

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.193.12.031-042

А. Г. Головин*

Актуальные векторы развития местного самоуправления в русле ответственного делегирования власти народом

Аннотация. В контексте развиваемой автором конституционно-правовой концепции ответственного делегирования власти народом в статье рассматривается ряд теоретических и практических вопросов, значимых для современного этапа развития местного уровня единой системы публичной власти в России. Сформулированы следующие ориентированные на практическую реализацию положения:

1) в ближайшей перспективе возможно рассмотреть вопрос о разработке по инициативе Российской Федерации новых концептуальных документов, содержащих международные стандарты в области организации и осуществления местного самоуправления, основанных на самобытном российском опыте, что может способствовать выходу нашей страны на позиции международного лидерства в сфере установления соответствующих правовых стандартов;

2) своевременным, актуальным и значимым в доктринальной и нормотворческой плоскостях является стратегический поворот от сконцентрированности местного самоуправления преимущественно на вопросах местного значения, задачах локального характера к его органичной встроенности в единый, эффективно работающий механизм достижения национальных целей развития в масштабах всей страны и продвижения национальных интересов;

3) современная стратегия развития местного самоуправления должна включать широкий спектр положений, предполагающих опору на сплочение местных сообществ и консолидацию их усилий для ответственного участия в решении местных и общегосударственных задач; в этом ключе должно развиваться понимание категории «местное сообщество»;

4) особо актуально системное развитие кадрового потенциала муниципальной службы, в том числе создание стимулирующих механизмов, способствующих привлечению на службу в органы местного самоуправления квалифицированных кадров.

Изложен ряд конкретных предложений, соответствующих этим векторам.

Ключевые слова: народовластие; концепция делегирования народом власти; ответственное делегирование власти; местное самоуправление в системе публичной власти; международные стандарты в области местного самоуправления; стратегическое планирование в муниципальных образованиях; кадровый потенциал органов местного самоуправления; местное сообщество.

Для цитирования: Головин А. Г. Актуальные векторы развития местного самоуправления в русле ответственного делегирования власти народом // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 12. — С. 31–42. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.193.12.031-042.

© Головин А. Г., 2022

* Головин Алексей Геннадьевич, кандидат юридических наук, заместитель руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, государственный советник Российской Федерации 1 класса
ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, Россия, 103426
aggolovin@mail.ru

Current Vectors of Local Self-Government Development in Line with the People's Responsible Delegation of Power

Aleksey G. Golovin, Cand. Sci. (Law), Deputy Chief, Federation Council Committee on Federal Structure, Regional Policy, Local Self-Government and Northern Affairs; 1st Class State Councilor of the Russian Federation

ul. Bolshaya Dmitrovka, d. 26, Moscow, Russia, 103426
aggolovin@mail.ru

Abstract. In the context of the constitutional and legal concept of responsible delegation of power by the people developed by the author, the paper examines a number of theoretical and practical issues relevant to the current stage of development of the local level of the uniform system of public power in Russia. The author highlights the following provisions focused on their practical implementation:

- 1) In the nearest future, it is possible to consider the development of new conceptual documents initiated by the Russian Federation and containing international standards in the field of organization and implementation of local self-government based on the original Russian experience. This can contribute to the entry of our country into the position of international leadership in the field of establishing appropriate legal standards;
- 2) Strategic turn from local self-government focusing mainly on issues of local importance and local tasks to their organic integration into a single, effectively working mechanism implemented to achieve national development goals throughout the country and promoting national interests seems to be timely, relevant and significant in the doctrinal and normative contexts;
- 3) A modern strategy for the development of local self-government should include a wide range of provisions involving reliance on local communities cohesion and consolidation of their efforts for responsible participation in solving local and national tasks; in this vein, an understanding of the category «local community» should develop;
- 4) Systemic development of the personnel potential of the municipal service is particularly relevant, including incentive mechanisms that facilitate recruitment of qualified personnel to local self-government bodies.

The author makes a number of specific proposals corresponding to the vectors under consideration.

Keywords: democracy; concept of delegation of power by the people; responsible delegation of power; local self-government in the system of public power; international standards in the field of local self-government; strategic planning in municipalities; personnel potential of local self-government; local community.

Cite as: Golovin AG. Aktualnye vektory razvitiya mestnogo samoupravleniya v rusle otvetstvennogo delegirovaniya vlasti narodom [Current Vectors of Local Self-Government Development in Line with the People's Responsible Delegation of Power]. *Lex russica*. 2022;75(12):31-42. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.193.12.031-042. (In Russ., abstract in Eng.).

Подлинное народовластие и развитое местное самоуправление являются несомненными конституционно значимыми и гарантируемыми ценностями, эффективное функционирование которых составляет важную часть современного российского конституционализма, элемент динамики приближения к воплощению в жизнь конституционных идеалов правового демократического государства.

О. Е. Кутафин писал, что демократизм Российской Федерации «находит выражение прежде всего в народовластии, политическом многообразии, местном самоуправлении и свободе личности»¹. Тем самым академик ставил в

единый ряд реализацию народом принадлежащей ему власти в целом и местное самоуправление как базовый уровень публичной власти в качестве основных характеристик российской демократии.

В. И. Фадеев, в свою очередь, подчеркивал, что «местное самоуправление относится к числу тех основополагающих идей, которые определяют демократическое развитие современного государства и общества», причем «идея местного самоуправления — это прежде всего идея демократизации власти в государстве»². Отмечалось также, что принцип местного самоуправления должен признаваться в конституци-

¹ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М. : Норма, 2008. С. 198.

² Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex russica*. 2014. № 4. С. 396–397.

ях (уставах) субъектов Российской Федерации в качестве «одного из основополагающих начал организации публичной власти» на их территории³.

Ценности подлинного народовластия и развитого местного самоуправления непосредственно смыкаются в рамках **конституционно-правовой концепции делегирования народом власти в Российской Федерации**⁴: реализуя свою функцию как носителя суверенитета и единственного источника власти, народ посредством делегирования властных полномочий учреждает всю систему публичной власти в государстве, включая местное самоуправление как ее уровень, максимально приближенный к населению и самым тесным образом связанный с обеспечением повседневной жизнедеятельности граждан, с решением самых насущных вопросов, во многом определяющих социальное самочувствие людей на всей территории нашей огромной страны.

Принимая Конституцию Российской Федерации в 1993 г., народ отразил в ней принцип *повсеместного* осуществления местного самоуправления⁵, признав тем самым этот уровень публичной власти (которого не существовало в таком статусе в советский период нашего государственно-правового развития) одной из основ конституционного строя, то есть конструктивным элементом современного конституционного государства. Соответствующее право также следует рассматривать в качестве одной из несомненных конституционных ценностей (справедливо, что «содержание конституционных норм напрямую связано с ценностями, существующими в обществе»⁶, и право на осуществление местного самоуправления на

всей территории страны имеет важное аксиологическое измерение).

Право на осуществление местного самоуправления вряд ли можно однозначно считать принадлежащим человеку от рождения (по крайней мере мы, родившиеся в Советском Союзе, едва ли могли претендовать на такое право с рождения), но вот право участвовать в осуществлении местного самоуправления (в интерпретациях — согласно ст. 32 Конституции РФ — в качестве права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме или же в качестве элемента комплексного права граждан участвовать в управлении делами государства) гарантировано всем нам — *гражданам* России как демократического правового государства с республиканской формой правления.

Концепция делегирования власти народом органично связывает народовластие как правовой принцип и непрерывный процесс с функционированием всей публичной власти вне зависимости от ее конкретного уровня: федерального, регионального или муниципального. Следует согласиться, что «главная цель публичной власти — реализация в полном объеме конституционного принципа народовластия, означающего принадлежность всей государственной власти народу. Власть народа — это прежде всего публичная власть»⁷. Можно лишь добавить, что власть народа изначально выступает как *учредительная*, система же публичной власти в единстве всех ее органов — это власть, *учреждаемая народом*, прежде всего посредством ее конституирования в особом, основном нормативном правовом акте — конституции страны.

³ См.: Постатейный научно-практический комментарий коллектива ученых Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина (МГЮА) под руководством д. ю. н., профессора Е. И. Козловой к Конституции Российской Федерации. Изд. 3-е, доп., перераб. и уточн. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2009. С. 50.

⁴ См. подробнее: Головин А. Г. Конституционные начала делегирования народом власти в Российской Федерации: поиск концепции // Государство и право. 2022. № 1. С. 34–45.

⁵ Право народа на осуществление местного самоуправления на *всей* территории Российской Федерации следует из положений ч. 2 ст. 3, ст. 12 и гл. 8 Конституции РФ в их системной взаимосвязи. Незыблемость этого принципа подтвердило и создание федеральной территории (пока одной), в рамках которой, несмотря на ее федеральный статус и все особенности организации публичной власти, *гарантировано* осуществление местного самоуправления (ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»» // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8583).

⁶ Таева Н. Е. Нормы Конституции Российской Федерации как форма выражения социальных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5.

⁷ Лебедев В. А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 40–43.

Развивая некоторые свои ранее изложенные мысли⁸, отметим актуальность ряда векторов развития как в нормотворческой муниципально-правовой плоскости, так и в аспекте практических подходов к совершенствованию муниципального управления и повышению потенциала муниципальных образований.

Первое. Россия может активно вырабатывать и предлагать для обсуждения на международном уровне новую повестку (и даже обновленную модель — по сравнению с некоторыми давно функционирующими подходами) муниципального развития.

Безусловно признанным и в достаточной степени уважаемым документом является Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985)⁹, однако в настоящее время взаимоотношения Российской Федерации с Советом Европы переживают не самый простой период, что дает повод задуматься как о дальнейшей судьбе этого по сути своей рамочного документа и его полноценной применимости к обновляемой российской модели местного самоуправления, так и о возможных перспективах выработки новых международных документов в этой сфере. Предвидя критику, оговоримся, что речь не идет об отрицании значимости всех идей, заложенных в названной Хартии, речь идет именно о перспективах развития новых подходов с учетом достаточно богатого самобытного опыта Российской Федерации в области организации местного самоуправления и обеспечения права на осуществление местного самоуправления на всей огромной территории нашей страны.

Нередко велись научные дискуссии о том, первичны ли международные правовые акты в сфере местного самоуправления по отноше-

нию ко всей нашей национальной правовой системе, при этом обращалось внимание, что в ст. 4 «Правовая основа местного самоуправления» действующего Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰ сначала указаны общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, а лишь затем — Конституция РФ, в связи с чем могло сложиться превратное впечатление, что Европейская хартия местного самоуправления и иные международные акты имеют приоритет по отношению к российской Конституции. Однако и ранее авторитетные исследователи в сфере муниципального права довольно однозначно высказывались о том, что наша Конституция имеет не подлежащий сомнению приоритет по отношению к международным правовым актам, включая названную Хартию¹¹, ну а в настоящее время с учетом поправок, внесенных в Конституцию РФ в 2020 г.¹², этот вопрос следует считать полностью исчерпанным и закрытым.

Цель излагаемых здесь соображений не в том, чтобы раскритиковать и отвергнуть как таковую Европейскую хартию местного самоуправления со всеми ее идеями и ценными смыслами, а в том, чтобы *своевременно обратить внимание на благоприятную возможность для нашей страны в определенном смысле перехватить инициативу в выстраивании международных стандартов в области организации и осуществления местного самоуправления.*

Примечательно, что в работах некоторых исследователей фигурирует понятие «международные стандарты местного самоуправле-

⁸ См.: Головин А. Г. Ответственное делегирование народом власти на местном уровне как фактор развития муниципальных образований // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 3. С. 25–31.

⁹ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

¹⁰ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹¹ См., например: Чихладзе Л. Т. К вопросу о международных соглашениях как источниках муниципального права России // Юридическая наука. 2016. № 3. С. 54–59.

В указанной работе названный автор в унисон с собственной точкой зрения приводит также позиции Б. С. Эбзеева, И. В. Гранкина, В. И. Фадеева, подтверждающие тезис о том, что в системе источников муниципального права за Конституцией РФ вполне однозначно должен признаваться приоритет перед международными правовыми актами (Там же. С. 54–55, 57).

¹² В частности, согласно ст. 79 Конституции РФ решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению в Российской Федерации.

ния»¹³, которое, безусловно, имеет право на существование по аналогии, например, с давно и широко применяемыми и глубоко проработанными понятиями «международные избирательные стандарты»¹⁴, «стандарты демократических выборов, избирательных прав и свобод»¹⁵. Мы бы предложили вести речь о **международных стандартах в области организации и осуществления местного самоуправления** как более гибком по своему содержанию понятию. В настоящее время уместно ставить на повестку вопрос о том, чтобы продолжить наполнять современное содержание этих стандартов, исходя из самобытного российского опыта местного самоуправления и самостоятельного пути развития демократических институтов и системы публичной власти в нашей стране.

В качестве постановки вопроса для научно-практической дискуссии выскажем мысль о том, что в ближайшей перспективе (но после завершения работы над проектом нового федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти¹⁶ и его принятия, а также после принятия основ государственной политики в области развития местного само-

управления¹⁷), возможно, актуальной была бы **разработка новых концептуальных документов** в сфере международных стандартов в области организации и осуществления местного самоуправления, которые учитывали бы российские практики и современные тенденции развития местного самоуправления в нашей стране. При этом Россия как государство, в котором местный уровень публичной власти приобретает новую правовую основу и, соответственно, импульс к существенному совершенствованию, могла бы выступить инициатором (или одним из инициаторов в рамках существующих международных форматов взаимодействия — Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (МПА СНГ), Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ) и др.) этого процесса. Вектором развития могло бы стать и соответствующее обновление документов по линии модельного законодательства¹⁸, которое будет логично обусловлено принятием вышеуказанных новых актов в Российской Федерации.

С учетом того, что в России местное самоуправление получило новые ориентиры для

¹³ См., например: *Чихладзе Л. Т.* Указ. соч. С. 57 ; *Василькова Е. А., Яценко О. В.* Понятие международных стандартов местного самоуправления в контексте исторического развития прав человека и гражданина // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2018. № 1 (27). С. 50–54 ; *Пирожкова И. Г., Попов А. М.* Право на самоуправление: международная фиксация дефиниции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 3 (91). С. 37–43.

¹⁴ См., например: *Международные избирательные стандарты : сборник документов.* М. : Весь мир, 2004.

¹⁵ См., например: *Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств : Документы и материалы / отв. ред. В. И. Лысенко.* М. : РЦОИТ, 2008.

¹⁶ Государственной Думой рассматривается проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»; принят в первом чтении 25 января 2022 г. (электронная регистрационная карта законопроекта в Системе обеспечения законодательной деятельности ГАС «Законодательство»: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 07.09.2022)).

¹⁷ Напомним, подготовка проекта такого документа предполагается пунктом 1.1 Перечня поручений по итогам заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г. (утвержден Президентом РФ — № Пр-354 от 01.03.2020). См.: Официальный интернет-сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919> (дата обращения: 07.09.2022).

¹⁸ На уровне МПА СНГ приняты, например, модельные законы «О статусе выборного лица местного самоуправления» (приложение к постановлению МПА СНГ от 28.11.2014 № 41-7), «Об общих принципах организации местного самоуправления» (приложение к постановлению МПА СНГ от 27.11.2015 № 43-11), «Об общих принципах организации местных финансов» (приложение к постановлению МПА СНГ от 27.11.2015 № 43-12), «Об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» (приложение к постановлению МПА СНГ от 27.11.2015 № 43-13) (см.: официальный интернет-сайт МПА СНГ. URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/modelnie_kodeksi_i_zakoni (дата обращения: 07.09.2022)).

дальнейшего развития на самом высоком уровне национальной правовой системы — непосредственно в Конституции РФ (при внесении в 2020 г. изменений в нормы гл. 8 «Местное самоуправление»), в известной перспективе постановка и продвижение вопроса о подготовке соответствующих международных документов *может способствовать выходу нашей страны на позиции международного лидерства в сфере установления правовых стандартов в области организации и осуществления местного самоуправления.*

Второе. Современная стратегия развития местного самоуправления в нашей стране (в широком смысле — не как отдельный документ, а как совокупность идей, приоритетов и механизмов, лежащих в основе долгосрочного развития муниципальных образований и органов местного самоуправления) должна вбирать в себя наиболее эффективные подходы: 1) обеспечивающие народовластие на местном уровне в аспекте **активного заинтересованного и ответственного** участия граждан в решении на территориях муниципалитетов как вопросов местного значения, так и задач, соответствующих общегосударственной повестке; 2) задействующие **потенциал консолидации усилий и совместного использования ресурсов**¹⁹ разных публично-правовых образований и их населения, разных уровней публичной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения и социально-экономического раз-

вития муниципалитетов, субъектов Российской Федерации и страны в целом.

Обновление документов стратегического планирования в области развития местного самоуправления в Российской Федерации должно происходить в соответствии с ключевыми принципами, заложенными в Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ от 08.11.2021 № 633²⁰, лейтмотивом которых является идея *скоординированности* осуществляемой деятельности и принимаемых мер²¹.

Полагаем, что принцип скоординированности, обладающий значительным потенциалом, в целом в конституционно-правовом и муниципально-правовом дискурсах может прийти на смену традиционным рассуждениям о централизации или децентрализации в сфере местного самоуправления, успешно сместив акценты с обособления и некоторой «местечковости» на эффективное решение совместными скоординированными усилиями широкого спектра задач любой важности и сложности в интересах населения и в соответствии с национальными интересами Российской Федерации.

Обратим внимание, что в настоящее время принципиально важно в как можно большей степени «настраивать» стратегию развития местного самоуправления по целям, задачам и приоритетам, отраженным в Стратегии национальной безопасности Российской Федера-

¹⁹ Речь идет не только о финансовых ресурсах, хотя и их совместное задействование зачастую дает весьма ощутимый эффект; имеются в виду также трудовые, интеллектуальные, творческие ресурсы, выражаясь современным языком, креативность местных сообществ, позволяющая ставить амбициозные задачи на уровне конкретных муниципальных образований, агломераций и настойчиво добиваться их решения собственными усилиями населения, консолидированными с усилиями и ресурсами органов местного самоуправления и при необходимости органов государственной власти. Согласимся с сенатором Российской Федерации Н. В. Федоровым, который отметил, что «поскольку именно местное самоуправление ближе всего к людям, оно должно быть средоточием творческого подхода, умения креативно, нешаблонно решать самые сложные задачи, способности распоряжаться имеющимися средствами эффективно, грамотно, рачительно» (см.: Н. Федоров принял участие в заседании Координационного Совета Союза представительных органов муниципальных образований РФ // Официальный интернет-сайт Совета Федерации. 19.08.2022. URL: <http://www.council.gov.ru/events/news/137995/> (дата обращения: 07.09.2022)).

²⁰ СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

²¹ В положениях названного документа последовательно отражены, в частности, важность координации стратегического управления и мер бюджетной политики; межведомственной координации деятельности по формированию комплекса мер, направленных на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности; скоординированности действий участников стратегического планирования, направленных на достижение целей государственной политики в сфере стратегического планирования, под руководством Президента РФ.

ции, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400²² (в которой также неоднократно подчеркивается значимость развития взаимодействия институтов гражданского общества и населения с органами публичной власти, концентрации их усилий и ресурсов на общих задачах), а также органично корреспондировать ее с иными документами стратегического планирования.

По нашему мнению, своевременным, актуальным и значимым в доктринальной и нормотворческой плоскостях является **стратегический поворот** от сконцентрированности местного самоуправления преимущественно на вопросах местного значения, задачах локального характера к его органичной встроенности в единый эффективно работающий механизм достижения национальных целей развития в масштабах всей страны и продвижения национальных интересов.

Исследователи довольно давно обращали внимание на обеспечение на муниципальном уровне и местного, и государственного интереса²³. Сделаем следующий шаг и свяжем два крайне важных в исследуемой нами сфере понятия: «интересы населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) и «национальные интересы Российской Федерации» (пп. 2 п. 5, п. 25 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации). Разрыва между этими двумя понятиями ни в коем случае не должно происходить; единая система публичной власти должна обеспечивать эффективную реализацию и тех и тех интересов, которые, как показывает вдум-

чивый анализ, неразрывно переплетены. Это в полной мере соответствует сути концепции ответственного делегирования власти народом, поскольку выстраивание через учредительную власть народа всех уровней единой системы публичной власти ориентировано как на реализацию повседневных интересов и удовлетворение жизненных потребностей населения, так и одновременно на стратегическое продвижение национальных интересов как объективно значимых потребностей личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии.

С учетом изложенных общих идей должно происходить и дальнейшее развитие механизмов стратегического планирования на уровне муниципальных образований. К примеру, серьезного внимания заслуживает неоднократно высказывавшаяся на мероприятиях Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера идея о том, чтобы предусмотреть принятие *единой стратегии социально-экономического развития агломерации*, совместно разработанной органами местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав этой агломерации, а также единых документов территориального планирования городской агломерации²⁴.

Развития требуют правовые подходы, направленные на обеспечение как можно более гармоничной *взаимной целевой и ресурсной скорреспондированности стратегического и бюджетного планирования* с тем, чтобы на местном уровне все планируемые мероприятия

²² СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

²³ Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 12.

²⁴ Эта идея, в частности, отражена в рекомендациях парламентских слушаний на тему «Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций», состоявшихся в Совете Федерации 27 мая 2021 г. В названный итоговый документ слушаний также вошли значимые рекомендации Правительству РФ проработать вопрос о закреплении правовой возможности совместной разработки органами местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав городской агломерации, единой стратегии социально-экономического развития городской агломерации, а также комплексного плана развития двух и более муниципальных образований и иных совместных документов стратегического планирования в рамках городской агломерации; механизмов взаимоувязки стратегии социально-экономического развития городской агломерации с документами стратегического планирования регионального и федерального уровней, а также с документами градостроительного развития; механизмов координации выработки решений органов местного самоуправления по вопросам, затрагивающим социально-экономическое развитие агломерации (см.: Официальный интернет-сайт Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. URL: <http://region.council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/127220/> (дата обращения: 07.09.2022)).

в сфере пространственного и социально-экономического развития были в должной мере обеспечены необходимыми финансовыми средствами. Например, А. В. Макаров уже довольно давно справедливо обращал внимание на важность объективной картины ресурсообеспеченности и взаимосвязи прогнозов бюджета и социально-экономического развития²⁵.

Значимость развития стратегического планирования в муниципальных образованиях, в том числе в аспекте успешного участия в решении общегосударственных задач, бесспорна. И. В. Бабичев резонно замечает, что «без развития стратегирования на муниципальном уровне эффективность осуществления национальных проектов на местах заведомо подвергается риску»²⁶. Успешное стратегирование на местном уровне должно служить *одним из показателей реальной эффективности* деятельности органов местного самоуправления.

Третье. С точки зрения реального воплощения всех элементов концепции ответственного делегирования власти народом на местном уровне на современном этапе муниципального развития принципиально важно дальнейшее раскрытие потенциала *местного сообщества*.

Понятие местного сообщества давно и весьма подробно проработано в муниципально-правовых и иных исследованиях в различных его аспектах: оно рассматривалось как ячейка

гражданского общества, «естественным образом возникшая общность (коллектив) людей, проживающих в границах определенного населенного места, юридически оформивших общность своих интересов и взаимодействие по вопросам жизнеобеспечения»²⁷, как основа для объединения граждан²⁸, предполагалась «скрытая» презумпция его наличия в муниципальном образовании при отсутствии прямого законодательного закрепления²⁹, с социологических позиций оно рассматривалось через близость к понятию общины как основа местного самоуправления³⁰, предпринимались попытки его осознания как субъекта права муниципальной собственности «в конституционно-правовых и учредительных муниципально-правовых отношениях»³¹, обосновывалось разграничение местных сообществ как субъектов местного самоуправления общей и специальной компетенции³², местное сообщество интерпретировалось как «основа муниципальной демократии»³³ и т.д. Изложенное демонстрирует краеугольное значение этого многогранного феномена для всего «здания» местного самоуправления и обуславливает необходимость развития концепции местного сообщества с учетом системного единства всей публичной власти в стране.

Подчеркнем: насколько важно теоретическое обоснование конкретного содержания

²⁵ По мнению ученого, «оценка эффективности процесса бюджетного планирования предполагает: отражение реальной (объективной) картины ресурсообеспеченности, системы государственных расходов, связь среднесрочного прогноза социально-экономического развития и прогнозов бюджета, принятие обоснованных решений и детальное изложение политики для приоритетного развития секторов экономики, гласность» (Макаров А. В. Цели и задачи бюджетной политики государства // Юрист. 2005. № 10).

²⁶ Бабичев И. В. Размышления и материалы к вопросу о государственной концепции развития местного самоуправления в нашей стране // Местное право. 2019. № 5. С. 8.

²⁷ Мелехина И. И. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003. С. 16.

²⁸ Курячая М. М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 24–29.

²⁹ Сергеев Д. Б. Институт местного сообщества муниципального образования: трудный путь в современное российское право // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 119–124.

³⁰ Новокрещенов А. В. Местное сообщество как основа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 10–14.

³¹ Сергеев Д. Б. Местное сообщество и муниципальное образование как субъекты права муниципальной собственности // Современное право. 2011. № 11. С. 69–71.

³² Бабичев И. В. К вопросу о структуре территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 51–58.

³³ Алексеев И. А., Шипулин Н. С. Местное сообщество — основа муниципальной демократии // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 1. С. 5–9.

понятия местного сообщества, настолько же (а возможно, даже и более) значимо *реальное сплочение местных сообществ для эффективного совместного решения задач*, как отмечалось выше, в интересах местного населения и для продвижения национальных интересов России в целом.

Стратегия развития местного самоуправления должна включать широкий спектр положений, предполагающих и обосновывающих опору на **сплочение местных сообществ и консолидацию их усилий** для активного заинтересованного и ответственного участия в решении *как местных, так и общегосударственных задач*, дающего гражданам и местным сообществам в целом *чувство сопричастности* не только к обустройству (в широком смысле) собственного муниципалитета, но и к общероссийской актуальной повестке.

Здесь мы вновь приходим к пониманию принципиальной значимости **активной, заинтересованной и ответственной вовлеченности** граждан в работающие механизмы консолидации общественных, муниципальных и государственных усилий, которая и характеризует в настоящее время реальный демократизм как гражданского общества, так и публичной власти. Совершенно справедливо В. В. Комарова подчеркивает, что «демократическое общество — это общество, которое по-настоящему активно, которое по-настоящему неравнодушно»³⁴. Это самое неравнодушие, на наш взгляд, понимаемое как стремление к созиданию в рамках конструктивного взаимодействия с публичной властью, должно являться максимой, внутренним императивом современного российского социума. И тем уровнем, на котором это может проявляться наиболее отчетливо, как

раз выступает местное сообщество в каждом нашем муниципалитете.

Четвертое. Принципиально важным в современных условиях, в том числе с учетом постоянного усложнения задач и функций, является **системное развитие кадрового потенциала муниципальной службы**. Должны создаваться и реально работать механизмы, способствующие привлечению на службу в органы местного самоуправления и удержанию на службе (иными словами, предотвращению оттока) квалифицированных кадров, обладающих компетенциями, дающими возможность оперативно и максимально эффективно решать стоящие перед местным уровнем публичной власти разноплановые задачи.

Законодательство о муниципальной службе, на наш взгляд, целесообразно развивать по вектору максимального сближения гарантий, уровня обеспечения, стимулирующих механизмов, реальных карьерных возможностей для кадров органов местного самоуправления с теми, которые предусмотрены для государственных гражданских служащих³⁵, что в целом будет способствовать наращиванию кадрового потенциала единой системы публичной власти.

Кроме того, считаем важным внедрять в органах местного самоуправления муниципальных и городских округов политику *поощрения преподавательской и научной деятельности муниципальных служащих*, осуществление которой параллельно со служебной деятельностью способно существенно расширить горизонты осознания и проработки служащими эффективных подходов к решению текущих и перспективных задач, поднять общий уровень компетентности кадрового состава муниципальных органов.

³⁴ Комарова В. В. Вопросы конституционного развития (в контексте позиций О. Е. Кутафина) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12.

³⁵ Например, в решении Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации ФС РФ на тему «Актуальные вопросы развития кадрового потенциала органов местного самоуправления», принятом по итогам заседания указанного Совета, состоявшегося в Совете Федерации 17 января 2022 г., содержатся рекомендации Правительству РФ проработать вопросы о целесообразности установления: системы классных чинов муниципальной службы на законодательном уровне, скорреспондированной с системой классных чинов государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации; соотношения классных чинов, присваиваемых государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации, и классных чинов, присваиваемых муниципальным служащим; единых методологических подходов к оценке кандидатов для зачисления в кадровый резерв муниципальной службы, а также к созданию в субъектах Российской Федерации единой базы лиц, включенных в указанный кадровый резерв (см.: Официальный интернет-сайт Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/mOm9tD7GmyuW76XUKmPFULCAQzGuKuju.pdf> (дата обращения: 07.09.2022)).

Внимание должно быть уделено предметной проработке вопроса о *широком внедрении института наставничества на муниципальной службе*. 1 сентября 2022 г. Президент РФ В. В. Путин охарактеризовал наставничество как часть национального культурного кода в нашей стране³⁶. Такого рода взаимодействие представляется весьма гармоничным и плодотворным, соответствующим нашим правосознанию, правовой культуре и ментальности. Персональная и адресная передача практического опыта и наработанных подходов к эффективному решению задач в рамках деятельности органов местного самоуправления от опытных сотрудников новым кадрам способна обеспечить должное сохранение и приумножение важных компетенций, повысить общие позитивные результаты функционирования местного уровня публичной власти.

Справедливо также предложение — в качестве перспективы — о создании «в крупных муниципальных образованиях развитой сети их территориальных органов местного самоуправления»³⁷, что позволит, с одной стороны,

трудоустроить гораздо большее число квалифицированных служащих, способных решать повседневные задачи в интересах населения, с другой стороны, в должной степени приблизить местную власть к гражданам. По мере роста распространенности и значимости муниципальных округов и городских округов как эффективной одноуровневой модели организации местного самоуправления важно будет *обеспечивать максимальную территориальную доступность для граждан местных органов*, в которые они могут непосредственно обращаться с насущными вопросами.

Подчеркнем, что конечным измерением местного сообщества выступает конкретный человек, являющийся его членом и осознающий сопричастность и долю ответственности за происходящее в муниципальном образовании³⁸. Поэтому муниципальное развитие и совершенствование муниципального управления должны быть ориентированы на нужды, потребности и чаяния людей и при этом должны предполагать их личное заинтересованное и ответственное участие.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев И. А., Шипулин Н. С. Местное сообщество — основа муниципальной демократии // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2018. — № 1.
2. Бабичев И. В. К вопросу о структуре территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 6.
3. Бабичев И. В. Размышления и материалы к вопросу о государственной концепции развития местного самоуправления в нашей стране // Местное право. — 2019. — № 5.
4. Василькова Е. А., Яценко О. В. Понятие международных стандартов местного самоуправления в контексте исторического развития прав человека и гражданина // Вестник Таганрогского института управления и экономики. — 2018. — № 1 (27).
5. Головин А. Г. Ответственное делегирование народом власти на местном уровне как фактор развития муниципальных образований // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. — 2021. — № 3.
6. Головин А. Г. Конституционные начала делегирования народом власти в Российской Федерации: поиск концепции // Государство и право. — 2022. — № 1.
7. Избирательные процессы и практика: актуальный взгляд : монография / кол. авт. ; под общ. ред. Б. С. Эбзеева, И. Б. Гасанова. — М. : РЦОИТ, 2018.

³⁶ См.: Путин назвал наставничество частью национального культурного кода в России // РИА «Новости». 01.09.2022. URL: <https://ria.ru/20220901/nastavnichestvo-1813814497.html> (дата обращения: 07.09.2022).

³⁷ Кокотов А. Н. Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 11. С. 50.

³⁸ По меткому выражению Б. С. Эбзеева, «без обязанностей и ответственности личности, коррелирующих ее свободе и правам, немислима социальная солидарность как баланс интересов как во взаимоотношениях самих сочленов общества и их объединений, так и в их взаимоотношениях с государством» (см.: Избирательные процессы и практика: актуальный взгляд : монография / кол. авт. ; под общ. ред. Б. С. Эбзеева, И. Б. Гасанова. М. : РЦОИТ, 2018. С. 110).

8. Кокотов А. Н. Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации // Государство и право. — 2016. — № 11.
9. Комарова В. В. Вопросы конституционного развития (в контексте позиций О. Е. Кутафина) // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 12.
10. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств : документы и материалы / отв. ред. В. И. Лысенко. — М. : РЦИОИТ, 2008.
11. Курячая М. М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 4.
12. Кутафин О. Е. Российский конституционализм. — М. : Норма, 2008.
13. Лебедев В. А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 8.
14. Макаров А. В. Цели и задачи бюджетной политики государства // Юрист. — 2005. — № 10.
15. Международные избирательные стандарты : сборник документов. — М. : Весь мир, 2004.
16. Мелехина И. И. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2003.
17. Новокрещенов А. В. Местное сообщество как основа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 10.
18. Пирожкова И. Г., Попов А. М. Право на самоуправление: международная фиксация дефиниции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2021. — № 3 (91).
19. Постатейный научно-практический комментарий коллектива ученых Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина (МГЮА) под руководством д. ю. н., профессора Е. И. Козловой к Конституции Российской Федерации. — Изд. 3-е, доп., перераб. и уточн. — М. : Библиотечка «Российской газеты», 2009.
20. Сергеев Д. Б. Институт местного сообщества муниципального образования: трудный путь в современное российское право // Российский юридический журнал. — 2010. — № 5.
21. Сергеев Д. Б. Местное сообщество и муниципальное образование как субъекты права муниципальной собственности // Современное право. — 2011. — № 11.
22. Таева Н. Е. Нормы Конституции Российской Федерации как форма выражения социальных ценностей // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 5.
23. Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2008.
24. Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. — 2014. — № 4.
25. Чихладзе Л. Т. К вопросу о международных соглашениях как источниках муниципального права России // Юридическая наука. — 2016. — № 3.

Материал поступил в редакцию 8 сентября 2022 г.

REFERENCES

1. Alekseev IA, Shipulin NS. Mestnoe soobshchestvo — osnova munitsipalnoy demokratii [Local community — the basis of municipal democracy]. *Municipal Service: Legal Issues*. 2018;1. (In Russ.).
2. Babichev IV. K voprosu o strukture territorialnogo publichnogo kollektiva (naseleniya) munitsipalnogo obrazovaniya i mestnykh soobshchestv [The issue of the structure of the territorial public collective (population) of the municipality and local communities]. *Constitutional and Municipal Law*. 2012;6:51-59. (In Russ.).
3. Babichev IV. Razmyshleniya i materialy k voprosu o gosudarstvennoy kontseptsii razvitiya mestnogo samoupravleniya v nashey strane [Reflections and contributions to the state concept of development of local self-government in our country]. *Mestnoe pravo*. 2019;5:3-16. (In Russ.).
4. Vasilkova EA, Yatsenko OV. Ponyatie mezhdunarodnykh standartov mestnogo samoupravleniya v kontekste istoricheskogo razvitiya prav cheloveka i grazhdanina [The concept of international standards of local self-

- government in the context of the historical development of human and civil rights]. *Bulletin of Taganrog Institute of Management and Economics*. 2018;1(27). (In Russ.).
5. Golovin AG. Otvetstvennoe delegirovanie narodom vlasti na mestnom urovne kak faktor razvitiya munitsipalnykh obrazovaniy [Responsible delegation of power by the people on the local level as a municipal structure development factor]. *Municipal Property: Economics, Law, Management*. 2021;3. (In Russ.).
 6. Golovin AG. Konstitutsionnye nachala delegirovaniya narodom vlasti v Rossiyskoy Federatsii: poisk kontseptsii [Constitutional principles of the delegation of power by the people in the Russian Federation: the search for a concept]. *Gosudarstvo i pravo*. 2022;1. (In Russ.).
 7. Ebzeev BS, Gasanov IB (eds.). Izbiratelnye protsessy i praktika: aktualnyy vzglyad: monografiya [Electoral processes and practice: an up-to-date view]. Moscow: RCOIT Publ.; 2018. (In Russ.).
 8. Kokotov AN. Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie v territorialnoy organizatsii subektov Rossiyskoy Federatsii [State power and local self-government in the territorial organization of constituent entities of the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo*. 2016;11. (In Russ.).
 9. Komarova VV. Voprosy konstitutsionnogo razvitiya (v kontekste pozitsiy O. E. Kutafina) [Constitutional development issues (in the context of O. E. Kutafin's positions)]. *Constitutional and Municipal Law*. 2016;12. (In Russ.).
 10. Lysenko VI (ed.). Konventsia o standartakh demokraticeskikh vyborov, izbiratelnykh prav i svobod v gosudarstvakh — uchastnikakh Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv: dokumenty i materialy [Convention on Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the member States of the Commonwealth of Independent States: documents and proceedings]. Moscow: RCOIT Publ.; 2008. (In Russ.).
 11. Kuryachaya MM. Mestnoe soobshchestvo kak osnova obedineniya grazhdan [Local community as the basis of citizens' association]. *Constitutional and Municipal Law*. 2007;4. (In Russ.).
 12. Kutafin OE. Rossiyskiy konstitutsionalizm [Russian constitutionalism]. Moscow: Norma Publ.; 2008. (In Russ.).
 13. Lebedev VA. Organy gosudarstvennoy vlasti subektov RF kak element edinoy sistemy publichnoy vlasti sovremennoy Rossii [State Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation as an element of the unified public government system in modern Russia]. *Constitutional and Municipal Law*. 2021;8. (In Russ.).
 14. Makarov AV. Tseli i zadachi byudzhethnoy politiki gosudarstva [Goals and objectives of the state budget policy]. *Jurist*. 2005;10. (In Russ.).
 15. Mezhdunarodnye izbiratelnye standarty: sbornik dokumentov [International electoral standards: a collection of documents]. Moscow: Ves mir Publ.; 2004. (In Russ.).
 16. Melekhina II. Mestnoe soobshchestvo: teoretiko-pravovoy analiz: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Local community: theoretical and legal analysis: Author's Abstract]. Krasnodar; 2003. (In Russ.).
 17. Novokreschenov AV. Mestnoe soobshchestvo kak osnova mestnogo samoupravleniya [Local community as the basis of local self-government]. *State Power and Local Self-Government*. 2011;10. (In Russ.).
 18. Pirozhkova IG, Popov AM. Pravo na samoupravlenie: mezhdunarodnaya fiksatsiya definitsii [The right to self-government: an international fixation of the definition]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta MVD Rossii*. 2021;3(91).
 19. Article-by-article scientific and practical commentary of the team of researchers of Kutafin Moscow State Law Academy (MSAL) under the leadership of Doctor of Law, Professor E. I. Kozlova on the Constitution of the Russian Federation. 3rd ed. Moscow: Library of the «Rossiyskaya Gazeta»; 2009. (In Russ.).
 20. Sergeev DB. Institut mestnogo soobshchestva munitsipalnogo obrazovaniya: trudnyy put v sovremennoe rossiyskoe pravo [Institute of local community of municipal entity: hard way into the modern Russian law]. *Russian Juridical Journal*. 2010;5. (In Russ.).
 21. Sergeev DB. Mestnoe soobshchestvo i munitsipalnoe obrazovanie kak subekty prava munitsipalnoy sobstvennosti [Local community and municipal formation as subjects of municipal property rights]. *Sovremennoe pravo*. 2011;11. (In Russ.).
 22. Taeva NE. Normy Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii kak forma vyrazheniya sotsialnykh tsennostey [Norms of the Constitution of the Russian Federation as a form of expression of social values]. *Constitutional and Municipal Law*. 2009;5. (In Russ.).
 23. Timofeev NS. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: osnovy i predely (konstitutsionno-pravovye aspekty): avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk [Local self-government in Russia: fundamentals and limits (constitutional and legal aspects): Author's abstract]. Moscow; 2008. (In Russ.).
 24. Fadeev VI. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: istoricheskiy opyt i sovremennaya praktika pravovogo regulirovaniya [Local self-government in Russia: Historical experience and modern practice of legal regulation]. *Lex russica*. 2014;4. (In Russ.).
 25. Chikhladze LT. K voprosu o mezhdunarodnykh soglasheniyakh kak istochnikakh munitsipalnogo prava Rossii [On the issue of international agreements as sources of municipal law in Russia]. *Legal Science*. 2016;3. (In Russ.).