

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.

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。

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