

МИНИСТЕРСТВО ПРОСВЕЩЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования

КРАСНОЯРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ им. В.П. Астафьева
(КГПУ им. В.П. Астафьева)

Факультет: исторический

Выпускающая кафедра: философии, экономики и права

Яковлева Ирина Андреевна

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Направление подготовки: 41.03.04 Политология

Направленность (профиль) образовательной программы: Российская политика

ДОПУСКАЮ К ЗАЩИТЕ

и.о. зав. кафедрой философии, экономики и права:
к.ф.н., доцент Лисина Лариса Георгиевна

_____ (дата, подпись)

Научный руководитель:
к.ф.н., доцент Наумов Олег Дмитриевич

_____ (дата, подпись)

Студент: Яковлева Ирина Андреевна

_____ (дата, подпись)

Дата защиты _____

Оценка _____

(прописью)

Красноярск 2024

Содержание

Введение.....	3
1 Теоретические основы исследования институтов публичной власти и местного самоуправления	9
1.1 Теоретические подходы к исследованию публичной власти	9
1.2 Подходы к исследованию института местного самоуправления.....	19
2 Местное самоуправление и публичная власть	33
2.1 Соотношение местного самоуправления и публичной власти в современной России	33
2.2 Проблемы и перспективы развития института местного самоуправления в системе публичной власти в России	39
Заключение	47
Библиографический список.....	52
Приложение	56

Введение

Актуальность исследования связана прежде всего с необходимостью научного изучения и осмысления принятых в 2020 году поправок в действующую Конституцию в части, касающейся изменений в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации. Важной особенностью нормативно закрепленных изменений стало объявление курса на создание и развитие системы публичной власти, ключевым элементом которой является институт местного самоуправления.

Местное самоуправление является одним из важнейших политических институтов нашего общества. Благодаря ему каждый гражданин может осуществлять своё конституционное право на участие во власти. Именно местное самоуправление является неотъемлемой частью, базисом, гражданского общества, за развитие которого ратуют во всём мире.

Основной функционал его заключается в административно-хозяйственной деятельности, но не стоит забывать о том, что вся эта деятельность должна быть направлена на обеспечение удовлетворения жизненных потребностей населения. Реализация подобной общественно ориентированной деятельности напрямую связана не только с административной деятельностью органов местного самоуправления, но и с довольно ограниченными, но всё же присущих политических функций.

Таким образом, исследование структуры института местного самоуправления, в первом приближении, позволяет обнаружить двойственный характер местного самоуправления, выступающий политической и экономической основой интеграции общественных и государственных аспектов в рамках института местного самоуправления, что позволяет определить оптимальные критерии соотношения государственной власти и местного самоуправления в их деятельности по эффективному решению вопросов местного значения и реализации государственной политики в рамках системы публичной власти.

Провозглашая курс на формирование и развитие системы публичной власти, государство в лице законодателя, в качестве существенного нормативно-правового регулятора, наряду с Конституцией, разработало и приняло Федеральный закон №414-ФЗ от 21.12.2021 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹, суть которого заключается в том, наметить и закрепить механизмы эффективного функционирования власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления. При этом, механизмы, заложенные в рассматриваемом нормативно-правовом акте в полной мере еще не воплощены в отечественной управленческой практике и нуждаются в существенном уточнении, в том числе посредством принятия соответствующих нормативно-правовых и подзаконных актов, перед которыми будет ставиться задача по совершенствованию системы публичной власти в рамках управления, ориентированного на эффективность и результативность.

В процессе реформирования законодательной системы Российской Федерации возникла неопределенность, связанная с будущим местного самоуправления в новой архитектуре властных отношений. В центре этой дилеммы находится Федеральный закон №131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Предполагаемые изменения в этот закон должны были отразить его адаптацию к новым условиям функционирования власти на местах².

Инициатива по пересмотру и адаптации действующего законодательства к новым реалиям была активно обсуждаема, что подчеркивало важность и неотложность данного процесса. В этом контексте выделяются несколько ключевых моментов:

- переосмысление роли и структуры местного самоуправления в контексте обновленной системы государственного управления;

- запущенный механизм корректировки законодательства указывал на стремление к модернизации, однако был неожиданно приостановлен;

- разрыв между стремлением к обновлению и реальным положением дел создает двойственность в понимании роли местного самоуправления в новой системе взаимодействия властных структур.

Процесс изменения законодательства, начатый с целью интеграции местного самоуправления в обновленную систему государственного управления, сталкивается с серьезными вызовами. Остановка этого процесса подчеркивает непростую ситуацию в регулировании и функционировании местного самоуправления в современных условиях.

Однако, в следствии приостановки процесса реформирования, в настоящее время сложилась двойственная ситуация: с одной стороны, включение института местного самоуправления в совершенно новую систему взаимодействия властей, с другой стороны, отсутствие каких-либо изменений в законодательстве, закрепляющим его функционирование в этой новой системе.

Таким образом, институт местного самоуправления на современном этапе развития системы государственного и муниципального управления в России является пространством, нуждающимся в повышенном внимании со стороны законодателя с целью определения его целей и задач в системе публичной власти.

Проблема, лежащая в основе выпускной квалификационной работы, заключается в отставании нормативно-правовой регуляции института местного самоуправления от проводимой государством политики в сфере конституционного законодательства и государственного строительства, что в перспективе существенно может снизить эффективность как государственного, так и муниципального управления.

Гипотеза исследования заключается в вопросе о том, насколько сильно изменится институт местного самоуправления в связи с принятием новых нормативно-правовых актов, изменяющих условия его функционирования.

Степень научной разработанности темы исследования. Российский опыт местного самоуправления и публичной власти нашел отражение в обширной научной литературе. Теоретическому пониманию места местного самоуправления в системе публичной власти посвящены труды таких современных отечественных

ученых, как М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, А.И. Лобачёв, Г.П. Мальцев, В.С. Мокрый, Н.И. Овчинников, Н.В. Постовой, С.И. Рыженков, О. Л. Савранская, В. Е. Чиркин. Они стали основоположниками в становлении научного и практического понимания характера и специфики формирования современного местного самоуправления в рамках российского государства, определили содержание соответствующих норм Конституции России 1993 г. и российского законодательства.

Существенное значение в изучении вопросов взаимоотношений между государством и местным самоуправлением как уровнями системы публичной власти сыграли работы Н.А. Бородулиной, Т.М. Бялкиной, С.К. Дряхлова, Ю.А. Крохиной, А.М. Лаврова, О.Л. Савранской, Л.В. Смирнягина, В.В. Таболина, А.А. Уварова, В.Б. Христенко, С.И. Чурсиной и других.

Однако большая часть исследований сконцентрирована в сфере административно-правовых аспектов местного самоуправления, организации и функционирования органов местного самоуправления, принятия решений и контроля за их исполнением, взаимосвязи местного самоуправления с органами государственной власти. Отдельные работы также посвящены вопросам финансового обеспечения местного самоуправления и его роли в развитии территорий.

Тем не менее, наблюдается нехватка исследований, посвященных социальным и экономическим аспектам местного самоуправления, влиянию местного самоуправления на развитие гражданского общества и активное участие граждан в процессе принятия решений. Кроме того, актуальными остаются вопросы эффективности и качества работы органов местного самоуправления, возможности их модернизации и совершенствования.

Идентификация проблем и вызовов в области научной разработанности местного самоуправления является важной задачей для эффективного функционирования системы публичной власти. В ходе проведения исследования большого массива научных работ выявлены несколько основных проблемных

аспектов, которые необходимо учитывать в вопросе научного исследования института местного самоуправления в его связи с публичной властью.

Во-первых, местное самоуправление является сложной и многогранной областью, которая охватывает различные сферы жизни общества. Это может затруднять определение конкретных объектов исследования, а также создавать сложности в сборе и анализе данных.

Во-вторых, недостаточная доступность актуальной информации и статистических данных представляет собой серьезную проблему для разработки научных исследований.

Еще одной проблемой является отсутствие общепринятых методологических подходов и понятийного аппарата в области научной разработанности местного самоуправления. Это приводит к разнообразию толкований и неоднозначности в определении понятий и параметров, а также затрудняет сопоставление результатов различных исследований.

Необходимо также учитывать изменчивость политического и экономического контекста, в котором функционирует местное самоуправление, что может требовать переосмысления и переоценки результатов исследований в свете новых вызовов и требований.

Тем не менее, основную информационную базу для изучения становления местного самоуправления как ключевого элемента в системе публичной власти в России составили нормативно-правовые акты, статистические данные, научные труды в области политологии, конституционного, административного и муниципального права.

Объект исследования – система публичной власти в Российской Федерации.

Предмет исследования – изменение института местного самоуправления в системе публичной власти.

Цель исследования — анализ перспектив развития института местного самоуправления в системе публичной власти.

Для решения поставленной цели необходимо решить ряд задач, а именно:

1. Проанализировать теоретические подходы в исследовании публичной власти.

2. Систематизировать теоретико-методологические подходы к изучению способов организации и функционирования местного самоуправления.

3. Провести сравнительно-нормативный анализ взаимодействия института местного самоуправления с государственной властью.

4. Обозначить проблемы и перспективы развития института местного самоуправления в новой системе организации власти.

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, двух глав по два параграфа, заключения, списка использованных источников, включающих в себя тридцать пять наименований и приложения.

Примечание:

¹ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // URL: <https://base.garant.ru/403266160/>

² Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 23.03.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // URL: <https://base.garant.ru/186367/>

1 Теоретические основы исследования институтов публичной власти и местного самоуправления

1.1 Теоретические подходы к исследованию публичной власти

Для достижения поставленной цели в данном параграфе ставится задача по проведению анализа теоретических подходов к исследованию системы публичной власти. Для этого необходимо рассмотреть основные теоретические подходы к трактовке рассматриваемого феномена в рамках публично-правовых наук.

Понятие «публичная власть» является междисциплинарным. Исследованием природы рассматриваемого понятия, его специфики и особенностей посвящен большой массив научных исследований в сфере теории государственного управления, конституционного и административного права, а также политической науки. Говоря о становлении рассматриваемого понятия, следует отметить, что внимание к проблемам организации и функционирования публичной власти берет свое начало в рамках американской политической науки и западной теории управления на рубеже XIX-XX веков, что связано с развитием демократических процессов в Соединенных штатах Америки. Исследуя вопросы организации государственного аппарата в демократическом государстве, В. Вильсон ставит вопрос об эффективности его работы в связи с удовлетворением основных потребностей и ожиданий общества. Благодаря исследованиям В. Вильсона в западной теории государственного управления утверждается идея о взаимосвязи и взаимовлиянии общества и государства, одна в отличие от традиционных моделей организации политической власти в модели, предложенной В. Вильсоном ключевая роль в процессе осуществления политического управления отводится не государству, а обществу, поскольку последнее в условиях демократического государства рассматривается в качестве единственного источника власти. Таким образом, «публичная власть» в первом приближении в западной политической традиции рассматривается в качестве такого способа организации государственного управления, при котором ключевая роль в выборе

стратегических ориентиров общественного развития, а также контроля за исполнением принятых государственных решений возлагается на общество, в то время как государство рассматривается в качестве наемной «рабочей силы», несущей персональную ответственность перед своим «работодателем» – народом. В последствии эта идея была уточнена и доработана, что нашло свое выражение в системе оценке эффективности органов государственной власти и управления.

На современном этапе развития административно-управленческих отношений принципы организации публичной власти, такие как:

- народный суверенитет;
- приоритетность прав и свобод личности;
- социальная ориентированность государства, находят свое выражение в практике осуществления государственного управления.

По мнению Е.В. Охотского, государственное управление представляет собой деятельность государства, направленную на артикуляцию, уточнение и агрегирование запросов и ожиданий общества с целью создания таких условий, при которых эти ожидания будут удовлетворены силами самого общества, что будет способствовать качественной трансформации уровня и качества развития общественных отношений. Таким образом, государство как политический институт представляет собой всего лишь актора, выполняющего функции по мобилизации общественных сил для достижения приоритетных целей развития, определяемых самим обществом. Очевидно, что ожидания и пожелания общества, в первую очередь, будут касаться сферы социально-экономического развития. Таким образом, государственное управление представляет собой деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития¹.

В современной практике государственного управления участие общества в реализации рассматриваемых полномочий государства заключается в возможности общества участвовать на всех этапах реализации управленческих полномочий государства. По мнению Е.В. Охотского к ним следует отнести:

- политическое управление;

- государственная политика;
- государственное администрирование.

Важнейшим из названных элементов осуществления государственного управления является политическое управление, поскольку именно на нем осуществляется процедура артикуляции, уточнения и агрегации ожиданий и запросов общества, касательно изменений в социально-экономической сфере. Именно эти ожидания кладутся в основу долгосрочных приоритетных целей развития общества и государства.

На этапе государственной политики эти цели реализуются посредством социально-ориентированной государственной политики выраженных в виде национальных проектов, государственных программ, региональных государственных программ, муниципальных программ. Обращая внимание на экономические основания осуществления рассматриваемых форм реализации государственной политики важно отметить, что общество принимает участие в распределении финансирования государственных программ посредством механизма инициативного бюджетирования.

На этапе государственного администрирования общество принимает участие в осуществлении государственного управления посредством инструментов общественного контроля и оценки эффективности деятельности органов региональной власти, а также органов местного самоуправления. В Российской Федерации с начала XXI века для этого разработаны и реализуются, во-первых, процедуры мониторинга и оценки социально-экономического развития территорий, включая территории муниципальных образований, во-вторых, оценка эффективности деятельности органов региональной исполнительной власти, органов местного самоуправления. В настоящее время результаты этих оценок во многом определяют кадровую политику государства в части согласования, назначения и утверждения лиц, принимающих решения.

Таким образом, под публичной властью в первом приближении следует понимать взаимодействие общества и государства, направленное, во-первых, на интенсификацию социально-экономической динамики, находящей свое выражение

в повышении уровня и качества жизни населения, во-вторых, в осуществлении контрольно-надзорных функций общества в отношении исполнительной власти с целью защиты нормативно-установленных принципов социальной ориентированности государства и его ответственности перед обществом.

Анализируя особенности политического развития Российской Федерации в постсоветский период следует заметить, что описываемые механизмы взаимодействия государства и общества складывались на протяжении последних десятилетий, что подтверждается отдельными положениям конституционного и административного права. Вместе с тем, складывающиеся механизмы взаимодействия государства и общества не рассматривались в качестве самостоятельного объекта нормативно-правовой регуляции и долгое время не находили своего нормативного закрепления.

Ситуация стала постепенно меняться в период проведения административных реформ, направленных на ориентацию государственного управления на эффективность и результативность. В результате, сложилась нормативно-закрепленная система показателей оценки деятельности органов государственной власти и управления, которая, помимо прочего, создавало прецедент для возможности участия общества в процессе принятия решений, а также контроля за их исполнением. При этом, еще в период проведения административных реформ и после их завершения, в отечественном законодательстве не использовался и не фиксировался концепт «публичной власти». Кардинально ситуация стала меняться лишь после принятия поправок в действующую Конституцию в 2020 году.

Необходимость принятия поправок, а также последующая трансформация системы действующего законодательства многими правоведами объясняется качественным развитием общественных отношений, характеризующееся ситуацией, когда нормы действующего рамочного законодательства в полной мере не способны описать и регулировать общественные процессы. В складывающейся ситуации, закономерной реакцией законодателя являются действия, направленные

на изменение системы действующего законодательства в направлении расширения горизонта нормативно-правой регуляции общественных процессов и отношений.

Термин «публичная власть», введенный в нормативный оборот в ходе конституционной реформы 2020 г. и нашедший закрепление в новых нормах Конституции Российской Федерации об организации власти на федеральных территориях, предметах ведения Российской Федерации, компетенции Президента РФ до сегодняшнего дня официального толкования не получил.

Однако в публично-правовой доктрине содержание рассматриваемого понятия не столь однозначно. Ю. Ю. Сорокин отмечает, что «публичная власть — это вид социальной власти, возникающий в территориально-организованном сообществе по поводу удовлетворения артикулированных общественных интересов, в соответствии с доминирующей ценностной системой. Основное предназначение публичной власти заключается в выполнении функции общих дел»². Уточняя структуру приведенного выше определения, мы можем сказать, что различие между публичной властью в обществе и другими властными отношениями заключается в следующих признаках этого общества: его территориальная организация, наличие общих целей и развитой ценностной системы. Одной из особенностей указанного подхода является акцент не на признаках самих властных отношений, а на признаках социума, в котором властные отношения возникают. Таким образом, при данном подходе определяется состояние общества, в котором может существовать публичная власть, однако природа публичной власти не раскрывается.

Б. З. Кушхова рассматривает публичную власть как вид социальной власти через призму ее институтов, дополняя её понимание посредством анализа особенностей населения — участников формирующихся в обществе административно-управленческих отношений. Согласно определению автора, «публичная власть — это легитимная власть, осуществляемая государственными, муниципальными органами или населением непосредственно»³. Стоит отметить, что при данном подходе публичная власть получила привязку к власти

государственной и муниципальной, при этом сложно оценить значение в ней населения с учетом выделенных признаков.

Б.З. Кушхова выделяет следующие признаки публичной власти в качестве видовых отличий:

- основана на праве;
- несет ответственность за свои действия;
- функционирует в определенной территории;
- отражает интересы большинства населения;
- поддерживается силой принуждения⁴.

Для понимания природы публичной власти, некоторые ученые выделяют территориальную организованность как один из ее признаков. Так, например, В.Е. Чиркин определял публичную власть как систему публично-правового образования. При этом, он отмечает, что называет не все модели, так как по ходу различных изменений в обществе могут образовываться всё новые и новые модели. Свои модели он разделил на пять основных типов публично-правовых образований:

- суверенная государственная власть;
- государственная власть субъекта федерации;
- автономная публичная власть территориальных объединений, наделённых особым статусом;
- муниципальная публичная власть;
- общинно-родовая власть в публично-правовых образованиях коренных малочисленных народов.

В данном подходе публичная власть принадлежит территориальным публичным коллективам, то есть объединениям людей, основанным на территориальном принципе для совместной жизни и обеспечения жизнедеятельности индивидов и их сообществ. Однако этот подход не учитывает публичную власть экстерриториальных организаций, которые не ограничены какой-либо конкретной территорией и имеют более широкий характер.

Таким образом, публичная власть — это социальная власть, имеющая институционально правовую оформленность, поддерживаемая силой принуждения и осуществляемая в пределах определенной территории или социальной общности с целью максимального удовлетворения основных интересов большинства населения.

Различные подходы выделяются так же и в области конституционного права. С принятием Конституции Российской Федерации в 1993 г. публичная власть стала неразрывно ассоциироваться с народовластием, так как в статье 3 Конституции закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Так, изучение концепции «публичной власти» в области конституционного права строится на рассмотрении её через призму принципа народовластии.

В соответствии с В.В. Комаровой, народовластие представляет собой осуществление власти в интересах народа и с активным непосредственным участием самого народа, при этом осуществляется через право граждан управлять делами государства⁵. Народовластие предполагает, что государственная власть и политическая система должны быть организованы таким образом, чтобы граждане имели максимальную возможность участвовать в принятии решений и контролировать деятельность властей. Основными принципами его проявления являются прозрачность, уважение прав граждан, открытость и отчетность власти перед обществом. В рамках реализации народовластия особое внимание уделяется механизмам прямой демократии, представленным в виде референдумов, общественных консультаций и других формах участия граждан в принятии ключевых решений.

Представитель Президента РФ в Конституционном Сопещании Л.С. Мамут стал автором концепции об отождествлении государства и народа, согласно которой «единственным носителем публичной власти является народ, а само государство понимается как публично властным образом организованный народ»⁶.

Н. Ю. Васильева под публичной властью предлагает понимать «власть многонационального народа Российской Федерации (либо части народа,

проживающего на соответствующей территории), реализуемую им непосредственно либо делегированную формируемым и легитимированным им органам государственной власти и местного самоуправления в целях реализации и обеспечения публичных интересов»⁷. Подобные определения дают и другие представители конституционно-правовой науки.

Таким образом, в теории конституционного права преобладает концепция публичной власти как народовластия. При этом следует отметить, что такая форма организации власти существует исключительно в демократических государствах. Однако следует отметить, что подобная форма организации власти способна быть реализованной исключительно в демократических государствах.

В области административного права так же выделяется несколько ключевых подходов к определению «публичной власти». Первый – активное использование данного термина, однако без его сущностного раскрытия.

Институциональный же подход более полно раскрывает понятие, рассматривая его через органы, входящих в её систему. Например, М. Н. Кобзарь-Фролова пишет: «Под публичной властью в Российской Федерации понимается единая система органов (федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, а также вся совокупность органов местного самоуправления)»⁸.

С. М. Зубарев дополняет идею Кобзарь-Фролова и включает в систему публичной власти два дополнительных типа: государственные организации и негосударственные организации (негосударственные организации, которым переданы отдельные публичные полномочия в сфере государственного управления и институты гражданского общества)⁹.

Третий подход представляется как функциональный. Он основывается на идее того, что публичная власть реализуется уполномоченными органами, должностными лицами от имени государства, в следствии чего она представляет собой совокупность их функций и полномочий. В данном контексте органы публичной власти выполняют различные функции, такие как установление норм, организация, распределение ресурсов, контроль и другую деятельность,

направленную на регулирование общественных процессов. По мнению А. Б. Зеленцова, публичная власть представляет собой совокупность определённых полномочий, закреплённых в законе, которые предоставляются для управления общественными делами и обеспечения общего блага общества. Эти полномочия осуществляются через принятие и исполнение официальных односторонних решений¹⁰.

Таким образом, феномен публичной власти является объектом изучения большого числа публично-правовых дисциплин. В результате чего, на современном этапе развития научного знания, выделяется множество авторских теоретико-методологических подходов к его изучению.

Обобщая результаты проведенного анализа существующих в современной науке теоретических подходов к изучению феномена публичной власти, предложим следующее определение: публичная власть – это особый вид социальных отношений, в основе которого лежат, с одной стороны, управленческие полномочия государства, реализуемые на всех уровнях управления, подкреплённые его силой принуждения с другой, административно-властные полномочия населения. Целью такого взаимодействия государства и общества является поиск и реализация компромисса, направленного на эффективное удовлетворение основных социально-экономических потребностей населения и вовлечения общества в оперативное управление государством на его административно-территориальном уровне.

Исходя из предложенного определения, возникшего посредством обобщения большого массива научных исследований в сфере публичных правовых отношений, мы смогли выделить сущностные характеристики публичной власти. В первую очередь, к ним следует отнести:

- наличие общих целей;
- развитой ценностной системы;
- активность населения;
- социальная ориентация;

- ориентация государственного управления на эффективность и результативность;

- подкрепленность реализуемой государственной политики государственным принуждением.

Обобщая проделанный анализ, также следует указать на базовые свойства, характеризующие публичную власть. К ним, следуя логике различных:

- легитимность;
- системность;
- институциональность;
- функциональность.

Характерными особенностями публичной власти, отличающими её от ряда иных публично политических институтов, выделенными нами в ходе исследования массива научно-практических работ ведущих экспертов в области государственно-правового управления, являются следующие:

- она выступает от имени всего населения и вследствие этого имеет публичный характер. Однако при этом она не имеет каких-либо личных интересов, и предстаёт как обезличенный институт власти;

- механизм осуществления власти представлен в лице государственных органов власти и местного самоуправления, если подобное предусматривается законодательством;

- имеет ярко выраженную поддержку со стороны законодательства. Как и всякая другая официальная власть она имеет своё закрепление в законах страны и опирается на них;

- публичная власть весьма предсказуема, так как имеет чётко очерченные границы и объём своих полномочий, которые закреплены в нормативно-правовых актах.

Ряд экспертов ставит вопрос о значении публичной власти для российского общества. Согласно их мнению, сам термин публичной власти выступает как необходимость государству для разграничения понятий «государственная власть» от муниципальной и региональной властей, для внесения ясности в деятельность

региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Однако, на основе проведённого исследования, мы можем говорить о том, что основное назначение публичной власти в современной демократической системе государственного управления, к которой относится и российская модель государственного управления, заключается в том, чтобы:

- сформировать пространство эффективного диалога между обществом и государством с целью поиска компромиссов в достижении приоритетных целей общественного и государственного развития;
- выработать механизмы сдержек и противовесов, препятствующих монополизации политической власти в руках несменяемых политических акторов;
- разработать инструменты политического контроля, направленные на обеспечение воспроизводства социально ориентированной природы государства.

1.2 Подходы к исследованию института местного самоуправления

Для достижения поставленной цели в данном параграфе ставится и решается задача по исследованию основных подходов в изучении института местного самоуправления. Для этого необходимо рассмотреть основные теоретические подходы к трактовке рассматриваемого института в рамках публично-правовых наук.

Говоря о понятии «местное самоуправления» мы так же можем отметить, что оно является междисциплинарным. Исследованием природы рассматриваемого понятия, его специфики и особенностей посвящен большой массив научных исследований в сфере теории государственного и муниципального управления, конституционного и административного права, а также политической науки. Само по себе понятие местного самоуправления в общелитературном смысле означает, что общество управляет само собой. Именно такой вид на начальных этапах развития человеческой цивилизации и имели местного самоуправления. В то время не было специально отобранных людей, которые были бы способны регулировать

деятельность индивидов и общества в целом. Процесс принятия решений участниками трудового объединения осуществлялся через свободное, демократическое обсуждение, согласование и добровольное подчинение, тем самым люди самостоятельно управляли своей производственной деятельностью. Руководство племенами и народностями осуществлялось через советы и народные собрания. Общественное устройство этого периода получило название «первобытная демократия».

Всё изменилось с началом разделения труда, которое привело к разрушению первобытнообщинного строя, основанного на общественной собственности на условия производства. Подобные изменения привели к появлению самостоятельного товаропроизводителя, осуществляющего самостоятельное хозяйство.

Тем самым мы можем говорить о том, что процесс организации, координации, регулирования и стимулирования производства собственником средств производства в рамках одной кооперации в соответствии с его экономическими интересами является одной из ранних форм местного самоуправления. Так, сформированная отраслевая и территориальная организация производства может стать эффективным способом для реализации не только отраслевых, но и территориальных аспектов хозяйствования, а также способствует учету уникальных местных и региональных интересов.

Территориальные местные экономические интересы непосредственно связаны с изменением социально-экономического положения поселенческих объединений. Эти интересы включают развитие территории, развитие отраслей экономики и сферы услуг, состояние окружающей среды, обеспечение занятости, создание условий для отдыха и развития человека, обеспечение безопасности проживания и другие аспекты. Население, проживающее на данной территории, является носителем этих интересов и реализует их через территориальные производственные отношения. Каждый населенный пункт имеет свои интересы, которые могут отличаться в зависимости от типа поселения (городское или сельское, областное или республиканское и т.д.). Однако реализация интересов

всех этих поселенческих коллективов непосредственно связана с функционированием определенных отраслей экономики и соответствующей организацией производства, распределения, обмена и потребления.

Таким образом, местное самоуправление в первом приближении можем рассматривать как процесс предоставления общественных услуг для удовлетворения потребностей населения, в котором органы местного самоуправления выступают как хозяйствующие субъекты, которые производят товары, работы и услуги для удовлетворения потребностей жителей муниципального образования.

Ценность местного самоуправления, а следовательно, и необходимость его исследования является одной из главных дискуссионных тем как в научном пространстве, так и в области государственного управления. Основные претензии сводятся к идее, согласно которой услуги различного рода эффективнее предоставляют частные фирмы, нежели муниципальные органы власти, а реализация демократии и плюрализма на местах, равно как и общественное участие не очень интересны, о чем можно судить по низкой явке на муниципальных выборах.

Однако, говорить о ненужности института местного самоуправления было бы ошибочно. На сегодняшний день всё активнее распространяется мнение ученых и политиков, что ценность и значимость местного самоуправления заключается в следующем:

- система местного самоуправления является важным элементом в системе сдержек и противовесов, предотвращающих установление автократической власти центра, а также гарантом осуществления в обществе плюрализма и демократии посредством расширения количества субъектов политической власти;

- представляет эффективный инструмент для разрешения политических противоречий внутри государства;

- предоставляет жителям возможность участвовать в политическом процессе и в процессах выработки наиболее важных для локальной территории властных решений;

- не отрицая важность частных организаций в процессе предоставления услуг на местном уровне, отмечается высокая эффективность в данном процессе органов местного самоуправления, обеспечивающаяся за счёт распространения влияния местных управленческих органов власти на многие социально-экономические сектора общества¹¹.

В настоящее время ключевую позицию в исследовании местного самоуправления занимает не только вопрос его ценности, но и объективная актуальность изучения управления муниципальными образованиями. Это обусловлено экономическими, политическими причинами и процессами, происходящими в муниципальных образованиях.

Таким образом, мы можем говорить о нескольких факторах, указывающих на важность изучения института местного самоуправления:

- местное самоуправление занимает одну из ключевых позиций в политической системе общества, выступая посредником между государством и обществом, центральной и местной властью;

- способность местного самоуправления сбалансировать государственные и общественные интересы, развивать управленческие взаимодействия и организационные практики, соответствующие сложности и разнообразию социальных проблем в настоящее время выступает предметом споров в научном пространстве;

- в условиях современного динамично развивающегося общества, где наблюдается усиление процессов дифференциации, фрагментации и локализации общественной жизни, проблема институционального развития местного самоуправления выходит на передний план;

- проблема местного самоуправления имеет особую актуальность в России из-за объективных факторов, таких как территориальная протяженность, многонациональный состав населения, разнообразие культур и хозяйственных укладов, а также различный социальный и экономический потенциал регионов. Эти факторы требуют поиска оптимальной модели управления, способствующей интеграции общества и обеспечивающей внутреннее единство страны.

Местное самоуправление, как уже отмечалось ранее, представляет под собой многогранное явление, изучение которого ведётся с точки зрения различных подходов. Эти подходы необходимы для понимания данного политического института, как части политической системы общества.

Подходы сильно различаются в зависимости от страны, культуры, политической системы и других факторов. Однако можно выделить несколько обобщённых подходов к исследованию местного самоуправления:

- политологический подход;
- юридический подход;
- социологический подход;
- экономический подход;
- сравнительный подход.

С учетом политологического подхода, местное самоуправление можно определить как способность местных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения, которые касаются обеспечения жизнедеятельности населения. Реализовывается способность в виде непосредственных сходов граждан и референдумах, а также с помощью органов местного самоуправления, среди которых обязательным требованием является наличие представительных органов

С юридической же точки зрения, местное самоуправление — это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Рассматривая местное самоуправление с экономической точки зрения, оно предстаёт как процесс совместной деятельности жителей муниципального образования по эффективному управлению своей территорией для того, чтобы удовлетворить нужды населения и обеспечить комплексное развитие территории.

М.А. Краснов считает, что местное самоуправление есть всего лишь автономия публичной власти, а не самоуправление людей и что, разделяя сферу государственной власти и сферу местного самоуправления, надо иметь в виду не природу органов местного самоуправления, а специфику их функций¹².

В современном научном пространстве всё более востребованными в изучении местного самоуправления становятся относительно новые подходы: неинституциональный, системный, историко-политологический, элитистский, синергетический подходы.

Таким образом, мы видим существующее расхождение в точках зрения того, что из себя представляет данный институт народовластия. Подобные расхождения исходят из различных методов исследования института, благодаря чему выдаются различные теоретические концепции к его пониманию и практические модели его организации.

Однако общим в понимании местного самоуправления, выступает идея о том, что это власть, максимально приближенная к населению, в котором последнему предоставлено право непосредственного участия в решении местных вопросов.

Ключевым моментом в вопросе понимания местного самоуправления является соотношение полномочий в связке муниципалитет – государство. Общим местом в междисциплинарных исследованиях, проблематизирующих местное самоуправление ставится и решается вопрос о суверенности местного самоуправления по отношению к государству: является ли местная власть продолжением власти государственной или же она действует самостоятельно, и насколько широки пределы ее самостоятельности.

Отсюда выходит ряд концепций местного самоуправления, отвечающих на вопрос о том, какие же формы взаимоотношений представлены в обществе. Такие концепции как: концепция «свободной общины», хозяйственная, общественная и государственная являются базисом, на котором строились теории местного самоуправления.

Однако помимо традиционных концепций местного самоуправления, сложившихся преимущественно в XIX – н. XX веков, в настоящее время получили распространение новые подходы к рассмотрению природы местного самоуправления: локалистская и неомарксистская концепции, теория общественного выбора, дуалистическая теория.

- локалистская концепция. В основе данной концепции находятся идеи либеральной демократии, в соответствии с которыми местные органы власти выступают как важный институт политической демократии. Ключевой идеей концепции является «разветвление» государственной власти, одной из ветвью которого является местное самоуправление. Оно же в свою очередь носит локальный характер что позволяет обеспечить доступность и быстроту реагирования со местных органов власти, поскольку они постоянно находятся в той среде, на которую направлены принимаемые ими решения. Меньший размер органов местного самоуправления позволяет им более гибко реагировать на возникшие проблемы. Таким образом, строится в некоторой степени идеальная модель местного самоуправления.

- неомарксистская концепция. Базовой идеей данной концепции является неомарксистский взгляд на современную форму капиталистического государства. В основе теории стоит политическая роль местного самоуправления в вопросе предотвращения, разрешения и смягчения классовых конфликтов. Реализуется концепция чаще всего в тех государствах, у власти которых находятся представители социал-демократической идеологии. В рамках концепции выделяется теория социальных отношений, в которой местному самоуправлению отводится роль двойного представительства: местных интересов («представительная роль») и общенациональных интересов на местах («интерпретирующая роль»). Эта двойственность в свою очередь приводит к конфликтам между государственным центром и органами местного самоуправления.

- концепция общественного выбора. Идея концепции заключается в том, что важным фактором в деятельности местных органов власти является их эффективность в предоставлении определенного набора услуг местным жителям. Необходимость существования местного самоуправления в теории обосновывается в основном тем, что многие услуги местные власти могут предоставить более эффективно, чем центральное правительство.

- дуалистическая концепция. Теория дуализма исходит из понимания, что местное самоуправление имеет двойственную природу, которая направлена на сохранение независимости местных сообществ и государственных интересов. В соответствии с этим, местное самоуправление не создается государством, а признается и гарантируется им, что делает его естественным и неотъемлемым правом населения. Однако государство регулирует вопросы создания, реорганизации и упразднения муниципальных образований, а также определяет их компетенцию и полномочия органов местного самоуправления. Государственная политика играет важную роль в определении концепции развития местного самоуправления и ограничений его возможностей. Таким образом, суть теории дуализма заключается в том, что органы местного самоуправления принимают активное участие не только в решении местных вопросов, но и в выполнении определенных государственных задач.

Так или иначе, большинство теоретических концепции нашли своё отражение в практических моделях организации местного самоуправления. В нашем понимании модель местного самоуправления представляется как сложная сеть взаимодействий между субъектами местного самоуправления, органами местной и государственной власти, а также их взаимодействием с демократическими институтами. В рамках этих моделей каждый субъект публичной власти обладает своей самостоятельностью и несет ответственность в общей системе публичной власти.

В научной дискуссии выделяется несколько моделей местного самоуправления. Так, В.Е. Чиркин выделяет три базовые модели: англосаксонскую, романо-германскую или континентальную и иберийскую¹³.

Другой учёный Н.А. Емельянов выделяет англосаксонскую; континентальную, гибридную, и советскую (которая по сей день представлена в таких странах, как КНДР, Китай, Куба) модели местного самоуправления. Различия данных моделей зависят от взаимоотношений местных органов между собой и с государственной властью¹⁴.

- англосаксонская модель. Предполагает, что представительные органы местного управления действуют автономно в рамках своих полномочий, не имея прямого подчинения нижестоящим органам.

- континентальная модель. Основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. В такой модели местные органы имеют право осуществлять свою деятельность в тех направлениях, которые не запрещены законом.

- гибридная модель. Характерным признаком модели является сочетание автономного местного самоуправления на низовом территориальном уровне с государственным управлением на более высоком.

А.Г. Дугин, С.В. Бондарев отстаивают идею евразийской модели местной власти, которая предусматривает «...отказ от копирования каких-либо западных версий норм либеральной демократии, широкое участие местного населения в управлении собственной территорией при сохранении государственных начал и иерархии властных структур (принцип «демотии»), законодательное ограничение партийно-корпоративного влияния на органы местного самоуправления, участия местных отделений политических партий в деятельности провинциальных представительных структур, возможность создания земских советов и национальных представительств»¹⁵.

Собственную типологию выдвинули В.Г. Игнатов и В.В. Рудой, которые все существующие модели сводят к двум основным:

- модель автономного местного самоуправления, базирующуюся на положениях «общественной» муниципальной доктрины. Данная модель предполагает отделение местного самоуправления от системы государственной власти, и исключает любое прямое подчинение муниципальных органов органам вышестоящего уровня.

- модель наблюдаемого местного самоуправления, где местные органы являются «инструментом», с помощью которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах. В такой модели параллельно с системой самоуправления существуют органы государственной власти или

должностные лица, осуществляющие прямое государственное управление на местах. Главной целью этих органов является обеспечение нормального функционирования муниципальных образований, исполнение отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень, а также контроль за деятельностью органов местного самоуправления¹⁶.

Несмотря на наличие различных теорий местного самоуправления, не решена концептуальная проблема, которая носит политический характер - какой же тип развития системы местного самоуправления реализуется в России. Одной из точек зрения считается, что современная российская модель имеет смешанный характер и включает в себя отдельные черты англосаксонской, континентальной и советской моделей, она наиболее приближена к германской практике, которая учитывает конституционный принцип выраженной муниципальной автономии, и в то же время характерна для российской политической традиции, характеризующейся сильной государственной властью.

Длительная дискуссия о характере местного самоуправления в современной России привела к тому, что нормативное закрепление в институте местного самоуправления оформилось лишь в 1990-е годы в новой Конституции. На конституционный статус местного самоуправления большое влияние оказала европейская Хартия местного самоуправления, которая была ратифицирована нашей страной ещё при Советском Союзе в 1985 году. Так, мы говорим о том, что статус местного самоуправления построен на ряде принципов, являющихся следствием ратификации Хартии, и к ним относятся:

- автономия местного самоуправления, выраженная в независимом функционировании в рамках предоставленных полномочий, что предусматривает самостоятельное управление без непосредственного вмешательства государственных структур;

- институциональная отдельность, согласно которому органы местного самоуправления не являются составной частью системы органов государственной власти;

- самодетерминация в управлении муниципальной собственностью, согласно которому населению предоставляется возможность самостоятельно решать вопросы местного значения, а также осуществлять владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Однако процесс нормативного закрепления положения местного самоуправления в российской политике затянулся до начала 2000-х годов, когда в 2003 году был принят Федеральный закон, регламентирующий основные принципы организации деятельности местного самоуправления. Исходя из этого, мы можем говорить о том, что оформление местного самоуправления не было полностью завершено. Очевидно, что несмотря на вытекающие последствия, подобный тип местного самоуправления открывает возможность для продолжения более глубокого исследования института

Если обратиться к современным теоретикам, приходит понимание, что местное самоуправление является объектом изучения большого числа публично-правовых дисциплин. В результате чего, на современном этапе развития научного знания, выделяется множество авторских теоретико-методологических подходов к его изучению.

Обобщая результаты проведенного анализа существующих в современной науке теоретических подходов к изучению феномена публичной власти, предложим следующее определение: местное самоуправление – институт местной власти, максимально приближенный к населению, сочетающий в себе элементы государственного и экономического управления территорией, направленные на эффективное удовлетворение социально-экономических потребностей общества.

Выделим сущностные характеристики местного самоуправления, к ним следует отнести:

- дуализм правовой природы;
- социальная субъектность;
- публично-правовой характер деятельности.

При этом независимо от исходных позиций, которыми оперируют различные публично-правовые науки, можно выделить следующие базовые свойства местного самоуправления:

- самостоятельность решения населением вопросов местного значения;
- ограниченность полномочий местных органов территорией их расположения, общность интересов местного населения.

Согласно различным подходам, выявленных в ходе анализа большого массива научно-теоретических исследований, выявляется понимание, что местное самоуправление является комплексным элементом политической системы, соединяя в себе части всех сфер жизни общества.

Однако стоит учитывать отделённость местного самоуправления от государственной власти, закреплённую в российском законодательстве. Подобная концепция не является новшеством, созданным в современном мире, а было выявлено ещё в начале XX века учёным в области городского управления Л.А. Велиховым. Он определял следующие черты, отделяющие местное самоуправление от государственной власти:

- местное самоуправление представляет из себя подзаконную власть, функционирующую в рамках закона, установленного государственной властью;
- область деятельности местного самоуправления ограничивается территорией проживания местного населения и их интересами, в отличие от деятельности государственной власти на территории всего государства и в интересах всего общества в целом;
- экономическая автономность местного самоуправления определялся как принцип особого субъекта права, что, несмотря на довольно распространённое явление дотационных муниципальных образований, в следствии недостатка самостоятельных источников средств для муниципалитетов, формально закреплено в российском законодательстве.

Важно отметить, что эффективное взаимодействие между местным самоуправлением и государством играет ключевую роль в обеспечении развития

общества. Помимо этого, необходимо выделить 3 основные модели взаимодействия, которые определяют отношения между этими двумя субъектами:

- административная модель, по которой органы местного самоуправления находятся в полном подчинении государственным органам – выстраивается модель централизованной власти;

- децентрализованная модель, согласно которой органы местного самоуправления являются полностью независимыми от органов государственной власти. В подобной модели местная власть действует самостоятельно в пределах тех возможностей, которые позволяет государство.

- дуалистическая модель предполагает, что управление на местном уровне осуществляется с учетом как государственных, так и общественных интересов. Один из ключевых принципов этой модели заключается в том, что местное самоуправление находится под контролем государства только в контексте его участия в государственных делах. Такая модель принципиально отличается от централизованной системы управления, где все решения исходят напрямую из центрального государственного органа. В рамках дуалистической модели местное самоуправление имеет большую автономию в принятии решений, что как раз и способствует учету особенностей конкретных регионов;

- партнерская модель, которая предполагает равноправие и сотрудничество между местным самоуправлением и государством на основе общих целей и интересов. В такой модели учитываются как особенности локального уровня, так и общегосударственные задачи, что способствует сбалансированному развитию регионов.

Необходимо подчеркнуть, что каждая из моделей имеет свои особенности и преимущества, и выбор конкретной зависит от специфики общественно-политической ситуации и потребностей общества. Критически важно обеспечить соответствие местного самоуправления между потребностями сообщества и целями, ставящимися перед государством. Эффективность каждой модели зависит от тесного взаимодействия между местными структурами управления и государственными инстанциями. Только в результате обеспечения такого

сотрудничества достигается гармония интересов, обеспечивающая эффективное функционирование местного самоуправления.

Таким образом, важность формирования жизнеспособного местного самоуправления определяется, в первую очередь, его положением в процессе организации правового государства, так как оно является органической частью системы сдержек и противовесов. Помимо этого, местное самоуправление способствует оптимальному сочетанию общегосударственных интересов с интересами каждого отдельного муниципального образования.

Примечание:

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // URL: - <https://base.garant.ru/70684666/>

² Сорокин Ю. Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. М., – 2011.

³ Кушхова Б. З. Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – Краснодар, 2009.

⁴ Там же

⁵ Комарова В. В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России / Законодательство и экономика. – 2005. – № 6.

⁶ Мамут Л. С. Государство как публично-властным образом организованный народ. / Журнал российского права. – 2000. – № 3.

⁷ Васильева Н. Ю. Институт президентства в системе публичной власти РФ : автореф. дис. ... канд. Юрид. наук : 12.00.02. М. – 2012.

⁸ Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие / Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – № 2.

⁹ Зубарев С. М. О некоторых спорных моментах проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». / Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. 27 марта 2020 г. / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, – 2020.

¹⁰ Зеленцов А. Б. Административная власть как правовая категория / Административное право и процесс. - 2021. – № 2.

¹¹ Горный М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть II. Местное самоуправление. Учебное пособие. — СПб, Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011. – С. 24.

¹² Краснов М. А. Введение в муниципальное право / М. А. Краснов; Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН. - Москва : ИГПАН, 1993. – С. 10.

¹³ Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт. / Журнал российского права. – 1997. – № 8. – С. 98.

¹⁴ Емельянов Н. А. Местное самоуправление: международный опыт / Н. А. Емельянов. - Тула : ГМРИП "Левша", 1996 (1997). – С. 10

¹⁵ Бондарев С. В. Политико-правовая трансформация институтов местного самоуправления в контексте российских модернизационных процессов: диссертация. / С.В. Бондарев Рост. юрид. ин-т МВД РФ. – 2005. – С. 26

¹⁶ Игнатов В. Г. Местное самоуправление : учеб. пособие для студентов вузов / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. - Изд. 3-е., перераб. и доп. - Ростов н/Д : Феникс, – 2005.

2 Местное самоуправление и публичная власть

2.1 Соотношение местного самоуправления и публичной власти в современной России

Для достижения поставленной цели в данном параграфе ставится задача по проведению анализа соотношения института местного самоуправления и системы публичной власти в современной России. Для этого необходимо рассмотреть основные нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность названных институтов власти.

Как уже было сказано ранее, в 2020 году начался процесс изменения российского законодательства, в результате которого сложилась новая система организации власти. Местное самоуправление, которое до изменений функционировало как относительно автономный институт, обособленный от государственной власти, был встроено в систему Публичной власти наравне с последней.

Необходимость встраивания института местного самоуправления в систему публичной власти стала отчётливо видна ещё до начала изменения федерального законодательства. Вызвано это было тем, что муниципальная практика за прошедшие годы накопила достаточно большой опыт, логичным продолжением чего было изменение законодательства, регламентирующего его деятельность в новых условиях и с новыми навыками.

По мнению экспертов, внедрение местного самоуправления в систему публичной власти должно поспособствовать не только выстраиванию эффективного диалога между органами муниципальной власти и органами регионального и федерального центра, но и войти в саму систему регионального и федерального управления, за счёт расширения полномочий и возможностей.

При этом мы можем говорить о том, что подобное реформирование института местного самоуправления направлено не исключительно на выстраивание эффективной взаимосвязи в триаде власти (федеральная,

региональная и муниципальная). Одной из целей развития видится также и построение качественной и конкурентоспособной коммуникации между государством и обществом. Местное самоуправление – наиболее приближенный к обществу институт власти, в котором население является не просто одной из составляющих частей функционирования, но самой настоящей основой, базовой площадкой для функционирования и развития территории и общества, проживающего на ней.

Таким образом, можно говорить о том, что идея трансформации института местного самоуправления на территории Российской Федерации не было спонтанным решением, а носит выдержанный и абсолютно актуальный характер. Объясняется это несколькими факторами, которые можно выделить в ряд исторических этапов развития:

- создание после распада Советского Союза новой системы местного самоуправления, призванной уйти от системы советов, происходило в условиях экономического и политического кризисов в стране, в следствие чего процесс формализации института был затянут на долгие годы;

- в следствие затянувшегося процесса нормативного закрепления положений об организации местного самоуправления, некоторое количество времени институт местной власти существовал на основе отменённой советской модели, но в совершенно новых условиях государственной и общественной организации страны;

- в условиях динамично развивающегося общества, принятое в начале 2000-х годов законодательство в сфере организации местной власти претерпело значительные изменения, так как политико-общественная сфера того периода находилась в переходном состоянии.

Тем самым, мы можем говорить о том, что в условиях нового этапа административных реформ в сфере государственного и муниципального управления, а также в условиях построения нового типа гражданского общества в нашей стране, значительно возросла потребность в встраивании местного самоуправления в систему публичной власти. Встраивание подобного образа

невозможно без реформирования самой системы и самого непосредственного института, призванного стать частью новой системы организации власти.

Однако реформы в сфере организации местного самоуправления были отложены, в следствии чего осуществление деятельности института происходит в условиях противоречия федеральных законов, регламентирующих его деятельность: Федеральный закон №131-ФЗ 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон №414-ФЗ от 21.12.2021 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Сравнение данных нормативно-правовых актов строится на следующих критериях:

- принципы деятельности органов местного самоуправления;
- участие органов государственной власти в деятельности органов местного самоуправления;
- контроль за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государственной власти;
- самостоятельность органов местного самоуправления.

Результаты проведенного сравнительного анализа представлены в таблице (Приложение 1).

Глядя на соотношение институтов публичной власти и органов местного самоуправления в первом приближении, стоит отметить, что совокупность органов местного самоуправления включена в систему публичной власти, являясь ее базовым исходным элементов. Это подтверждается тем, что в структуре системы публичной власти органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие для обеспечения наиболее эффективного решения задач в интересах общества.

Таким образом, по принципам деятельности органы местного самоуправления совпадают с такими принципами деятельности системы публичной власти в части верховенства Конституции, самостоятельности своего функционирования, в рамках своих полномочий, взаимодействии с органами

государственной власти, обеспечении защиты прав и свобод человека, а также в обеспечении гласности в своей деятельности. Различие заключается в том, что Федеральном законе, определяющем принципы организации местного самоуправления, закреплено обособленное функционирование местного самоуправления от органов государственной власти, в то время как система публичной власти подразумевает единство и целостность системы публичной власти. Обусловлено тем, что нормативно-правовые акты, регулирующие данные принципы, приняты с большой временной разницей, в связи с чем возникают отдельные расхождения в положениях. Таким образом, можно предположить, что ощутимые изменения в Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» коснутся в первую очередь положений о взаимодействии органов местного самоуправления и органов публичной власти.

В отношении органов местного самоуправления система публичной власти является руководящей, что выражается в наличии полномочий по правовому регулированию деятельности муниципальных образований, а также участие в организации непосредственно самого местного самоуправления, что выражается в одной из полномочий федеральных органов власти, направленной на участие в формировании муниципальных органов власти. Это обусловлено тем, что система публичной власти ставит перед местным самоуправлением задачи по обеспечению эффективности в экономическом, социальном, административном и иных направлениях деятельности, для успешной реализации государственной политики в муниципальных образованиях.

Подобная оценка эффективности проводится согласно Указу Президента Российской Федерации от 28.04.2008 №607 и Постановлению Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. №1317, в которых закреплены основные направления оценки эффективности органов местного самоуправления. Эти направления делятся на несколько сфер деятельности, каждая из которых включает определённый перечень различных показателей, численность которых варьируется от трёх до нескольких десятков:

- экономическое развитие;
- организация муниципального управления;
- жилищное строительство и обеспечение граждан жильем;
- общее и дополнительное образование;
- дошкольное образование;
- культура;
- физическая культура и спорт;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- энергосбережение и повышение энергетической эффективности;
- проведение независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования и социального обслуживания¹.

Это же Постановление закрепляет посредством чего проводится мониторинг эффективности. Чтобы оценить эффективность деятельности органов местного самоуправления, используются различные источники данных, включающие в себя информацию из докладов глав местных администраций, результаты опросов населения, а также другие источники. Согласно Перечню показателей эффективности, включающему 30 показателей, одним из ключевых факторов является удовлетворённость населения. Этот показатель включает в себя удовлетворённость медицинской помощью, качеством услуг и многие другие аспекты жизни общества.

Кроме того, в отношении местного самоуправления органы публичной власти осуществляют функции надзора, что выражается в полномочиях федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов России и осуществляется посредством контроля за эффективностью деятельности глав муниципальных образований, эффективностью распределения денежных и материальных средств, находящихся в собственности муниципального образования. В результате, осуществляется симметричное управление социально-экономическим развитием территорий, направленное на повышение качества и уровня жизни населения, с учётом их региональных особенностей, в том числе

повышение инвестиционной привлекательности территорий для повышения местного бюджета, направленного на реализацию поставленных целей.

Традиционно, в целях повышения эффективности органов местного самоуправления, со стороны государственной власти используются различные механизмы стимулирования: межбюджетные трансферты (дотации, субсидии), налоговые поступления по дополнительным нормативам отчислений, грантовая поддержка на конкурсной основе по итогам достижения показателей эффективности и иные средства регионального бюджета.

Вместе с тем, сохранение автономии органов местного самоуправления, проявляющееся в самостоятельном принятии и изменении устава муниципального образования, самостоятельной организации структуры органов местного самоуправления, утверждении и реализации местного бюджета, управление муниципальной собственностью, установлении и сборе местных налогов позволяет говорить о том, что в настоящее время данный уровень управления сохраняет свою автономию и не включается в структуру органов государственной власти.

Таким образом, отчасти именно этот аспект обуславливает сохранение ряда проблем, а именно в сферах деятельности органов местного самоуправления, в реализации национальных проектов, обеспечении правопорядка на территории муниципального образования, вовлеченность общества в участие в организации власти на местном уровне, характеризующих развитие местного самоуправления на современном этапе. Очевидно, что в процессе трансформации местного самоуправления как элемента публичной власти эти проблемы будут преодолены, таким образом, закономерно поставить вопрос о перспективах развития местного самоуправления. Данный вопрос станет объектом анализа в следующем параграфе.

Обобщая результаты проведенного исследования действующих нормативно-правовых актов, можно сделать вывод о том, что в действительности между ними существуют расхождения, обусловленные в первую очередь на разрешение существующих проблем в сфере местного самоуправления. Ключевые изменения в новом законодательстве направлены на усовершенствование контроля за

деятельностью органов местного самоуправления, предоставлением последним больших возможностей для эффективной реализации своей деятельности.

2.2 Проблемы и перспективы развития института местного самоуправления в системе публичной власти в России

Для достижения поставленной цели в данном параграфе ставится задача по определению проблем и перспектив развития местного самоуправления в новой системе публичной власти. Для этого необходимо выделить ранее определённые проблемы, связанные с функционированием двух противоречащих друг другу Федеральных закона, и определить перспективы в развитии института местного самоуправления с учётом выявленных проблем.

Ключевой проблемой, выявленной ранее, функционирования муниципальных образований выступают факторы, связанные в первую очередь с недостатком возможностей, как финансовых и юридических, с точки зрения наличия соответствующих полномочий, так и организационных, для решения ключевых проблем и задач во многих сферах развития муниципалитета.

Существующие тенденции и проблемы развития локальных территорий связаны с влиянием множества различных факторов, важнейшими из которых являются государственная политика в сфере местного самоуправления и положение этого института в общей системе государственной власти.

Итак, нами видится некая система трендов в развитии местного самоуправления, состоящая из различных направлений. Мы можем классифицировать их следующим образом:

- в сфере организации муниципальных образований: сокращении числа муниципальных образований и их укреплении;
- в сфере компетенций местного самоуправления: пересмотр полномочий органов местного самоуправления;
- в финансово-экономической сфере: несоответствие расходных полномочий источникам формирования местного бюджета, фискальный характер последнего,

отсутствие в местном бюджете бюджета развития муниципального образования и ряд других тенденций;

- в сфере государственно-муниципального партнёрства: возрастание возможностей контрольно-надзорной и карательной деятельности государства в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления с одной стороны, и снижение возможностей контроля со стороны населения и представительных органов за исполнительно-распорядительной местной властью.

Таким образом, первостепенной задачей в направлении встраивания института местного самоуправления в систему публичной власти, ставится реформирование системы местного самоуправления, в виде разработки и принятия нового федерального закона о местном самоуправлении. Подобный проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (законопроект № 40361-8) был внесён в декабре 2021 года на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации². В январе 2022 года законопроект принят Государственной Думой в первом чтении, а второе чтение изначально планировалось на июнь 2022 года, было отложено в связи с возникшей дискуссией по данному проекту и изменению общественно-политической обстановки в стране.

Данный проект закона во многом повторяет действующий Федеральный закон №131-ФЗ, однако предусматривает принципиальные нововведения, направленные на решение проблем в области функционирования местного самоуправления. Рассмотрим каждое из нововведений:

- новая реформа местного самоуправления предполагает радикальное упрощение административно-территориального деления - сокращение количества видов муниципальных образований с 8 до 3. Теперь в системе будут только городские округа, муниципальные округа и внутригородские территории городов федерального значения. Эти изменения направлены на повышение эффективности и оптимизацию управления на местном уровне;

- важным аспектом новой системы является упразднение поселенческого уровня управления. Однако, для более полного учета интересов населения в

отдельных населенных пунктах, предусматривается, что в структуру местной администрации городского округа, муниципального округа будут входить территориальные органы местной администрации. Это решение ставит цель перехода к более гибкому и целенаправленному управлению муниципальными образованиями, учитывая специфику и потребности конкретных территорий.

Таким образом, новая реформа создает основу для более современной и адаптивной системы местного самоуправления, которая будет более эффективно отвечать потребностям граждан и развитию городов и поселков.

- выстраиваются новые принципы организации деятельности органов местного самоуправления, направленные на повышение эффективности в решении вопросов, касающихся жизнедеятельности населения. В рамках данных изменений предусмотрено формирование двух отдельных перечней полномочий, которые непосредственно относятся к обеспечению жизненных потребностей жителей;

- предложены новые подходы к выборам представительного органа муниципального образования. Теперь для формирования представительного органа власти местного значения предусмотрено исключительно проведение выборов среди депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Кроме того, количество вариантов выбора главы муниципалитета сокращено до трёх позиций: выборы на уровне муниципалитета, избрание представительным органом муниципалитета из своего состава или выбор из кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Федерации;

- усиливается ответственность глав муниципальных образований и глав местных администраций перед главой субъекта Российской Федерации, что связано с необходимостью эффективного управления развитием территорий и обеспечения их процветания;

- повышается роль территориального общественного самоуправления, старост сельских населенных пунктов и инициативных проектов в управлении развитием муниципалитета.

По мнению авторов законопроекта, благодаря увеличению влияния указанных факторов, структура управления муниципалитетом должна приобрести

новые возможности для развития. Так, к примеру, участие общественных инициатив в процессе принятия решений должно способствовать более глубокому пониманию потребностей и приоритетов жителей конкретной территории, что в свою очередь приведёт к более эффективному развитию и управлению муниципалитетом.

Однако данный законопроект, имеет противоречивые положения, которые, в следствии их несоответствии современным тенденциям в общественно-политической жизни общества и недостаточной обоснованности следует либо полностью исключить из будущего федерального закона, либо провести их корректировку. Главными обсуждаемыми темами стали положения проекта не только о взаимодействии с органами государственной власти, но и более локальные вопросы, что мы представим далее.

Первый момент заключается в положении проекта о ликвидации поселенческого уровня управления, что, конечно же, не сможет не отразиться на организации самого непосредственного управления данными территориями и жизни населения, проживающего на ней. В проекте предусматривается создание территориальных органов местной администрации, однако не подкрепляется полной детализацией их функционала. На наш взгляд, названное положение требует закрепление территориальных органов местной администрации как обязательное условие создания новых типов муниципальных образований, а также указание подробного функционала, состава и численности штата сотрудников.

Второй момент заключается в изменении статуса муниципальных образований, согласно которому предлагается преобразовать их и лишить статуса административно-территориальных образований. Подобное решение вызовет противоречие между административно-территориальными образования и муниципальными территориями, что отразиться как на уровне управления территорией, так и на осуществлении контроля за их деятельностью.

Нельзя отдельно не отметить положения, закрепляющие усиление контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления со стороны органов государственной власти. На наш взгляд, новый федеральный

закон должен предусматривать не только ограничения, выраженные помимо прочего в запретах и основаниях для досрочного прекращения полномочий, для муниципальных образований, но и предоставлять им гарантии и возможности, что будет более объективно отражать главные принципы организации публичной власти, частью которого стало местное самоуправление, а следовательно, должно им соответствовать. Одним из таких положений, направленных на усиление контроля, является статья, закрепляющая основания для отстранения от должности главы муниципального образования. В статье 21, п. 3 содержится формулировка «систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления» как основание для снятия с должности. Данная статья требует корректировки на основании нескольких моментов:

- отсутствие понимания конкретной периодичности нарушений для определения их как систематических, что может привести как к нарушению данного положения, в связи с невозможностью его определения, так и к злоупотреблению с его использованием, когда нет необходимости в конкретных обоснованиях принятого решения;

- необходимость изменений перечня критериев эффективности органов местного самоуправления вследствие того, что они направлены на проведение оценки деятельности совокупности органов муниципального управления, и не конкретизируют критерии для оценки главы муниципального образования.

Помимо положения о недостижении показателей эффективности, для снятия с должности предлагается формулировка о нарушениях, допущенных главой в части решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Однако непонятно, что будет критерием данного нарушения, учитывая дотационный характер бюджетов многих муниципальных образований, в связи с чем объективно может быть недостаточно средств для полного обеспечения комфортной жизнедеятельности населения.

Таким образом, мы можем говорить, что законопроект №40361-8 несёт в себе главную задачу встраивания местного самоуправления в новую систему организации публичной власти, что отражается в названии проекта и в его

основных положениях. Однако данный проект, по мнению ряда экспертов, имеет так же и юридическую коллизию с Конституцией и является темой дискуссии вокруг построения одноуровневой системы местного самоуправления на основе принципа тесной связи с населением.

Итак, на основе анализа действующих Федеральных законов и предложенного законопроекта, мы можем определить основные перспективы в развитии местного самоуправления, разделив их на три направления.

Первое направление заключается в идеи того, что предложенный закон в перспективе его принятия, существенно не изменит сложившуюся ситуацию и лишь закрепит на нормативном уровне объективные тенденции развития местного самоуправления за последние несколько лет.

Второе направление исходит из идеи, что за изменением законодательства последует усиление института местного самоуправления, и будут устранены имеющиеся пробелы в законодательстве.

Важно отметить, что любые изменения в законодательстве могут оказать существенное воздействие на механизм функционирования системы местного самоуправления. Принятие нового закона повлечёт за собой перераспределение полномочий между различными уровнями государственной власти и органами местного самоуправления, что в свою очередь может стать причиной как положительных изменений в системе государственного и муниципального управления, так и вызвать новые проблемы, требующие дальнейшего анализа и принятия новых корректировок.

Развитие региональной экономики и решение актуальных проблем на местном уровне — вот ключевые аспекты, на которые следует обратить внимание при усилении института местного самоуправления. Успешное функционирование муниципальных органов может привести к улучшению качества жизни граждан и эффективному распределению ресурсов.

Однако стоит учитывать, что укрепление местного самоуправления может столкнуться с проблемой нехватки одной лишь политической поддержки, но и недостатком финансовых и организационных ресурсов. Только при наличии

должной поддержки со стороны государства и активного участия граждан можно достичь значительных позитивных результатов в развитии региональной экономики, основой которой является муниципальная экономика, но и улучшении условий жизни населения.

Последняя же перспектива заключается в возможной ликвидации реального местного самоуправления в стране и полному встраиванию его в систему государственной власти, что конечно же отразится на всех сферах жизни общества. На это указывает тенденция к выстраиванию вертикаль власти, при котором наблюдается уменьшение самостоятельности субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Согласно статьям 3 и 28 Федеральный закон №414-ФЗ от 21.12.2021 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Президент может отстранять от должности глав субъектов Российской Федерации в связи с утратой доверия, и, что немаловажно, оказывать влияние на нормативно-правовые акты губернаторов. Подобными же полномочиями обладает и глава региона в отношении органов местного самоуправления: может выносить предупреждения и выговор главам муниципалитетов, отрешать их от должности и ряд других положений.

Таким образом, созданная система публичной власти не просто встраивает всю иерархию в единую вертикаль, но и, фактически, подчиняет законодательную власть исполнительной, региональную – федеральной, замыкая все на Президенте. В такой системе сдержки и противовесы перенастроены в пользу подчинения и контроля, в следствие чего и выводится перспектива ликвидации местного самоуправления в России.

Обобщая результаты проведённого исследования, можно сделать вывод о том, что выявленные ранее противоречия в законодательстве, регламентирующем деятельность местного самоуправления, являются отправной точкой в процессе реформирования института местного самоуправления. Связано это в первую очередь с наличием ряда тенденций в развитии местного самоуправления, исходя из которых и намечен курс на реформирование. Предложенные изменения в Федеральное законодательство по вопросу организации местного самоуправления

направлены на повышение эффективности в организации местного самоуправления за счёт пересмотра территориально-административной организации муниципальных образований и усиления контрольно-надзорных полномочий государства в отношении органов местного самоуправления. Как следствие, определяются различные перспективы в развитии местного самоуправления, что является дискуссионной темой в научном, юридическом и управленческих сферах.

Примечание:

¹ Постановление Правительства РФ 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 муниципальных, 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» // URL: <https://base.garant.ru/70286210/#friends>

² Законопроект №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

Заключение

В результате проведённого исследования в рамках поставленных задач была проделана следующая работа:

- проанализированы теоретические подходы в исследовании публичной власти;
- систематизированы теоретико-методологические подходы к изучению способов организации и функционирования местного самоуправления;
- проведён сравнительно-нормативный анализ взаимодействия института местного самоуправления с государственной властью;
- выявлены проблемы и перспективы развития института местного самоуправления в системе публичной власти.

На основании проведённого нами исследования, направленного на выявление тенденций развития института местного самоуправления, можно сделать следующие выводы:

Анализируя различные подходы к понятию публичной власти, мы сформировали понятие, определяющее её как особый вид социальных отношений, в основе которого лежат, с одной стороны, управленские полномочия государства, реализуемые на всех уровнях управления и подкреплённые его силой принуждения, с другой стороны – административно-властные полномочия населения.

Целью такого взаимодействия государства и общества является поиск и реализация компромисса, направленного на эффективное удовлетворение основных социально-экономических потребностей населения и вовлечения общества в оперативное управление государством на его административно-территориальном уровне. Помимо этого, основными направлениями в деятельности системы публичной власти выделяются:

- сформировать пространство эффективного диалога между обществом и государством с целью поиска компромиссов в достижении приоритетных целей общественного и государственного развития;

- выработать механизмы сдержек и противовесов, препятствующих монополизации политической власти в руках несменяемых политических акторов;

- разработать инструменты политического контроля, направленные на обеспечение воспроизводства социально ориентированной природы государства.

В нашей работе местное самоуправление, исходя из анализа множества подходов к его изучению, понимается как институт местной власти, максимально приближенный к населению, сочетающий в себе элементы государственного и экономического управления территорией, направленные на эффективное удовлетворение социально-экономических потребностей общества.

Базовыми свойствами местного самоуправления, влияющих не только на его непосредственную деятельность, но и на построение взаимодействия с органами государственной власти, можно выделить следующее:

- самостоятельность решения населением вопросов местного значения;

- ограниченность полномочий местных органов территорией их расположения;

- общность интересов местного населения.

Немаловажным аспектом в исследовании местного самоуправления в условиях включения его в систему публичной власти являются основания для отделения местной власти от государственной. Данное разделение происходит на основе нескольких признаков:

- местное самоуправление представляет из себя подзаконную власть, функционирующую в рамках закона, установленного государственной властью;

- область деятельности местного самоуправления ограничивается территорией проживания местного населения и их интересами, в отличие от деятельности государственной власти на территории всего государства и в интересах всего общества в целом;

- экономическая автономность местного самоуправления определялся как принцип особого субъекта права, что, несмотря на довольно распространённое явление дотационных муниципальных образований, в следствии недостатка самостоятельных источников средств для муниципалитетов, формально закреплено в российском законодательстве.

Таким образом, результатом нашего анализа института местной власти как одного из субъектов политических отношений, является утверждение о важности формирования жизнеспособного местного самоуправления. Оно определяется, в первую очередь, его положением в процессе организации правового государства, так как выступает органической частью системы сдержек и противовесов, способствует оптимальному сочетанию общегосударственных интересов с интересами каждого отдельного муниципального образования.

Так же, исходя из анализа нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность местного самоуправления и организацию публичной власти, можно сделать вывод о том, что в действительности между ними существуют расхождения, обусловленные в первую очередь большой временной разницей в их принятии, за время которого произошли изменения в общественно-политическом пространстве. Выявленные нами расхождения направлены на разрешение существующих проблем в сфере деятельности местного самоуправления и во взаимодействии с органами государственной власти. Ключевые изменения в новом законодательстве направлены на усовершенствование контроля за деятельностью органов местного самоуправления и предоставлением последним больших возможностей для эффективной реализации своей деятельности.

Исходя из этого, мы делаем вывод о том, что новое законодательство в сфере организации публичной власти, является отправной точкой в процессе реформирования института местного самоуправления. Связано это в первую очередь с наличием ряда тенденций в развитии местного самоуправления, исходя из которых и намечен курс на реформирование. Предложенные изменения в Федеральное законодательство, в виде законопроекта от декабря 2021 года, по

вопросу организации местного самоуправления направлены на повышение эффективности в организации местного самоуправления за счёт пересмотра территориально-административной организации муниципальных образований и усиления контрольно-надзорных полномочий государства в отношении органов местного самоуправления. Как следствие, определяются различные перспективы в развитии местного самоуправления, которые мы разделили на три направления:

- отсутствие существенных изменений в организации местного самоуправления. Намеченные тенденции в реформировании местного самоуправления направлены в первую очередь на уточнение уже активно применяющихся, но пока что официально не закреплённых положений;

- изменение в законодательстве приведёт к решению наиболее значимых проблем в организации местного самоуправления, выраженных в виде экономической несамостоятельности, низкой эффективностью деятельности органов муниципальной власти и ряда других;

- возможная ликвидация реального местного самоуправления в виде встраивания его в систему государственной власти. Произойти подобные изменения должны путём снижения самостоятельности местных органов власти в процессе выработки и реализации муниципальной политики, усилении контроля со стороны региональных и федеральных органов государственной власти и ограничении участия населения в проводимой на территории муниципального образования политикой. В такой перспективе за местным самоуправлением закрепляются исключительно административно-хозяйственные функции и лишается возможность участия в политическом управлении.

Итогом проведённого исследования можно сделать вывод о том, что выявленные противоречия в законодательстве, регламентирующем деятельность местного самоуправления, не являются критичными, так как во многом лишь закрепляют уже действующие в стране процессы, и представляют из себя отправную точку в процессе реформирования института местного самоуправления.

Связано это в первую очередь с наличием ряда тенденций в развитии местного самоуправления, исходя из которых и намечен курс на реформирование.

Предложенные изменения в Федеральное законодательство по вопросу организации местного самоуправления направлены на повышение эффективности в организации местного самоуправления за счёт пересмотра территориально-административной организации муниципальных образований и усиления контрольно-надзорных полномочий государства в отношении органов местного самоуправления. Как следствие, определяются различные перспективы в развитии местного самоуправления, что является дискуссионной темой в научном, юридическом и управленческих сферах.

Таким образом, отвечая на поставленную гипотезу исследования, отметим, что изменения в организации деятельности местного самоуправления, возникшие после принятия новых нормативно-правовых актов, в настоящее время не вносят значительных корректив, и лишь задают вектор дальнейших изменений в деятельности местного самоуправления.

Библиографический список

I. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями одобренными в ходе общероссийского голосования 1.07.2020) -URL: <https://base.garant.ru/10103000/>
2. Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г). -URL: <https://base.garant.ru/2540485/>
3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 23.03.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - URL: <https://base.garant.ru/186367/>
4. Федеральный Закон от 8.10.2020 г. N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» -URL: <https://base.garant.ru/75016707/>
5. Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» -URL: <https://base.garant.ru/403266160/>
6. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» - URL: <https://base.garant.ru/70684666/>
7. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» -URL: <https://base.garant.ru/73742836/>
8. Проект Федерального Закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» -URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

II. Литература

9. Бондарев С. В. Политико-правовая трансформация институтов местного самоуправления в контексте российских модернизационных процессов: диссертация. / С.В. Бондарев Рост. юрид. ин-т МВД РФ. – 2005. – 26 с.

10. Васильева Н. Ю. Институт президентства в системе публичной власти РФ : автореф. дис. ... канд. Юрид. наук : 12.00.02. М. – 2012. – 25 с.

11. Воробьева О. А. О понятии публичной власти. / Вестник Сибирского юридического института МВД России. Красноярск: Сибирский юридический институт. - 2010. – № 3. – ISSN 2542-1735

12. Горный М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть II. Местное самоуправление. Учебное пособие. — СПб, Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011. — 196 с. — ISBN 978-5-87857-192-0

13. Емельянов Н. А. Местное самоуправление: международный опыт / Н. А. Емельянов. - Тула : ГМРИП "Левша", 1996 (1997). –111 с. – ISBN 5-86269-115-4

14. Зеленцов А. Б. Административная власть как правовая категория / Административное право и процесс. - 2021. – № 2. – ISSN 2071-1166

15. Змановский Г. Р. Представительный орган власти в системе местного самоуправления Российской Федерации; учебное пособие. / Г. Р. Змановский, Л. Г. Лисина. Красноярск. Гос. пед. ун-т им. В. П. Астафьева. Красноярск. – 2021. – 304 с. – ISBN 978-5-00102-510-8

16. Зубарев С. М. О некоторых спорных моментах проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». / Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. 27 марта 2020 г. / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, – 2020. – ISSN 1026-9452

17. Игнатов В. Г. Местное самоуправление : учеб. пособие для студентов вузов / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. - Изд. 3-е., перераб. и доп. - Ростов н/Д : Феникс, – 2005. – ISBN 5-222-06536-7

18. Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие / Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – № 2. – ISSN: 2658-7602

19. Комарова В. В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России / Законодательство и экономика. – 2005. – № 6. – ISSN 0869-1983

20. Комарова В. В. Институт публичных слушаний — форма народовластия (понятие, виды, правовые основы). / Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 9. – ISSN 1812-3767

21. Краснов М. А. Введение в муниципальное право / М. А. Краснов; Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН. - Москва : ИГПАН, 1993. – 15 с. – ISBN 5-201-01276-0

22. Кушхова Б. З. Публичная власть: субъектный состав и структура. / КАНТ. Ставролит. – 2015. – №1. – ISSN 2222-243X

23. Кушхова Б. З. Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – Краснодар, 2009. – 27 с.

23. Мамут Л. С. Государство как публично-властным образом организованный народ. / Журнал российского права. – 2000. – № 3.

24. Овчинников И. И. Местное самоуправление В Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые аспекты). / И.И. Овчинников: монография. М.: Консалтбанкир. – 2018. – 186 с. – ISBN 5-8339-0006-9

25. Сорокин Ю. Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. М., – 2011. – 22 с.

26. Чиркин В. Е. Государствоведение. / В. Е. Чиркин. М.: Юристъ, - 2000. – 384 с. – ISBN 5-7975-0321-2

27. Чиркин В. Е. Современные модели публичной власти. / Труды института государства и права Российской академии наук. Москва: Изд-во Инст. гос. и права Росс. академ. наук. – 2013. – № 3. – ISBN 5-7975-0676-9

28. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт. / Журнал российского права. – 1997. – № 8. – ISBN 5-8078-0022-2

29. Югов А. А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: Монография. / А. А. Югов; М-во образования Рос. Федерации. Урал. гос. юрид. акад. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. юрид. академ. – 1999. – 121 с. – ISBN 5-7845-0094-5

III. Интернет-ресурсы

30. Президент России. Заседание Совета по развитию местного самоуправления. - 2020. // Режим доступа URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701>

31. Мындреску О. И. Местное самоуправление как институт публичной власти и гражданского общества. - 2021. -URL: <http://www.naupri.ru/journal/2916>

32. Региональные комментарии. Потери или новые возможности? Чего ждать СУ от закона о публичной власти. - 2021. -URL: <https://regcomment.ru/regions/rossiya/poteri-ili-novye-vozmozhnosti-chego-zhdatt-msu-ot-zakona-o-publichnoj-vlasti/>

33. Становая Т. А. Риски взаимоподчиненности. Зачем понадобился новый закон о публичной власти в РФ. - 2021. -URL: <https://carnegie.ru/commentary/85966>

34. Фракция «Единая Россия» в Государственной Думе. - 2020. -URL: <https://er-gosduma.ru/news/viktor-kidyaev-mestnoe-samoupravlenie-samyu-blizkiy-k-naseleniyu-uroven-publichnoy-vlasti/>

Приложение

Приложение 1

Таблица 1 – Сравнение Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона Федеральный закон №414-ФЗ от 21.12.2021 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Критерии сравнения	Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Федеральный закон №414-ФЗ от 21.12.2021 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»
Принципы деятельности местного самоуправления	<p>Принципы деятельности местного самоуправления, закреплённые в Федеральном законе №131-ФЗ (см. ст. 1-4):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) самостоятельность местного самоуправления 2) организационное обособление местного самоуправления и его органов в системе управления государством и обществом 3) взаимодействие местного самоуправления и его органов с органами государственной власти в осуществлении общих функций и задач 	<p>Принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, имеют расхождения с Федеральным законом №131-ФЗ по следующим положениям (см. ст.2):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) единство системы публичной власти; 2) согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях; 3) гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий;

		<p>4) обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти;</p> <p>5) государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц.</p>
<p>Полномочия органов государственной власти в сфере местного самоуправления</p>	<p>К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся (см. ст. 6):</p> <p>1) правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом;</p> <p>2) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;</p> <p>правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в</p>	<p>Статья, об участии органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления, дополняется следующими положениями, что различается с Федеральным законом №131-ФЗ (см. ст. 6):</p> <p>5) участвуют в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления;</p> <p>б) осуществляют в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии передачи органам местного самоуправления необходимых для осуществления таких</p>

	<p>пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;</p> <p>3) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.</p>	<p>полномочий материальных и финансовых средств и обеспечивают контроль за осуществлением переданных полномочий;</p> <p>7) осуществляют права и обязанности в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами.</p>
<p>Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения</p>	<p>Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществление охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а так же полномочий предусмотренных пунктами 1, 2, 7, 8 части 1 статьи 17 и частью 10 статьи 35 настоящего Федерального закона. (см. ст. 17)</p>	<p>В статье о законодательном органе субъекта Российской Федерации идёт иная трактовка положения, закреплённого в статье 17 Федеральном законе №131-ФЗ (см. ст. 7):</p> <p>«Не допускается отнесение в порядке, установленном частью 3 настоящей статьи, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, полномочий по принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, а также иных полномочий, перераспределение</p>

		<p>которых не допускается в соответствии с федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления»</p>
<p>Возможность влияния органов государственной власти субъектов РФ на деятельность органов местного самоуправления</p>	<p>В данном законе нет статьи, закрепляющей возможности влияния органов государственной власти субъектов РФ на органы и должностных лиц местного самоуправления. Подобные положения закреплены в Федеральном законе от 28.06.2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».</p>	<p>Статья об основных полномочиях высшего должностного лица субъекта Российской Федерации закрепляет новые рычаги давления на местного самоуправления. Теперь глава субъекта в праве (см. ст. 25):</p> <ul style="list-style-type: none"> - вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта Российской Федерации; - отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации в случае, если в течение месяца со дня вынесения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации

		<p>Федерации предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования, главе местной администрации в соответствии с пунктом 12 настоящей статьи главой муниципального образования, главой местной администрации не были приняты в пределах своих полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора;</p> <p>- вправе обратиться в представительный орган муниципального образования с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку, в том числе в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в порядке, установленном федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления.</p>
<p>Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями</p>	<p>(см. ст. 19)</p> <p>2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными</p>	<p>В статье о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации изменена трактовка статьи 19 ФЗ №131, сделав более гибким механизм финансирования местного самоуправления. (см. ст. 52)</p> <p>1. Субъекты Российской Федерации вправе передавать органам местного самоуправления осуществление отдельных государственных полномочий, осуществляемых субъектами</p>

	<p>государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.</p> <p>Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.</p> <p>5. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.</p> <p>Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.</p>	<p>Российской Федерации на территории соответствующих муниципальных образований, в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.</p> <p>б. Финансовое обеспечение осуществления переданных полномочий осуществляется за счет субвенций из соответствующего бюджета. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственное имущество (материальные ресурсы, финансовые средства) для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.</p>
--	---	---