortí de Honduras relativas a la gobernanza forestal.

Además, es importante hacer breve comentario sobre las buenas prácticas observadas en el Sistema Interamericano. Aunque algunas prácticas no estén separadas por la Comisión en el capítulo correspondiente a esas prácticas, están dispersas en el informe y hay que reconocerlas, como es, por ejemplo, la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en contacto inicial o aislamiento voluntario en el continente americano, que ha avanzado sobre todo en razón de la grande cantidad de pueblos en esa condición en Sudamérica y que frecuentemente tienen su Derecho a la Libre Determinación violado.

A nivel regional, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de esos grupos, así como también avanza en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y niños, conforme uno puede observar de la lectura del texto.

Otro esclarecimiento necesario, es que la Comisión hace referencia a su trabajo en todos los países del Continente, ya que todos han firmado la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, y, aunque en algunas situaciones hayan alegado ante la Comisión que esta no tiene competencia para analizar denuncias en su contra, esto ha sido descartado con base en amplia práctica ya consolidada en el ámbito de la Comisión.

Finalmente, en el último capítulo, se reafirma que los pueblos indígenas y tribales de las Américas poseen el derecho fundamental a la libre determinación, lo cual implica su derecho a tomar decisiones autónomas sobre su condición política y a buscar su desarrollo económico, social y cultural de manera libre y sin restricciones.

Además, el informe ha resaltado la conexión entre el ejercicio de la libre determinación y otros derechos reconocidos en instrumentos internacionales e interamericanos, así como en

la jurisprudencia de la Corte. Estos derechos incluyen la autoidentificación y el reconocimiento de la personalidad jurídica, los derechos políticos y de participación, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado, así como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

También se ha reconocido la responsabilidad de los Estados de implementar medidas de prevención y control, como cordones sanitarios y otras medidas de vigilancia y atención epidemiológica. Además, se les insta a abordar las situaciones de riesgo particulares que enfrentan los pueblos en aislamiento y los pueblos en contacto inicial, con el fin de garantizar la protección de su salud, territorios y derecho a la libre determinación.

Además, es importante considerar aquellas situaciones en las que se requieran medidas de protección binacionales o regionales, y asegurar el respeto de las decisiones autónomas de los pueblos indígenas y tribales en relación a sus territorios, sin ninguna interferencia o presión por parte de agentes estatales, organismos o entidades privadas.

Sin duda, el informe tiene un carácter progresivo y condensa muchas informaciones sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas y Tribales de América a la autodeterminación. Sin embargo, hay que reconocer la difícil fiscalización ante la precariedad de servicios públicos de muchos países de la región, la dificultad en imponer el respeto de las decisiones autónomas de los pueblos indígenas y tribales en relación a sus territorios, sin ninguna interferencia o presión externa.

En general, la precaria fiscalización del cumplimiento de estos derechos que ha sido ampliada ante la crisis generada por la pandemia de Covid-19, pero aun en ese contexto no se ha impedido de constatar avances en la búsqueda por la garantía de esos derechos.

De esa manera, cabe mencionar que el Informe sobre el Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales de la CIDH trae todas estas experiencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos con relación a las comunidades étnicamente diferenciadas que viven en los Estados de la región. El informe no apenas hace referencia a las sentencias de la Corte, sino a la amplia experiencia de la Comisión y los otros trabajos producidos en el ámbito del Sistema Interamericano, como reuniones, audiencias, comunicados y otros.

## **THE POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE FIELD OF HOUSING RELATIONS**

**Kostyleva Uliana**

RUDN University, Law Institute, Student

**Abstract.** The article examines certain issues of the powers of local self-government bodies in the field of housing legal relations. The article presents an analysis of the resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 55-P dated 12/15/2022 regarding the delimitation of powers to recognize residential premises as unfit for habitation by a decision of local self-government bodies on the one hand and a judicial decision as a mechanism for protecting the right on the other hand.

**Key words:** Local self-government bodies, powers of local self-government bodies, housing relations, Constitutional Court.

Local self-government is one of the foundations of the constitutional system of the Russian Federation, representing an obligatory element of a modern democratic society. Along with state authorities, local self-government bodies are an integral element of a unified system of public power carried out in order to ensure and protect human rights. The different legal nature of state and local authorities has been repeatedly noted by the Constitutional Court of the Russian Federation (hereinafter also referred to as the Constitutional Court) (see, for example: Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 236–O of November 2, 2000). Local self-government is called upon to ensure, within the limits established by the legislator, that the population solves issues of local significance based on the interests of the population and taking into account historical and other local traditions. All this determines the role and place of local self-government in the public legal mechanism for ensuring human rights .

One of the most important human rights is the constitutional right to housing and the inadmissibility of arbitrary deprivation of housing. In order to realize this right, it is necessary to create specific mechanisms to ensure and protect it. Housing legislation is jointly administered by the Russian Federation and its regions (clause "k" of Article 72 of the Constitution of the Russian Federation). Local self-government bodies are endowed with significant powers in the field of housing legal relations, which is determined primarily by Federal Law No. 131-FZ of 06.10.2003 "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation", as well as the Housing Code. In particular, it is the local self-government bodies that keep records of the municipal housing stock, keep records of citizens as those in need of residential premises, provide residential premises to low-income citizens.

At the same time, if considerable attention is paid to the problem of delineating the powers of state authorities and local self-government in the field of housing legal relations, issues of delineating the competencies of local authorities, and, for example, courts, are rarely considered. In this regard, a fairly recent Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 15.12.2022 N 55-P is of interest.

The reason for the appeal to the Constitutional Court was the complaint of the applicants who challenged the constitutionality of Part 4 of Article 15 of the Housing Code and certain provisions of the Decree of the Government of the Russian Federation of 28.01.2006 № 47. In accordance with the specified normative legal acts, the decision on the recognition of residential premises of the housing stock of the Russian Federation as unfit for habitation is made by local self-government bodies on the basis of an assessment and examination of the premises by an interdepartmental commission (hereinafter also referred to as the commission), also created by local self-government bodies.

By repeated decisions of the commission and the local administration, the residential premises were recognized as habitable, despite the decisions of the courts on the recognition of these acts as illegal, on the existence of sufficient grounds for recognizing the residential premises as unfit for habitation and on the obligation of local self-government bodies to recognize the residential premises as unfit for habitation. Thus, the applicants faced a situation in which their constitutional right to housing could not be protected by judicial appeal against illegal acts of local self-government bodies, which in fact ignored court decisions and nullified the procedural results achieved by the applicants.

The position of the Constitutional Court was based on the principle of separation of powers, enshrined in Article 10 of the Constitution of the Russian Federation and assuming the existence of a system of checks and balances, excluding the possibility of concentration

of power in one of its branches. On the one hand, there is a general law according to which the court does not have the right to consider issues directly attributed by the legislator to the competence of other bodies of state power or local self-government. On the other hand, this does not exclude the right of the court to consider disputes on the exercise of such powers of other authorities (in this case, the commission), which are actually similar to the principle of judicial review of the case – the activity of the interdepartmental commission involves making a decision based on the study of factual circumstances and their comparison with the regulatory criteria, which entails the occurrence of certain legal consequences.

If we follow the logic that the court does not have the authority to recognize the premises unsuitable for living instead of the interdepartmental commission, but only has the right to recognize the decision of this body as illegal and impose on it the obligation to conduct a new assessment taking into account the requirements specified by the court, then in this case there is a possibility of abuse of the right, which took place in the applicants' case – the commission and the local administration formally revised their decisions, thereby executing the judicial act, in fact did not change them on the merits. The Constitutional Court recognized such a mechanism for overcoming a judicial decision by adopting a jurisdictional act by an administrative body as inadmissible.

In conclusion, the Constitutional Court concluded that, if there is sufficient evidence of the circumstances of the case, the court has the right to independently determine whether there are necessary grounds for declaring the residential premises unfit for habitation or not. In the end, it is the court that has the right to consider disputes not only about the law, but also the facts, that is, to establish whether a particular circumstance took place. Thus, the court has the right to make decisions on issues that fall within the competence of local self-government bodies in order to ensure proper protection of citizens' rights. At the same time, a balance must be observed, since the court is still not a local government body and should not perform the functions and tasks assigned to the jurisdiction of municipal authorities.

#### **References:**

1. Decree of the Government of the Russian Federation of 28.01.2006 N 47 (ed. of 28.09.2022) "On approval of the Regulations on the recognition of premises as residential premises, residential premises unsuitable for habitation, an apartment building in emergency and subject to demolition or reconstruction, a garden house as a residential house and a residential house as a garden house" // SPS ConsultantPlus
2. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 12/15/2022 N 55-P "In the case of checking the constitutionality of Parts 4 of Articles 15 of the Housing Code of the Russian Federation and paragraphs 7, 42, 47, 51 and 52 of the Regulations on the recognition of Premises as residential premises, residential premises unsuitable for habitation, an emergency apartment building and subject to demolition or reconstruction, a residential garden house a house and a residential house with a garden house in swazi with a complaint from citizens A.G. Bruchanova and N.V. Bruchanov" // SPS Consultantplus
3. Komlev, E. Development of the principle of unifying public authorities in the Russian legislature and then constitutional reform in 2020. Yu. Komlev // problem Apostille and perspective evaluative developments in local self-government in the Russian Federation and in the Russian Federation: Proceedings of the All-Russian conferences with international paralympt participation, Moscow, 25-29 April 2022 / edited by L. Chihladze, E. Komlev – Moscow: People's Friendship University of Russia (RUDN), 2022. – S.31–43.

4. Local self-government in a system of public authorities. Vector and consequences of constitutional reform in the Russian Federation: monograph / under general. red. L. Chihladze, A. Lariat, E. Khazova. – M. UNITY–DANA, 2020. – S.343.

**MODALITIES OF LEGAL REGULATION OF THE ASSOCIATION OF  
SERB MUNICIPALITIES IN THE AUTONOMOUS PROVINCE OF KOSOVO  
AND METOHIJA**

**Kozlov Artem Vladimirovich**

Peoples' Friendship University of Russia, Law Institute, Student  
pizza908322@yandex.ru

**Shmelev Alexander Evgenyevich**

Peoples' Friendship University of Russia, Law Institute, Student  
SHAE03@mail.ru

**Scientific supervisor:**

Komlev Evgeny Yu. - PhD in law, associate professor of the Department of Municipal Law  
at PFUR Institute of Law

**Abstract.** The article concerns realization of functions of Serbian municipalities in conditions of legal uncertainty of pressure by the authorities of the self-proclaimed republic.

**Keywords:** Local self-government, Serbian municipalities, realization of functions of self-government.

In this article, the problem of the status of municipalities in Kosovo is considered from a legal point of view. Studying this issue, it is necessary to consider both the legislation and the implementation of legal norms in order to assess the effectiveness of legal regulation. Also, we should note that the authors share the position of the Russian Federation and consider this territory a part of the Republic of Serbia.

The problem with municipalities in Kosovo arose after the Breakup of Yugoslavia in the 1990s, when Kosovo became an independent state. As a result of Albanian riots and NATO bombing, part of the Serbian territory of Kosovo came under the control of Albanian nationalists and declared independence. Thus, the Serbian municipalities in the territory of Kosovo remained undefined and were not given the status of local authorities. The relevance of the topic under consideration is that the Serbian municipalities in Kosovo are in a special legal status, which requires special attention to their status and rights, as well as to issues of governance and legal regulation. Finding solutions to this problem can help to understand the current situation in the region, identifying problems and finding solutions to improve the quality of life of the inhabitants of the municipalities [1].

The main problem of Serbian municipalities in Kosovo is their unrecognized position. Serbian municipalities in Kosovo do not have a legal framework, control or financial support, which makes it impossible to fulfill the list of powers and infrastructure development.

They cannot have their own administration, local taxes, and territorial programs, nor can they organize social, cultural, and other events without the permission of the Albanian authorities. In addition, residents of these municipalities are struggling to retain their status



as citizens of Serbia, and have problems obtaining passports for the self-proclaimed republic, which makes life difficult for the Serbs who have not left.

Serbian municipalities in Kosovo are facing a lack of funding. Municipalities do not receive funding from Kosovo, nor are they able to use their own resources. Municipalities cannot provide their own services for schools, hotels, cultural centers, and more. It is not uncommon for Serbian municipalities to become victims of a blockade by the Albanian population, which restricts access to certain buildings, roads, and other vital infrastructure. Albanian authorities are also issuing residence permits, building permits on the territory of Serbian municipalities. Moreover, the NATO-led peacekeeping force KFOR (Kosovo force), operating since 1999, the purpose of which is to ensure order and stability in the region, does not prevent such harassment of Serbs [1]. Due to the non-recognition of the status of independent municipalities, Kosovo Serbs are trying to stay under the control of the government in Belgrade [3].

One possible way to improve the status of Serbian municipalities is to define their status within the European Union. The European Union may be ready to recognize the Serbian municipalities and sign an appropriate agreement allowing the establishment of the powers of the Serbian municipalities. There are already positive developments on this issue, the last meeting between the representatives of Serbia and Kosovo resulted in an agreement on creating a legal framework for the functioning of these municipal authorities and the creation of The Community of Serb Municipalities (hereinafter, CSM).

The creation of the CSM in the territory of Kosovo was one of the results of the dialogue between Serbia and Kosovo in 2013. The CSM consists of 10 municipalities where most of the Serbian population in Kosovo live: The regulatory framework of this Community is the 2013 Agreement, the Law on Ratification of the 2013 Agreement and the Kosovo legislation (in particular the 2008 Constitution). As part of the EU Community recognition, the following procedure was envisaged: based on the 2013 Brussels Agreements. The government of Kosovo was to issue an act, which would be reviewed by the Constitutional Court of Kosovo. The Community was supposed to have a legal personality. The Constituent Assembly was to draw up the Statute of the CSM. The members of the Constituent Assembly would be representatives of 10 municipalities [4]. However, it was not implemented, because the side of Kosovo delayed the creation of the Statute and the passage of the necessary stages. This process was stopped at Stage 2, when the Constitutional Court of the self-proclaimed state declared the 2013 Brussels agreements in terms of the creation of the CSM unconstitutional. However, in February 2023, a new agreement was concluded between the parties with EU mediation, and on March 18, 2023, a plan for its implementation was agreed upon. The agreement on the path to normalization of relations between Kosovo and Serbia has 11 articles. In the framework of the issues in question, Article 7 is of particular importance, which states that "both Parties undertake to establish specific arrangements and guarantees ... to ensure an appropriate level of self-government of the Serbian community in Kosovo and the possibility of providing services in specific areas, including the possibility of financial support from Serbia and a direct channel of communication of the Serbian community with the government of Kosovo." [6]. Time will tell how fully the parties will comply with this agreement.

Undoubtedly, the creation of the CSM should allow the Serbian population to manage their municipalities more effectively and give them more autonomy in decision-making. Also, this community could contribute to the development of the economy and infrastructure in these municipalities [2].



However, attempts to establish this organization have led to protests not only from the Kosovo government, but also from the Albanian population. For example, from the Vetëvendosje! party, whose members believed that an autonomous Serbian region in Kosovo would undermine the country's sovereignty and consolidate ethnic division [7].

The situation of the Serbian population in Kosovo remains difficult because of their relations with the Albanian population and government. Creating a community of Serb municipalities may improve their situation in terms of autonomy and governance in their municipalities, but it will not solve the problem of their integration with the Albanian population and the society of Kosovo in general.

But despite all the difficulties, Serb municipalities in Kosovo exist and continue to provide services to their inhabitants, hoping that soon they will be able to overcome all obstacles and obtain a fully legal status both within the unrecognized republic and under international law.

#### **References:**

1. Artemov S. I., Chugunov D. K., Creating a Community of Serb Municipalities in Kosovo, and Metohija // Observer. 2022. №7-8 C. 390-391.
2. Tolvaishis, L. The Problem of Creating a Community of Serb Municipalities in Kosovo and Metohija in the Context of Ethnopolitical Tensions in the Balkans: An Article in the Collection of Articles. In N. L. Antonova, & A. N. Danilov (Eds.), Global and regional influences in the system of modern societies: collected articles 2021, (pp. 80-86). Irkutsk State University.
3. URL:<https://balkaninsight.com/2023/02/01/a-serb-association-in-kosovo-would-threaten-integration-and-peace/>
4. URL:<https://europa.rs/association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo/?lang=en>
5. URL:<https://www.dw.com/en/kosovo-top-court-finds-parts-of-eu-sponsored-deal-with-serbia-unconstitutional/a-18937945>
6. Belgrade-Pristina Dialogue: EU Proposal - Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia. Brussels: EEAS Press Team. 27.02.2023.
7. URL:<https://www.reuters.com/article/us-kosovo-protests-idUSBRE95Q0P420130627>

## **CARACTERÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN LAS ZONAS FRONTERIZAS DE FEDERACIÓN DE RUSIA**

**Makarova Ekaterina I.**

La Universidad de Rusia de la Amistad de los Pueblos,  
estudiante de tercer año del Intituto de Derecho  
e-mail: mamont\_ik@mail.ru

**Resumen:** En este artículo se examina el problema de la organización de la autonomía local en las zonas fronterizas de la Federación de Rusia. La presentación del problema científico se basa en la posición del autor sobre la organización moderna del gobierno autónomo local mediante el análisis de los actos jurídicos normativos de la Federación de Rusia, que están relacionados con este tema. El objetivo de este estudio es identificar los

problemas y considerar las características que existen en el ámbito de la autonomía local en las zonas fronterizas.

**Palabras claves:** zonas fronterizas, autonomía local, cooperación fronteriza, border area, local self-government, border cooperation.

La importancia del gobierno local en el desarrollo de la cooperación transfronteriza se está planteando cada vez más. Una de las principales señales de la creación y el desarrollo de una sociedad democrática moderna en el territorio de Rusia es la institución del gobierno autónomo local [4], que prevé la solución independiente de los problemas locales por parte de la población.

El problema de la organización de la autonomía local en las zonas fronterizas no se describe con suficiente detalle. Este estado de investigación se debe probablemente a su enfoque limitado [7]. Los órganos de autonomía local no forman parte del sistema de poder estatal, por lo tanto, en lo que respecta a la gestión de las zonas fronterizas, se limitan a la participación y no al ejercicio de toda la gama de autoridad en esta esfera [7] y no tienen una forma específica, salvo la presencia de un funcionario fronterizo si así lo dispone el estatuto del municipio.

El concepto de «territorio fronterizo» es el territorio adyacente a la frontera estatal y parte de la región natural y económica integral [5], dentro de los límites del municipio, distrito o ciudad. Las zonas fronterizas de la Federación de Rusia son las entidades constitutivas de la Federación de Rusia en cuyo territorio funcionan puestos de control marítimos, fluviales (lagos), de carretera, ferroviarios y mixtos que cruzan la frontera estatal de la Federación de Rusia.

En general, las cuestiones de gobierno local están reguladas por

la Ley «Sobre los principios generales de la organización del autogobierno local en la Federación de Rusia» [1], sin embargo, en el caso de las zonas fronterizas,

el artículo 37 de la Ley «Sobre la frontera estatal» [2] establece la lista más completa de poderes de los órganos de autogobierno local. De conformidad con esta norma, los gobiernos locales, de conformidad con la legislación de la Federación de Rusia:

- 1) Proporcionar tierras para la protección de la frontera estatal;
- 2) Prestar asistencia a los organismos de fronteras, las Fuerzas Armadas de la Federación de Rusia, los órganos estatales que ejercen diversos tipos de control en la frontera estatal, cumplen sus instrucciones jurídicas y proporcionan la información necesaria para sus actividades;
- 3) crear las condiciones para la participación voluntaria de los ciudadanos en la defensa de la frontera estatal dentro de la zona fronteriza.

Otro aspecto igualmente importante de la aplicación del gobierno autónomo local en las zonas fronterizas es la posibilidad de cooperar con el Estado vecino. La Ley Federal «Sobre las Bases de la Cooperación Fronteriza» [3] regula esta área, dando al gobierno local una lista de poderes para interactuar con territorios cercanos [6]. En el artículo 8 de la Ley mencionada se establecen las facultades de las autoridades locales en materia de cooperación fronteriza, que incluyen:

- 1) celebrar reuniones, consultas y otros actos con representantes de entidades estatales, territoriales, administrativas y municipales de los Estados adyacentes;
- 2) celebrar convenios de cooperación fronteriza con los municipios fronterizos de los Estados vecinos;

3) el establecimiento de organizaciones de cooperación transfronteriza y (o) la participación en sus actividades, así como el establecimiento de órganos de cooperación fronteriza y (o) la participación en sus actividades; de conformidad con los tratados internacionales en los que es parte la Federación de Rusia;

4) participación en las actividades de las organizaciones internacionales en la esfera de la cooperación transfronteriza en el marco de los órganos establecidos específicamente con ese fin;

5) participación en el desarrollo y ejecución de proyectos de programas de cooperación fronteriza internacional, etc.

Actualmente ha habido varios problemas de cooperación municipal transfronteriza. En primer lugar, el recurso de la cooperación transfronteriza tiene una escala especial: Rusia ocupa el primer lugar en el mundo en términos de la longitud de la frontera estatal y el número de estados adyacentes. En segundo lugar, la estructura político-territorial de la Federación de Rusia tiene una gran diferenciación de los municipios fronterizos. En tercer lugar, no existe una delimitación legalmente establecida de las competencias de los órganos públicas en el ámbito de la cooperación fronteriza [8].

Debido al hecho de que 51 sujetos de la Federación de Rusia ocupan una posición fronteriza o costera, alrededor del 60% del territorio del país, en Rusia no hay suficiente financiación de los territorios fronterizos con el presupuesto federal, y no existen mecanismos detallados para celebrar acuerdos de cooperación transfronteriza entre las entidades y los municipios rusos. Esto se debe a su vez a la política actual del país, que no coopera activamente principalmente con los países europeos [7].

Según las opiniones de analistas, la introducción de la relajación de los derechos de aduana sobre los bienes importados, los beneficios para las empresas extranjeras, que se propone ampliar en los territorios de los municipios fronterizos, afectaría positivamente a su desarrollo. Sin embargo, es prácticamente imposible hacerlo sin desarrollar un marco regulador.

Resumiendo, podemos decir que en este momento hay muchas dificultades en la regulación de los territorios fronterizos, por lo tanto en términos de regulación legal, las cuestiones de la organización de la autonomía local requieren mejoras, complemento y aclaración de las propuestas que existen en práctica de organización municipal.

La dificultad de regular esta área también radica en que cada región fronteriza ha desarrollado relaciones específicas con los Estados vecinos a lo largo del tiempo, de modo que la experiencia municipal de cooperación debe tenerse en cuenta para crear un fundamento normativo y unificado.

En la esfera de la cooperación intermunicipal, los Estados modernos tienen la tarea de prevenir las amenazas al orden interno del país, incluso en las zonas fronterizas, que subraya la importancia de desarrollar la cooperación entre Estados vecinos no sólo a nivel estatal, sino también a nivel municipal [6]. Los poderes estatutarios del gobierno local permiten la cooperación con los vecinos, creando un entorno óptimo para mantener no sólo la interacción económica, sino también la cooperación política.

#### **Fuentes:**

1. Sobre los principios generales de la organización de la autonomía local en la Federación de Rusia: Ley federal de 6 de octubre de 2003 /131/ Periódico Ruso. 2003. 3316. (fecha de circulación 09.04.2023)

2. Sobre la frontera estatal de la Federación de Rusia: Federación. Ley de 1 de abril de 1993 4730-I // Asamblea Legislativa de la Federación de Rusia. 2011. 50. Art. 7366. (fecha de circulación 09.04.2023)
3. Sobre las Bases de la Cooperación Fronteriza: federal. Ley de 26 de julio de 2017 179-FZ // Periódico Ruso. 2017. 167. (fecha de circulación 10.04.2023)
4. Baskakov, E. Y. Características de la autonomía local en las zonas fronterizas de la Federación de Rusia / E. Y. Baskakov. - Texto: inmediato // Young Scientist. - 2019. - 47 (285). - P. 259-263.
5. Bozhko L.L. Enfoques conceptuales de la definición de territorios fronterizos. // Economía regional: teoría y práctica, Kazajstán, 2010. P.48
6. Vetrenko, I. A. Especificidades de la organización del autogobierno local en territorios individuales de la Federación Rusa: análisis político / I. A. Vetrenko, S. A. Shevchenko // Boletín de la Universidad de Omsk. Serie: Ciencias Históricas. - 2020. - T. 7, 1(25). - P. 131-141.
7. Zhilina, D. A. Características de la organización de la autonomía local en las zonas fronterizas / D. A. Zhilina, Y. A. Bolshedvorov // Problemas de organización y actividad del gobierno autónomo local: Materiales de la mesa redonda interuniversitaria (anual), Irkutsk, 28 de mayo de 2021 / Editor Ejecutivo N.V. Keshikova. - Irkutsk: Instituto Irkutsk (rama) VGU (Ministerio de Justicia de RPA de Rusia), 2021. - P. 34-41.
8. Cvetkova O.V. Papel de la autonomía local y la cooperación intermunicipal en el desarrollo de las zonas fronterizas de la Federación de Rusia // Experiencia política: POLITEX. 2017. P. 65-76

## DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA LOCAL EN EL PERÚ

**Mishel Katia Barrera Auris**

Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos, estudiante

**Resumen.** La administración pública en el Perú se realiza mediante la descentralización de los poderes. Dicha descentralización se encuentra aún en proceso, puesto que conforme pasa el tiempo, aparecen nuevos retos demográficos y sociales que afectan el desarrollo del país. Este artículo tiene por objetivo explicar en que consiste el proceso de descentralización en el Perú, así como también evidenciar como está conformada la autonomía local del mismo país, es decir sus gobiernos regionales y locales.

**Palabras claves:** descentralización, gobiernos regionales, gobiernos locales, municipalidades.

## DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA LOCAL EN EL PERÚ

**Mishel Katia Barrera Auris**

Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba

**Abstract.** Public administration in Peru is carried out through the decentralization of powers. This decentralization is still in process, since as time passes, new demographic and social challenges appear that affect the development of the country. This article aims to

explain what the decentralization process in Peru consists of, as well as to show how the local autonomy of the country itself is made up, that is, its regional and local governments.

**Keywords:** decentralization, regional governments, local governments, municipalities.

El centralismo siempre ha sido un problema en el Perú, se presenta desde la conformación de nuestra República hasta la actualidad. Un claro ejemplo de ello es que los mejores hospitales, escuelas y puestos de trabajo se encuentran en la capital. Es decir, Lima concentra a las grandes empresas, las principales sedes del poder judicial, legislativo y ejecutivo, así como también a las principales oficinas de la administración pública, entre otros. De esta manera, se evidencia que la prioridad del gobierno siempre ha sido la capital, ocasionando así una gran desigualdad entre ella y los demás departamentos del Perú. Es por ello que nace el proceso de descentralización como respuesta a esta problemática.

La administración pública del Estado peruano se descentraliza en tres niveles de gobierno: gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. De acuerdo a la Constitución Política del Perú (1993): “El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada” (art. 189).

El gobierno nacional es ejercido por el Poder Ejecutivo, el cual está conformado por: “la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, la Presidencia del Consejo de Ministros, los Ministerios, y las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo” (LOPJ, artículo 2).

Los gobiernos regionales conforman el segundo nivel de gobierno en el proceso de descentralización de la administración pública en el Perú. Este gobierno se encarga principalmente de la gestión pública regional, la cual debe concordar con las políticas públicas nacionales y coordinar con los gobiernos locales. Se hace hincapié en los siguientes términos: “concordancia” y “coordinación”, dado que estos reflejan una relación de jerarquía entre los diferentes niveles de gobierno. Es decir, los gobiernos regionales se encuentran en un nivel menor al gobierno nacional (concordancia); pero en un nivel mayor a los gobiernos locales (coordinación).

Los gobiernos regionales se componen de un consejo regional, una presidencia regional, y un consejo de coordinación regional. El consejo regional es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional; y está conformado por el presidente regional, el vicepresidente Regional y los consejeros de las provincias de cada región. La presidencia regional es el órgano ejecutivo y lo integra el presidente regional, el cual es elegido por sufragio conjuntamente con el vicepresidente regional por un periodo de cuatro años. El consejo de coordinación regional es un órgano consultivo y de coordinación del Gobierno Regional con las municipalidades, y está integrado por los alcaldes Provinciales y por los representantes de la sociedad civil. De esta forma se evidencia que el modelo de división de poderes influye en la composición de los gobiernos regionales, el cual cuenta con un órgano ejecutivo y legislativo. En otras palabras, basándose en la analogía que el gobierno regional representa al estado en las regiones, se considera necesaria la presencia de estos tres poderes del Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial), así sea en una jurisdicción más reducida.

Los gobiernos regionales emiten las siguientes normas: ordenanzas regionales, decretos regionales, acuerdos regionales, y resoluciones regionales.

Por otro lado, los gobiernos locales son el tercer nivel de gobierno del Estado, y son también conocidos bajo la denominación de “municipalidades”. Las municipalidades asumen la gestión pública de las provincias y distritos del Perú; por lo cual se dividirán en municipalidades provinciales, distritales y también municipalidades de centros poblados. Por

ejemplo, dentro del gobierno regional de Lima, se encuentran 10 municipalidades provinciales, 161 municipalidades distritales y 57 municipalidades de centros poblados. Tomando como referencia a la municipalidad provincial de Lima Metropolitana, se establece que ésta cuenta con 42 municipalidades distritales y una municipalidad de un centro poblado. Siendo las municipalidades distritales las que mantienen un trato directo con la población y sus necesidades. Esta relación se materializa mediante los mecanismos de participación ciudadana, tales como el presupuesto participativo, el plan de desarrollo concertado, el acceso a la información pública, entre otros.

El presupuesto participativo es el espacio por el cual las autoridades elegidas y los ciudadanos se reúnen para revisar y decidir en qué y de qué manera se invertirán los recursos del gobierno local. El plan de desarrollo concertado es un documento que sirve de guía para la gestión pública a largo plazo. El acceso a la información pública es un derecho reconocido en la Constitución Política del Perú, el cual faculta a todos los peruanos a solicitar información a cualquier entidad del Estado. En este sentido, cada municipalidad distrital debe involucrar a su comunidad en la gestión pública del distrito, de modo que se promueva un trabajo conjunto entre la población y las autoridades.

La estructura orgánica de las municipalidades consiste de un concejo municipal y una alcaldía. El concejo municipal es el órgano normativo y fiscalizador, y está conformado por el alcalde y sus regidores. La alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local, y está integrada por el alcalde como representante legal de la municipalidad y máxima autoridad administrativa. Asimismo, también existen órganos de coordinación, como por ejemplo la Junta de delegados Vecinales. Estos órganos se establecen como mecanismos de participación, de modo que aseguren una comunicación permanente entre la población y sus autoridades.

Según la Ley Orgánica de Municipalidades, las competencias exclusivas de los gobiernos locales consisten en planificar y promover el desarrollo urbano; ejecutar y supervisar las obras públicas locales, entre otros. Por ejemplo, la municipalidad distrital de San Juan de Lurigancho en ejercicio de estas competencias, ha construido parques recreativos, avenidas, lozas deportivas, centros de vigilancia entre otros lugares, destinados a la urbanización del distrito, y con ello brindar mejores servicios públicos a la comunidad. Por otro lado, las competencias compartidas son las relacionadas a la salud pública, cultura, turismo, prevención de desastres, etc. De ahí que se resalta los simulacros de sismos, así como también las campañas de vacunación contra el COVID, dado que estos son temas que requieren de trabajo conjunto y coordinado entre los tres niveles de gobierno.

Las municipalidades cuentan con los siguientes instrumentos normativos: ordenanzas municipales, acuerdos municipales, decretos de alcaldía y resoluciones de alcaldía.

Al igual que los gobiernos regionales; los gobiernos locales también cuentan con una ley específica que regula su funcionamiento. Esta es la ley orgánica de municipalidades, la cual contiene normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades.

Para concluir, se considera que mediante la descentralización, se fortalece la democracia y la participación ciudadana, puesto que, al dar mayores competencias a los gobiernos regionales y locales, se involucra mucho más a los ciudadanos en la toma de decisiones. En consecuencia, los ciudadanos han de estar siempre informados e interesados a contribuir en el desarrollo de su distrito, provincia, departamento u otro. Dicha descentralización divide al Estado peruano en tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), los cuales han de trabajar conjunta y armónicamente entre sí para ejecutar una correcta función administrativa.

Por último, cada nivel de gobierno tiene competencias exclusivas y compartidas según señale la ley de bases de la descentralización.

**Referencias:**

1. Constitución Política del Perú [Const.]. 30 de diciembre de 1993 (Perú).
2. Ley de Bases de Descentralización. Ley N° 27783 (20 de julio de 2002)
3. Ley Orgánica de las Municipalidades. Ley N°27972 (27 de mayo de 2003)
4. Ley Orgánica de los Gobiernos regionales. Ley N° 27867 (18 de noviembre de 2002)
5. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Ley N°29158 (20 de diciembre de 2007).

**THE EFFECTIVENESS OF LOCAL GOVERNMENTS  
IN THE CONTEXT OF A UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY**

**Tagiev Elvin Sergeevich**

National Research University “Higher School of Economics”,  
2nd year master's student of the Faculty of Law

**Abstract.** The article considers issues within the framework of the institute of efficiency of the activities of local governments, in the context of a unified system of public power. Since the effectiveness of power is one of the indicators of the quality of the work of the relevant bodies, the issues of harmonization of legislation in this area become more relevant than ever. The article analyzes the provisions of the draft federal law, which was developed in continuation of constitutional articles.

**Key words:** efficiency of local self-government bodies, constitutional reform, public power, efficiency of public power, responsibility of local self-government bodies.

The constitutional transformations that took place in 2020 served to introduce into the Constitution of the Russian Federation (hereinafter referred to as the Constitution) short stories related to a unified system of public power. At the same time, it should be borne in mind that the highest judicial body of constitutional control in its legal positions has repeatedly indicated before amending the Constitution that local government (hereinafter referred to as LG) functionally and organizationally interact with each other [1].

It seems that short stories in constitutional regulation in the future will serve as an additional driver for the development of mechanisms that affect the effectiveness of public power in general.

At the same time, regulatory legal regulation in this area has already developed and continues to operate today, however, as noted by legal scholars, uniform doctrinal approaches to determining the phenomenon of the effectiveness of power have not been determined [2]. In particular, federal legislation stipulates that the President of the Russian Federation (hereinafter referred to as the President) is authorized to adopt an act specifying the performance characteristics of LG [3]. This act established 13 indicators [4], which, as a rule, affect issues of socio-economic development.

It should be noted that these indicators do not reflect a holistic system, since it is not entirely clear, in particular, how efficiency can be affected by questions about the amount of resources consumed in residential premises. It is believed that it is advisable to rely on other

characteristics in matters of the effectiveness of LG (for example, the satisfaction of the population with the work of LG), which are inextricably linked with the population and their influence on public power. It is such characteristics that, with their comprehensive analysis, can help in resolving the issue of the effectiveness of a particular municipality, which will further affect more consistent political and legal decisions.

At the by-law level, the Government of the Russian Federation also established the characteristics of assessing the effectiveness of LG, which are auxiliary: in particular, criteria for determining effectiveness, as well as other elements affecting the effectiveness of LG [5]. Additional indicators are divided into blocks that reflect individual areas of activity of LG. It seems that the organization of housing and communal services is the most important indicator of the effectiveness of not only local government, but also the entire public authority system, especially in terms of processes related to obtaining residential premises and improving them.

Regarding the institute of efficiency of LG in the unified system of public power, it is necessary to note the following. In the first reading, the State Duma adopted a draft federal law aimed at ensuring the implementation of constitutional provisions on the public power system. The bill provides for a new system of regulation aimed at the activities of LG, it clarifies the competence of LG within the framework of a single system of public power.

The bill affects a new phenomenon, which is associated with the poor-quality fulfillment by the head of the municipality of the performance indicators of the LG, which is expressed in the systematic violation [6]. However, there are a number of conceptual and institutional issues to this provision.

Firstly, the criteria for systematic Russian legislation have not been established, which is a gap in legal regulation. Based on legal technique, which is important in the development of any regulatory legal act, the norm should have been formally determined and any incorrect wording can lead to negative consequences expressed in poor-quality and ineffective law enforcement. It is considered rational to fix the criteria for systematicity in by-laws.

Secondly, the issue related to the real capabilities of the head of the municipality to achieve efficiency indicators is unclear. The above discussed the legal framework related to the effectiveness of LG, according to which not all indicators can be achieved in a particular municipality despite the implementation of positive mechanisms by these bodies. Since municipalities differ from each other in many factors, it is necessary to take into account local traditions, social infrastructure and other elements when assessing the effectiveness of LG. Also, at present, unified indicators are used for all LG of municipal, urban districts and municipal districts. At the same time, it may be advisable to introduce a mechanism for assessing effectiveness, when the criteria would be established by the appropriate branch of government at the level of the subject, endowed with such authority at the federal level. Since there is a closer and more stable relationship between the subject and the municipalities that are part of it, this mechanism was the most correct, since the public authorities of the subject are most aware of the work of the LG in this territory.

Thirdly, the provision of the bill does not take into account the frequency of achievement or failure to achieve performance indicators. It seems appropriate at the by-law level to resolve this issue, since vague wording in this matter can lead to abuse of the highest official of a constituent entity of the Russian Federation.

Fourth, neither from the explanatory note to the bill, nor from the bill directly follows the difference between the systematic failure to achieve qualitative characteristics and another reason for removing the head from retirement – his unsatisfactory assessment.



Taking into account the above, it is advisable to note that the provisions of the draft law on efficiency need additional study, since the norm securing responsibility for the failure to achieve performance indicators is not focused on practical application.

Taking into account constitutional changes, it is important to consider the institution of efficiency comprehensively, continuously from other levels of government, therefore, as the introduction of new mechanisms in this area, it seems advisable, taking into account the opinion of the scientific community, to consider the need for an individual approach when solving problems of criteria for the effectiveness of LG.

#### References:

[1] For example, the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 18, 2018 №. 33-P «In the case of checking the constitutionality of paragraph 3 of Article 242 of the Budget Code of the Russian Federation in connection with the complaint of the municipality – the urban district «City of Chita» // Official Internet portal of legal information, <http://www.pravo.gov.ru> 17.04.2023.

[2] For example, Benyaminova S.A., Larichev A.A. Constitutional and legal problems of the effectiveness of public power in Russia and foreign states: collective monograph/Ed. A.A. Laricheva. Petrozavodsk: Karelian branch of RANEPА, 2017. 327 p.

[3] Federal Law of October 6, 2003 № 131-FZ «On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation, 06.10.2003, № 40, Art. 3822.

[4] Decree of the President of the Russian Federation dated April 28, 2008 №. 607 «On Assessing the Effectiveness of Local Self-Government Bodies of Municipal, Urban Districts and Municipal Districts» // Collection of Legislation of the Russian Federation, 05.05.2008, № 18, Art. 2003.

[5] Decree of the Government of the Russian Federation of December 17, 2012 № 1317 «On Measures for the Implementation of the Decree of the President of the Russian Federation of April 28, 2008 № 607 «On Assessing the Effectiveness of the Activities of Local Self-Government Bodies of Municipal, urban districts and municipal districts and subparagraph and paragraph 2 of the Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 № 601» On the main directions for improving the public administration system» // Collection of legislation of the Russian Federation, 24.12.2012, № 52, Art. 7490.

[6] Draft Federal Law № 40361-8 «On General Principles of Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority»

[Electronic Resource ] // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>, 17.04.2023.

## EXTENT OF STATE PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT OF RUSSIA AND CHINA: ITS VASTNESS AND DEVELOPMENT TRENDS

Vasilyeva Anna V.

St. Petersburg State University (SPbU), student, 2nd year

**Abstract.** Despite the fact that in most modern legal orders there is a tendency to increase the autonomy of citizens and open them all possibly available political and social rights, as a rule, there are serious obstacles to this. Thus, the Center's desire to centralize the

governance of the country and, consequently, to turn local self-governments into the bottom tier of the «executive vertical» can significantly limit the political opportunities of local self-governance and largely reduce the effectiveness of agents' strategies to achieve municipal autonomy. In this article I will examine the degree of state intervention in the system of local government in Russia and China, highlight its minuses and pluses, and reflect on what these legal orders have in common.

**Key words:** local self-governance, China, autonomy, public authority, rural area, central cities.

When it comes to local self-governance, its perception within the Russian constitutional and legal and municipal legal doctrine is often limited either to the interpretation of its essence as one of the constitutionally defined forms of democracy with the consequent need to ensure the characteristic and necessary in this case democratic procedures at the local level, or, conversely, its perception as a special institution for addressing issues of local importance, the activities of which are not limited to the local government [2].

L.A. Velikhov in his work «Fundamentals of Urban Economy» called the relationship between local self-government and center «subordination», bearing in mind that local government is a power that operates within the framework established by the state through the adoption of laws [3]. In other words, it is a power that cannot reform itself. Local self-governance must be regulated only by laws, which limits the possibility of interference in its competence by state bodies and state officials. Taking into account the federal structure of Russia and the independence of local government guaranteed by the Constitution of the Russian Federation, the legislator defined the competencies of each level of government in the sphere of local government and, as already noted, the own competencies of local government [1].

At the federal level, the «Federal Program of State Support for Local Self-Governance», approved by the RF Government on December 27, 1995, is still in effect. Defining the need for new approaches to local government, the program states that the independence of local government within its authority and the non-state status of its bodies require a transition from centralized management of their activities by state executive bodies to legislative regulation and methodical support of local government and the formation of an effective system of control over the compliance with federal and regional legislation of decisions made by bodies.

For example, Article 3 of the Law on the Interaction of Public Authorities and Local Self-Government of the Tambov Region acknowledges that the bodies of state power of the region create the necessary legal, organizational, material and financial conditions for establishment and development of local self-governance, and provide assistance to the population in exercising their right to local self-governance.

It is emphasized that the population in the exercise of the right to local self-government, contribute to the provision of guarantees for the implementation of their authority to address issues of local significance, adopting programs to support local self-government, establishing and developing a system of training and professional development of municipalities and municipal servants.

On the one hand, everything seems fair - local government independently solves issues of local importance, while the state helps them by limiting its scope of intervention. On the other hand, no matter how good everything is in theory, these days, for example, in Tatarstan and Bashkortostan, where local self-governance is limited to the level of villages and settlements, while in cities and districts it is simply absent. This includes, for example, the

Saratov region precedent as well, where the heads of local government were once «elected» by municipal councils from, as a rule, the only candidate proposed by the governor - in practice the built system does not work as we would like it to.

Let us turn to the Chinese self-government system. Immediately after the Cultural Revolution, China's political system was still relatively typical of totalitarianism. This system was characterized by a high degree of centralization of political power, with complete state control over society and the economy. There were no independent social organizations outside the government; almost all aspects of social life were regulated by the state [4].

In the next three decades of China's openness reforms, the government gradually began to transfer its powers to local governments.

In the political dimension, the central government was able to gradually relinquish power and transfer much of its decision-making power to local governments at all levels, allowing local governments to make their own decisions by granting them a degree of autonomy, thus creating a structure similar to the federal system. This structure has contributed significantly to high economic growth rates, reduced political absenteeism, and helped more Chinese to incorporate into the system and influence decisions.

These days local governments in China enjoy a certain degree of autonomy and a certain degree of democratic elections at the grassroots level, but at the same time develop under the strict control of the government, which guarantees respect for the rights of every individual. Thus, over the past 20 years, the opportunities for citizen participation in public affairs have increased considerably following the spread of elections to committees of rural and urban residents. Thus, with the spread of rural and urban committee elections, more and more Chinese citizens began to use their votes to influence the affairs of their communities [4].

Nevertheless, decentralization in the social dimension was from the beginning selective and based on the premise that government control would not be shaken.

Local governments (local administrations) are an integral part of the central government of the unitary state. Local governments exist only when there is a central government, and vice versa. Of course, local government enjoys local prerogatives that the central government cannot interfere with, such as the right to determine finances, the right to determine security, the right to specify education, etc. However, fiscal power is the material basis for the functioning of local government. The scope and degree of local autonomy is determined by the scope of the local government's fiscal and financial powers, and central government control over local government finances is the most powerful means by which the central government can control local government. There are many classifications according to the level of government intervention, but the most common is this:

1. The three central cities are Beijing, Shanghai and Tianjin.
2. Twenty-two provinces are Hebei, Shanxi, Liaoning, Jilin, Heilongjiang, Shaanxi, Gansu, Qinghai, Shandong, Jiangsu, Zhejiang, Anhui, Jiangxi, Fujian, Henan, Hubei, Hunan, Guangdong, Sichuan, Guizhou, Yunnan, Taiwan.
3. The five autonomous regions are Inner Mongolia, Ningxia, Xinjiang, Guangxi and Tibet.

In fact, any central government must control local governments, even if they have a high degree of local autonomy. In this sense, it can be said that there is no such thing as complete and absolute local self-government. The degree of central control varies according to the degree of local decentralization, resulting in different structures of the relationship between central and local government.

The state emerges and is constituted as a representation of public interests, as a force above society, but from the very beginning it has acted as a system of organized political domination of some people over others. In any case, the early as well as the later forms of the state, being public institutions, rarely expressed real public interests.

Conclusion: Despite the fact of having a big extent of governmental interference in both Russian and Chinese self-government systems, we should not regard state intervention as something bad, but rather count it as an aid to local government. Thus, it is the state that can apply specific sanctions if something in places works not how it should have been. Such sanctions are the dissolution of municipalities in established cases and the transfer of their functions to bodies appointed by the government, as well as the forced resignation of municipal officials, deprivation of subsidies, etc. It is important to understand that the goal of the state is to take care of its citizens, and therefore its interventions always have the goal of improving and supporting.

#### References:

1. Chikhladze, Levan T., Alexander A. Larichev. 2020. «Local self-government in Russia at the crossroads: the dynamics of constitutional doctrine and legal regulation.» *Vestnik (Herald) of Saint Petersburg University. Law 2*: p. 273-292.

2. Kostiukov, Aleksandr N. 2016. «Democracy as a Constitutional Value». *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie 6*: p. 3–8.

3. L.A. Velikhov «Urban economy fundamentals: general theory on cities, urban management, finances and economic management methods», Moscow - Leningrad. Gosizdat. 1928. - 468 p., p. 4.

4. 放权与改革：中国的中央、地方及公民社会 郑永年 单伟 东亚论文 第 76 期

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	3
<b>РАЗДЕЛ 1. МАТЕРИАЛЫ VII ЕЖЕГОДНОЙ ВСЕРОССИЙСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ «ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ»</b> .....	5
<b>Антошин В.А.</b> Взаимодействие органов местного самоуправления с населением как необходимое условие эффективности публичного управления .....	5
<b>Аствацатурова М.А., Чекменев Д.С.</b> Динамика политико-административного потенциала местного самоуправления в Ставропольском крае .....	10
<b>Балдин А.К., Биюшкина Н.И.</b> Деятельность органов местного самоуправления по выполнению задач в области обороны.....	13
<b>Василевич Г.А.</b> Конституционные основы укрепления муниципальной власти в Республике Беларусь на современном этапе .....	18
<b>Дорохов Н.И.</b> Муниципальная власть в структуре современной модели публичной власти .....	23
<b>Карпов В.А.</b> Проблемы на пути становления демократического местного самоуправления в Федеральной Республике Нигерия .....	30
<b>Киселёва Т.М.</b> Участие граждан в нормотворческой деятельности местных представительных органов в Республике Беларусь: проблемы и пути их решения.....	33
<b>Клейнхоф И.А.</b> Цифровая трансформация в системе государственного и муниципального управления.....	38
<b>Комлев Е.Ю.</b> Конституционные основы организации публичной власти в России и Аргентине.....	41
<b>Комлева Т.М.</b> Муниципальный налог на прирост капитала при наследовании как один из видов муниципального налога в Испании .....	45
<b>Крымкин В.В.</b> Гражданское общество: нравственное измерение и человеческий потенциал права .....	49
<b>Куневич Г.Г.</b> Территориальные основы местного самоуправления в Беларуси и зарубежных странах .....	52
<b>Морозова Н.А.</b> Представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения - пределы вмешательства в полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц .....	58

<b>Омран Башар.</b> Государственный контроль как форма взаимодействия органов центральной и местной администрации в Сирийской Арабской Республике .....	63
<b>Осипов Р.А.</b> Органы местного самоуправления как субъекты правового информирования граждан.....	66
<b>Сергеев А.А.</b> Правовое регулирование благоустройства территории муниципального образования .....	70
<b>Соколова А.И.</b> О перспективности отдельных институтов местного самоуправления в меняющихся правовых реалиях .....	74
<b>Таболин В.В.</b> Право на муниципальную науку: кому можно, а кому нельзя?.....	79
<b>Трубилов Г.В.</b> Проблемы участия органов местного самоуправления в специальной военной операции .....	83
<b>Усманова Р.М.</b> Полномочия органов местного самоуправления в сфере сохранения культурного наследия .....	86
<b>Федулкин Д.П.</b> Интеллектуальные права органов власти в отечественных публикациях. Актуальность проблемы и позиции исследователей .....	92
<b>Чертков А.Н.</b> Местное и региональное самоуправление: единство и взаимообусловленность .....	102
<b>Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А.</b> К вопросу о взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления в единой публичной власти .....	106

<b>РАЗДЕЛ 2. МАТЕРИАЛЫ ВСЕРОССИЙСКОЙ СТУДЕНЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ «ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ» .....</b>	<b>113</b>
<b>Алексеева Е.А.</b> Реформа местного самоуправления в Норвегии .....	113
<b>Аршавский В.И.</b> Местные промышленные советы как пример местных специализированных органов власти .....	116
<b>Бабаев Расим.</b> Правовое регулирование местного самоуправления в постсоветских государствах .....	119
<b>Бирюкова Е.А.</b> Кадровый потенциал органов местного самоуправления: проблемные аспекты .....	123
<b>Бутузова К.И.</b> Автономия местного самоуправления Корсики. Пойдёт ли французское правительство на привилегии региону? .....	127
<b>Васильева А.В.</b> Сельское местное самоуправление в России и КНР: становление и перспективы развития.....	130
<b>Данилин С.С.</b> Элементы централизации в децентрализованной модели местного самоуправления.....	133

<b>Дулупова Д.А., Беляева К.С.</b> Сходство и различие публичных слушаний и общественных обсуждений на примере города Екатеринбурга.....	136
<b>Заранкина С.А.</b> Особенности правового статуса и компетенций островных советов канарского архипелага.....	139
<b>Зеленин В.В.</b> Служебный потенциал и административные ресурсы в системе органов местного самоуправления. Состояние, проблемы и перспективы.....	143
<b>Злобина А.С.</b> Организация местного самоуправления в восточной Республике Уругвай.....	146
<b>Козлов А.В., Шмелев А.Е.</b> Проблемы правового регулирования сербских муниципалитетов в Республике Косово.....	150
<b>Костылева У.В.</b> Полномочия органов местного самоуправления в области жилищных правоотношений в контексте постановления Конституционного суда Российской Федерации от 15.12.2022 № 55-П.....	154
<b>Куприянов А.Д.</b> Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Швейцарии: порядок организации и компетенция.....	157
<b>Лопатин К.С.</b> К критике принятого подхода выделения моделей местного самоуправления.....	160
<b>Макимова В.О., Ревякина С.В., Чистова А.М.</b> Зарубежный опыт организации и функционирования местного самоуправления, и возможности его учета в российской муниципально-правовой практике.....	163
<b>Мкртчян Г.Г.</b> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ как основа дальнейшего реформирования и развития системы местного самоуправления в современной России 1995-2003 гг. ....	166
<b>Моисеева А.Е.</b> К истокам становления местного самоуправления современной России.....	169
<b>Огрин С.С.</b> Продовольственная политика муниципалитетов в Канаде: правовой аспект.....	172
<b>Омран Башар.</b> Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления: опыт России для Сирии.....	175
<b>Погромская З.А.</b> Муниципальная власть как звено в единой системе публичной власти: проблемные аспекты понятийно - категориального аппарата.....	179
<b>Саевич А.П.</b> Особенности местного самоуправления скандинавских стран.....	182
<b>Синюкова К.Н.</b> Проблема бюджетной обеспеченности муниципальных образований: критерии и способы выравнивания.....	185
<b>Сложеникин А.И.</b> Конституционные (правовые) основы местного самоуправления рф и зарубежных странах: сравнительный анализ.....	188

<b>Сулейманова С.С.</b> Нормативно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с населением .....	191
<b>Сюзева С.М.</b> Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления .....	194
<b>Тагиев Э.С.</b> Эффективность органов местного самоуправления в контексте единой системы публичной власти.....	197
<b>Улётова В.В.</b> Использование опыта Республики Венесуэлы для улучшения системы местного самоуправления в Российской Федерации .....	200
<b>Фалько Р.Я.</b> Уникальность модели местного самоуправления в Рожаве .....	204
<b>Федоров В.С., Калимуллов А.Р., Воробьева Д.С.</b> Место и роль органов местного самоуправления в системе обеспечения государственной безопасности: проблемы и пути их решения.....	206
<b>Федорова А.И.</b> Роль местного самоуправления в России. Новые вызовы и перспективы .....	209
<b>Филатова Е.С.</b> Муниципальное правотворчество в городе Москве.....	212
<b>Хасанова А.В., Антошин В.А.</b> К вопросу анализа нормативно-правовых и организационных основ кадрового обеспечения в органах местного самоуправления (на материалах администрации муниципального образования город Екатеринбург) .....	215
<b>Чупрова С.С., Дудкина В.П.</b> Российская муниципальная служба на современном этапе.....	218
<b>Шарий А.И.</b> Перспективы развития местного самоуправления в условиях конституционной модернизации .....	222
<b>Шибанов Д.С.</b> Особенности конституционной модели местного самоуправления в Российской Федерации.....	226
<b>Юсупова С.Р.</b> Роль и место местного самоуправления в единой системе публичной власти .....	231

**РАЗДЕЛ 3. МАТЕРИАЛЫ ВСЕРОССИЙСКОЙ СТУДЕНЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ НА ИНОСТРАННЫХ ЯЗЫКАХ «LOCAL SELF-GOVERNMENT: INTERSTATE EXPERIENCE».....235**

<b>Gabriel Dourado Rocha.</b> El gobierno autónomo local y la materialización del derecho a la libre determinación a través de las sentencias mayagna (sumo) awas tingni vs. Nicaragua (2001) y yatama vs. Nicaragua (2005) de la corte interamericana de derechos humanos .....	235
<b>Gabriel Dourado Rocha.</b> Autonomía local en el informe sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales aprobado por la comisión interamericana de derechos humanos el 28 de diciembre de 2021 .....	238



<b>Kostyleva Uliana.</b> The powers of local self-government bodies in the field of housing relations .....	244
<b>Kozlov A.V., Shmelev A.E.</b> Modalities of legal regulation of the association of serb municipalities in the autonomous province of kosovo and metohija .....	247
<b>Makarova E.I.</b> Características de la organización del gobierno local en las zonas fronterizas de Federación de Rusia.....	249
<b>Mishel Katia Barrera Auris.</b> Descentralización y autonomía local en el Perú .....	252
<b>Tagiev E.S.</b> The effectiveness of local governments in the context of a unified system of public authority .....	255
<b>Vasilyeva A.V.</b> Extent of state participation in local self-government of Russia and China: its vastness and development trends .....	257

*Научное издание*

# **МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ**

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Е.В. Авдеева*  
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 28.11.2023 г. Формат 60×84/16. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 15,58. Тираж 100 экз. Заказ 1869.

---

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.: 8 (495) 955-08-74. E-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

Для заметок