

DOI: 10.17803/1729-5920.2024.209.4.086-097

С. А. Васильев*

Севастопольский государственный университет
г. Севастополь, Российская Федерация

Ценность местного самоуправления в процессе его соотношения с государством: конституционно-правовой аспект

Резюме. Реформирование местного самоуправления в России последних десятилетий постепенно отводит данную институцию от сущности ее создания, встраивая в вертикаль государственной власти под образом власти публичной. Конституционные поправки 2020 г. только ускорили данный процесс. В статье сделана попытка обосновать необходимость сохранения муниципальной власти в том виде, который ей был присущ изначально, когда она была прообразом теорий свободной общины или хотя бы дуализма. На основе теоретических наработок ученых и автора данного исследования, а также по ряду вопросов местного значения, включая земельные, налоговые, градостроительные и иные общественные отношения, осуществлена попытка показать необходимость местного самоуправления в настоящее время, если организационно-правовыми средствами придать ему нужный вектор развития. Особую, негативную, роль в рассматриваемом вопросе играют всё более и более расширяющаяся практика делегирования государственных полномочий и введение одноуровневой системы территориальной организации муниципальных образований. Для преодоления проблемных тенденций предложено по-новому реализовать существующие институты муниципального права, что даст свои положительные плоды и на что имеется реальный запрос со стороны населения. Так, люди неохотно участвуют в различных мероприятиях, связанных с обязательным очным присутствием, но активно голосуют за варианты благоустройства общественного пространства, не хотят быть депутатами сельских поселений, но помогают друг другу в трудных ситуациях и выходят на субботники, и т.д. Последующая трансформация местного самоуправления должна отталкиваться от потребностей граждан, а не государства.

Ключевые слова: местное самоуправление; государственная власть; публичная власть; ценность; самостоятельность; делегирование полномочий; конституционные поправки

Для цитирования: Васильев С. А. Ценность местного самоуправления в процессе его соотношения с государством: конституционно-правовой аспект. *Lex russica*. 2024. Т. 77. № 4. С. 86–97. DOI: 10.17803/1729-5920.2024.209.4.086-097

The Value of Local Self-Government in the Process of its Interaction with the State: Constitutional and Legal Aspect

Stanislav A. Vasiliev

Sevastopol State University
Sevastopol, Russian Federation

Abstract. The local self-government reform in Russia in recent decades has gradually diverted this institution from the essence of its creation, embedding it in the vertical of state power under the image of public power. The 2020 constitutional amendments have only accelerated this process. The paper attempts to substantiate the need to preserve municipal power in the form that it was originally inherent in, being a prototype of the theory of a free community or at least dualism. The paper is based on the theoretical advances of scientists and the author's insights, as well as on a number of issues of local importance, including land, tax, urban planning and other public relations. The author has attempted to show the need for local self-government at the present time, if

© Васильев С. А., 2024

the necessary vector of development is given to it by organizational and legal means. The increasingly expanding practice of delegating state powers and the introduction of a single-level system of territorial organization of municipalities plays a negative role in the issue under consideration. In order to overcome problematic trends, it is proposed to implement the existing institutions of municipal law in a new way, which will give positive results and for which there is a real demand from the population. Thus, people are reluctant to participate in various events related to mandatory face-to-face attendance, but actively vote for options for improving public space, do not want to be deputies of rural settlements, but help each other in difficult situations and go out on clean-up days, etc. The subsequent transformation of local self-government should be based on the needs of citizens, not the state.

Keywords: local self-government; state power; public power; value; independence; delegation of authority; constitutional amendments

Cite as: Vasiliev SA. The Value of Local Self-Government in the Process of its Interaction with the State: Constitutional and Legal Aspect. *Lex russica*. 2024;77(4):86-97. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2024.209.4.086-097

Введение

С укреплением государственной власти, укрупнением административно-территориальных единиц и особенно муниципальных образований формируется актуальный запрос на действенное местное самоуправление. Безусловно, большинству граждан важнее то, чтобы решались вопросы местного значения, а не сама возможность реализации чьих-либо властных амбиций. Тем не менее местное самоуправление в контексте собственной самостоятельности является важной ценностью. Помимо этого, своим наличием оно обеспечивает демократические ценности функционирования публичной власти, выступает в качестве дополнительного механизма максимальной объективности принимаемых государственных решений. Достигнуто это может быть профессиональным обжалованием указанных актов должностными лицами муниципального уровня в судебных инстанциях, выявлением мнения населения путем инициирования форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и т.д.

Несмотря на вышесказанное, с сожалением приходится констатировать, что поправки к Конституции РФ 2020 г. и ряд иных решений, включая запланированную, но пока полностью не реализованную реформу местного самоуправления, нивелируют указанную ценность.

Постановка проблемы

В Российской империи неразвитость местного самоуправления признавалась важной причиной экономического упадка, отсутствия прогресса. В одном из своих выступлений П. А. Столыпин обращал внимание на отсутствие возможности интенсификации экономического роста в Польше ввиду отсутствия там земств¹. Свобода местного самоуправления потенциально способна давать дополнительный импульс экономике, отставание которой можно обосновать излишней регламентацией со стороны государства на том уровне, где оно не может постоянно оперативно оценивать складывающиеся правоотношения. Поэтому давно настало время передавать истинно муниципальные полномочия на соответствующий уровень² и на такой основе организовывать соотношение государственной и муниципальной власти.

Вместе с тем существует позиция, согласно которой отечественный акт высшей юридической силы определил местное самоуправление как одно из самых ярких проявлений гражданского общества, как минимум по сравнению с советским прошлым, когда местное самоуправление как таковое отсутствовало³.

После поправок к Конституции РФ 2020 г. была официально оформлена публичная власть, которая представляет собой совокуп-

¹ Столыпин П. А. Речь, произнесенная в Государственной думе 7 мая 1910 года // Российские судьбы. Петр Столыпин. М. : Новатор, 1998. С. 346.

² Демидов В. В. Концепция развития местного самоуправления в городе Севастополе // Сборник научных статей по итогам II Севастопольского юридического форума, прошедшего 27–28 сентября 2019 г. на базе Юридического института Севастопольского государственного университета / отв. ред. С. А. Васильев. М. : Центркаталог, 2020. С. 29–35.

³ Федотов В. Н., Федотов А. В. Территориальное общественное самоуправление: право и практика: конституционно-правовое исследование / под общ. ред. Ю. И. Скуратова. М. : Спутник+, 2006. С. 49.

ность государственной власти и местного самоуправления. А. Г. Головин отмечает обусловленность такого решения необходимостью единения стратегий развития всех уровней управления, направленного на удовлетворение интересов каждого отдельно взятого человека. В результате муниципалитеты, решая вопросы местного значения, должны органично встраиваться в мероприятия общей государственной политики⁴. Такой подход, безусловно, целесообразен, однако негативно сказывается на реализации идеи местного самоуправления, формируя фактически третий уровень государственной власти. В этой связи С. А. Авакьян считает целесообразным вовсе отказаться от местного самоуправления, называя вещи своими именами, но решая задачи, стоящие перед управленческими структурами публичного сектора⁵. На основе вышесказанного можно констатировать постепенное снижение значимости местного самоуправления, что достигается посредством ряда государственных реформ, которые подробнее будут разобраны далее.

Подмена местной власти государственной

Совокупность норм действующего законодательства фактически позволяет государству принимать на себя полномочия органов местного самоуправления временно или на постоянной основе, а также делегировать свои полномочия на муниципальный уровень. В результате складывается ситуация, при которой в случае доходности для бюджета полномочия являются государственными, а в случае отсутствия данного обстоятельства — муниципальными. Примеров тому большое количество⁶, в том числе в рабо-

тах автора этих строк⁷. Отсюда нередки случаи, когда происходит смешение функционала, хотя данное обстоятельство упрочивает конституционную новацию 2020 г. о единстве публичной власти и всё больше нивелирует самостоятельность местного самоуправления.

Усиливается данное обстоятельство в выполнении своих функций региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Многие цели и задачи по своей природе разных властей совпадают. Поэтому и происходит такое смешение. Выходом из этой ситуации могло бы быть развитие института договорных отношений публичного характера, когда соответствующие полномочия распределялись бы в результате диалога, а не императивного волевого государственного решения⁸. Например, на основании п. 12 ст. 1 Закона города Севастополя от 29.12.2016 № 314-ЗС (ред. от 28.12.2020) «О наделении органов местного самоуправления в городе Севастополе отдельными государственными полномочиями города Севастополя» на муниципальный уровень передано выявление бесхозяйного и выморочного имущества в пределах территории соответствующего местного образования⁹. При этом фактически ликвидные недвижимые объекты государственные органы стремятся переоформить в свою собственность, а требующие сноса или особого отношения, подразумевающего дополнительные организационные мероприятия и затраты без последующего получения дохода, — остаются в муниципальной компетенции¹⁰. Описанный подход представляется несправедливым, как минимум исходя из бюджетных возможностей данных уровней власти. Более детальное распределение полномочий — на договорной

⁴ Головин А. Г. Актуальные векторы развития местного самоуправления в русле ответственного делегирования власти народом // *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 12 (193). С. 37.

⁵ Авакьян С. А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // *Вестник Московского университета. Серия 11, Право*. 2023. № 1. С. 17.

⁶ *Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты* : монография / коллектив авторов ; под общ. ред. В. В. Таболина. М. : Юстицинформ, 2020. С. 48–49.

⁷ Васильев С. А. Собственные и делегированные полномочия муниципалитетов по выявлению бесхозяйного имущества в городах федерального значения (на примере Севастополя) // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. 2023. № 2. С. 21–24.

⁸ *Город в теории и практике*. С. 278.

⁹ Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя. URL: https://sevzakon.ru/view/laws/bank/2016_244-314/zakon_n_314_zs_ot_29_12_2016/tekst_zakona/ (дата обращения: 19.01.2024).

¹⁰ Васильев С. А. Собственные и делегированные полномочия муниципалитетов по выявлению бесхозяйного имущества в городах федерального значения (на примере Севастополя). С. 21–24.

основе — видится оптимальным выходом из сложившейся ситуации. Однако важнее то, что для государства необходим низовой уровень власти и для него это тоже ценность, но оно заинтересовано в более управляемом и менее самостоятельном, послушном акторе, которому можно передавать те функции, которыми оно само заниматься не хочет.

В настоящее время наблюдается усиление централизованной государственной власти, в том числе за счет нивелирования самостоятельности местного самоуправления, которое по прошествии советской эпохи и без того формировалось колоссальными усилиями и большим трудом¹¹. Между всеми уровнями власти полномочия должны быть распределены на договорной основе, а на нестабильности государственной политики, которая часто нерационально подстраивается под происходящие события самого разного характера. Безусловно, такого рода соглашения не должны противоречить конституционно-правовому регулированию, закладывающему основы такого разграничения компетенции. Речь в данном случае идет об их детализации.

В качестве основных проблем взаимодействия органов местного самоуправления с государственными структурами в сфере жилищного строительства М. Ю. Середа¹² выделяет организационную обособленность данных уровней власти в соответствии со ст. 12 Конституции РФ. Указанное обстоятельство не позволяет представителям государственных и муниципальных органов оказывать эффективное воздействие друг на друга, что делает недостижимым искомым результат. Хотя в условиях реализации прошедшей в 2020 г. конституционной реформы данная ситуация может исправиться, а взаимодействие станет эффективнее в рамках единой

системы публичной власти¹³. Кроме того, органы местного самоуправления в большинстве своем зависят от межбюджетных трансфертов, поступающих в местный бюджет из государственного. Не имеющие достаточных собственных средств, ограниченные в части реализации самостоятельных инициатив, они вынуждены снижать эффективность выполнения своей части публичного управления. Также взаимодействию мешают собственные обязательства разных уровней публичного управления в сфере строительства, которые соответствующие органы обязаны выполнять, порой в отрыве от интересов другой стороны отношений сотрудничества.

Применительно к финансовой обеспеченности местного самоуправления необходимо отметить следующее. Часть 3 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления устанавливает, что «часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом»¹⁴. Таким образом, на международном уровне определено, что часть местного бюджета обязательно должна формироваться за счет местных налогов и сборов, но рамки муниципального правового регулирования данной сферы устанавливает законодатель.

Налогового обеспечения должно быть достаточно, что, по мнению В. В. Таболина и А. В. Корнева, означает способность экономической основы местного самоуправления обеспечить реализацию полномочий местных представительных и исполнительных органов власти¹⁵. Однако на основе ряда норм действующего законодательства этого не происходит, и органы местного самоуправления вынуждены доволь-

¹¹ Безруков А. В., Кожевников О. А. Российский федерализм и местное самоуправление: тенденции соотношения и перспективы развития // Baikal Research Journal. 2023. Т. 14. № 3. С. 1232.

¹² Середа М. Ю. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. С. 3.

¹³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹⁴ Европейская хартия местного самоуправления (совершена в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=1&nd=201143787&collection=1 (дата обращения: 09.01.2014).

¹⁵ Таболин В. В., Корнев А. В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления. М. : Формула права, 2000. С. 240.

ствоваться тем, что предоставлено государственной властью¹⁶. Посредством такого механизма государство имеет возможность косвенного управления местным самоуправлением.

Для преодоления такой ситуации необходимо отталкиваться от лучших практик соотношения данных субъектов конституционно-правовых отношений, на основе чего выстраивать рациональную систему их регламентации, которая должна лечь в основу нормативного правового регулирования.

Другой проблемой является то, что современные реформы местного самоуправления приводят к установлению существенного контроля над соответствующими органами со стороны государственной власти. Ученые констатируют отсутствие местного самоуправления в современной России и фактическое наличие третьего уровня государственной власти¹⁷. Указанные тенденции обуславливаются высоким уровнем коррупции, низкой эффективностью их работы в отдельных сферах, хотя О. Е. Кутафин справедливо видел в этом угрозу развитию местного самоуправления не только как правового, но и как социального института¹⁸.

Несмотря на законодательные реформы относительно реализации местного самоуправления в самых небольших и отдаленных населенных пунктах¹⁹, проблема остается весьма актуальной. До сих пор очевидна потребность создания на таком уровне эффективных органов публичного управления. В маленьких деревнях не хватает полномочий для эффективного решения вопросов местного значения²⁰.

Гораздо серьезнее насущные проблемы утраты ценности функционирования местного самоуправления в городах федерального значения ввиду необходимости реализации принципа сохранения городского хозяйства. Надо отметить, что органы государственной власти субъектов РФ принимают меры, направленные

на обеспечение самостоятельности муниципалитетов. Так, на основании исследования, проведенного во взаимодействии автора настоящей статьи, с Департаментом финансов города Севастополя было выявлено следующее.

В целях снижения уровня дотационности и увеличения налоговых доходов местных бюджетов выполнялась следующая работа:

— информирование граждан об актуальных вопросах налогообложения;

— участие граждан, муниципалитетов и других заинтересованных субъектов в мероприятиях (совещания, семинары, рейды, заседания комиссий) совместно с органами ФНС России в части предоставления информации.

Такие несложные усилия дали хорошие результаты. По состоянию на 1 января 2022 г. процент исполнения плановых показателей по налоговым и неналоговым доходам муниципальных бюджетов в Севастополе составлял 140,5 %. Наиболее высокий процент исполнения плановых показателей отмечен в Качинском внутригородском муниципальном образовании — 273,4 %, наиболее низкий — в Орлиновском (85,1 %).

Средний темп роста поступлений налоговых доходов за 2021 г. составил 87,2 %, наибольший — по Верхнесадовому внутригородскому муниципальному образованию — 104,6 %, наименьший — по Андреевскому — 65,8 %²¹.

Тем не менее данные успехи не столько позволяют расширить перечень решенных вопросов местного значения, сколько обеспечивают реализацию делегированных государственных полномочий, на что уже было указано.

Проблемы действующего нормативного правового регулирования

Не способствуют актуализации местного самоуправления как значимой демократической

¹⁶ Васильев С. А. Местные налоги: к вопросу об ограничении конституционных основ народовластия // *Налоги*. 2017. № 1. С. 8–12.

¹⁷ Выступление А. А. Ливеровского в рамках V юбилейного Уральского форума конституционалистов, проходившего в Законодательном Собрании Свердловской области 7–12 октября 2019 г., 10 октября 2019 г.

¹⁸ Кутафин О. Е. Избранные труды : в 7 т. Т. 7 : Российский конституционализм : монография. М. : Проспект, 2016. С. 249.

¹⁹ Федеральный закон от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3371.

²⁰ Федотов В. Н., Федотов А. В. Указ. соч. С. 195.

²¹ Информация о результатах данного исследования не обнародовалась органами государственной власти и публикуется впервые.

ценности также нормы действующего законодательства, имеющие пробелы, коллизии и ряд других недостатков.

Например, при земельных операциях на муниципальных территориях необходимо учитывать их назначение, установленное законодательством, и следовать специфике использования в соответствии с требованиями нормативного правового регулирования. Так, например, согласно ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.11.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) местное самоуправление осуществляется соответствующими органами, обеспечивающими реализацию прав граждан на здоровую окружающую среду²², что реализуется посредством комплекса мероприятий, направленных на охрану природы²³.

Важнейшими нормативными актами, содержащими полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений, являются Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 04.08.2023)²⁴ и Федеральный закон № 131-ФЗ. Однако анализ данных нормативных актов позволил выявить коллизионное положение, являющееся существенным недостатком в правовом регулировании. Так, в ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ перечислены следующие вопросы местного значения в сфере земельных отношений: резервирование и изъятие земель; утверждение правил землепользования и застройки; осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель поселения; обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об охране окружающей среды» на муниципальных земельных участках должны соблюдаться требования экологической безопасности. В частности, необходимо контролировать загрязнение почв и водных ресурсов, обеспечивать сохранение биоразнообразия, а

также проводить регулярную инвентаризацию природных ресурсов²⁵.

В статье 11 ЗК РФ предусмотрены следующие полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений: резервирование и изъятие земель; установление правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований; разработка и реализация местных программ использования и охраны земель; иные полномочия в рассматриваемой сфере. Земельный кодекс РФ устанавливает правовой режим земельных участков и порядок их использования. Также данный нормативный правовой акт установил базовые принципы правового регулирования:

— государственная регистрация прав на земельные участки, которая проводится в соответствии с законодательством об охране земель;

— право муниципальных образований на распоряжение земельными участками на территории, находящейся под их юрисдикцией;

— порядок передачи и получения земельных участков между муниципальными образованиями и гражданами или юридическими лицами.

Можно убедиться, что полномочия органов публичной власти, закрепленные в разных законодательных актах, не являются идентичными. Обратим внимание на то существенное обстоятельство, что перечень вопросов местного значения является закрытым и его изменение осуществляется исключительно путем внесения дополнений в ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ. Все иные вопросы, не входящие в данный перечень, согласно ч. 2 ст. 14.1 Федерального закона № 131-ФЗ, органы местного самоуправления вправе решать за счет доходов собственных бюджетов. Вследствие этого остается неясным статус такого полномочия, предусмотренного ЗК РФ, как разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, не входящих в перечень вопросов местного значения городских и сельских поселений²⁶.

²² СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1245.

²³ Бельмач Н. В., Кузьмич Н. П. Проблемы землепользования, препятствующие инвестиционному развитию в границах территории объектов культурного наследия // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 3. С. 42–44.

²⁴ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

²⁵ СЗ РФ. 2001. № 16. Ст. 852.

²⁶ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Кроме того, в ст. 11 ЗК РФ применяется термин «иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель».

Такого рода нормативная рассогласованность потенциально способна привести к несистемности функционирования органов публичной власти и необходимости вмешательства государства для эффективного разрешения возникающих конфликтов. Поскольку арбитром будет выступать именно государственная власть, возникают сомнения относительно объективности принимаемого решения и его соотношения с интересами местного самоуправления, чем ценность последнего также определенным образом ограничивается.

В приведенных примерах речь в большей степени шла об уровне поселений, на которые не так часто обращается внимание высших властей. Однако вопросы землепользования имеют существенную имущественную составляющую, что естественным образом притягивает к процессу решения вопросов местного значения коммерческий сектор и иных субъектов права.

Ценность местного самоуправления для населения

Местное самоуправление всегда ориентировано на рациональное демократическое управление определенной территорией. В процессе такой деятельности важно найти точки соприкосновения публичного интереса и эгоистических требований каждого отдельного человека или объединения людей²⁷. Если это удастся сделать, то легитимность соответствующей власти усиливается, повышая эффективность и действенность. В этой связи строительство парков, дорог, социальных объектов — популярная мера, может пригодиться каждому жителю или даже является

объектом туристической привлекательности, и это активно распространяется в информационном пространстве, а реформирование структуры местной администрации или увеличение окладов муниципальных служащих — решение, отражаемое только в тех источниках, которые официально должны быть опубликованы по закону.

Продолжая мысль относительно удовлетворения потребностей граждан силами местного самоуправления, можно обратить внимание на сущность системы муниципального заказа²⁸. Сфера закупок в публичных интересах является одной из самых критикуемых²⁹, возможно потому, что несколько неправильно воспринимается ее сущность. Когда нанимается подрядная организация, основной субъект, с которым она работает, — орган власти, состоящий из чиновников, которые могут и не проживать в месте, например, строительства дороги и слабо заинтересованы в качестве соответствующей застройки. В результате жители требуют от органов власти решения своих вопросов, чиновники организуют удовлетворение такого рода потребностей, контролируют непосредственных исполнителей и фактически снова отчитываются перед населением тогда, когда подрядчику уже гораздо сложнее предъявить претензии. В некоторых случаях ситуация усугубляется необходимостью проведения экспертизы проделанной работы также за счет бюджета. Но и после нее жителей может что-то не устроить. В. Остром предлагал выстраивать соответствующие отношения напрямую с населением, искать механизмы для этого³⁰. Таковым может выступать местное сообщество, нормативное закрепление которого совсем необязательно, однако оно может стать своеобразной площадкой для диалога всей публичной власти и населения по решению вопросов местного значения.

На протяжении продолжительного периода времени в доктрине муниципального права

²⁷ Глазычев В. Л. Город без границ. М. : Территория будущего, 2011. С. 8–9.

²⁸ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

²⁹ См.: Долинская В. В. Публичный партнер по законодательству о государственно-частном партнерстве: основы и проблемы правового статуса // Современное право. 2023. № 6. С. 28–33 ; Башлаков-Николаев И. В., Кирпичев М. А. О мерах по обеспечению качества продукции в сфере государственного оборонного заказа (подход к отбору поставщиков) // Оборонно-промышленный комплекс: вопросы права. 2020. № 1. С. 18–24 ; Волкова М. А. Негативные последствия коррупции в сфере публичных закупок // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 6. С. 18–28.

³⁰ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / пер. с англ., предисл. А. Оболонского. М. : Арена, 1993. С. 183.

ведется дискуссия о состоятельности такого субъекта права, как местное сообщество³¹. Дж. Дьюи считает местное сообщество естественной формой, в которой личность может реализовывать свои социальные функции и потребности. Этот автор выразил надежду, что человек вернется из государственной, гораздо более масштабной плоскости в муниципальную, где будет эффективно и действенно реализовывать общественно значимые функции и добиваться реального результата³².

Ю. А. Тихомиров с сожалением отмечает, что в современных условиях совершенно потерялись территориальные сообщества, а местное самоуправление фактически сводится к тому, что муниципальным руководителям нужны деньги для пополнения местного бюджета. В этом процессе, а также в процессе его реализации мнение населения муниципального образования не учитывается³³. Объясняется это может, по мнению ученого, несколько иной схемой формирования современного местного самоуправления, которое создается государством, чего быть не должно. Юрий Александрович, ссылаясь на М. А. Бакунина, констатирует, что не просто муниципальный уровень, но и все государство в целом должно формироваться снизу вверх — от местных сообществ к большому сильному государству³⁴.

Следует обратить внимание на то, что среди задач органов местного самоуправления должно быть их формирование путем создания горизонтальных связей между людьми для эффективного решения вопросов местного значения. Отдельные региональные нормативные акты

посвящены этому³⁵, однако следует больше акцентировать внимание на правоприменительной практике.

Местное самоуправление постоянно трансформируется, претерпевая различные реформы. В этой связи возникают идеи, направленные на формирование новых субъектов конституционного права на соответствующем уровне. Одним из таких предложений является законодательная фиксация территориальных публичных коллективов, которые фактически имеют место³⁶.

В любом случае в масштабах крупных городов должны быть более мелкие формирования, объединенные не с формально-бюрократической позиции, а с содержательной. Например, это могут быть проекты, объединяющие заинтересованных граждан, вовлекаемых в решение вопросов местного значения³⁷. Даже территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС) предполагает в ходе своего функционирования формальные стороны, связанные с регистрацией, отчетностью и пр. Люди не хотят этим заниматься, но с охотой высказывают свое мнение, участвуют в субботниках, организуют и активно проявляют себя в мероприятиях местного масштаба³⁸. Во многом на это должно быть ориентировано действенное местное самоуправление, в этом его основная ценность. Решение же формальных вопросов должны брать на себя органы публичной власти или подведомственные им организации.

Продолжая мысль, связанную с деятельностью ТОС, следует отметить перспективность его реализации в новых субъектах Российской

³¹ См.: Босова Е. Н. Роль местного сообщества в организации и деятельности местного самоуправления // Вестник Института права Башкирского государственного университета. 2022. № 2 (14). С. 35–42; Пильщиков А. К. Укрепление местных сообществ через развитие институтов местного самоуправления // Государственная служба. 2021. Т. 23. № 2 (130). С. 63–67.

³² Дьюи Д. Общество и его проблемы / пер. с англ. И. И. Мюрберг, А. Б. Толстова, Е. Н. Косиловой. М.: Идея-Пресс, 2002. С. 157.

³³ Выступление Ю. А. Тихомирова в рамках Международной научно-практической конференции «Социальное благополучие человека: конституционные параметры», прошедшей в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) 6 апреля 2018 г.

³⁴ Тихомиров Ю. А. Государство: монография. М.: Норма, 2015. С. 40.

³⁵ Город в теории и практике. С. 216.

³⁶ Город в теории и практике. С. 223–224.

³⁷ Город в теории и практике. С. 226.

³⁸ В севастопольском парламенте прошла всероссийская конференция по правовым проблемам градостроительной деятельности // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя. URL: https://sevlakon.ru/view/prensa/allnews/vtoroj_sozyv/2021/aprel13/v_sevastopolskom_parlamente_proshla_vserossijskaya_konferenciya_po_teme_pravovye_problemy_gradostroitelnoj_deyatelnosti/ (дата обращения: 19.01.2024).

Федерации, где уже введена одноуровневая система территориальной организации местного самоуправления³⁹. Такая же идея заложена в законопроекте «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в отношении всех остальных регионов⁴⁰. В условиях отсутствия поселений и внутригородских районов им на смену могут прийти ТОС с гораздо более действенным включением населения в процесс решения вопросов местного значения. Однако, по мнению коллектива авторов монографии «Гражданин и власть», эффективная деятельность рассматриваемой формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления может быть достигнута только при условии законодательного гарантирования функционирования ТОС, а не местного самоуправления в целом; определения форм взаимодействия с органами публичной власти; введения в действие механизма соучастия ТОС в реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления, которые непосредственно затрагивают интересы населения; привлечения данных формирований к процессу разработки муниципальных планов и программ; организации взаимодействия властей, ТОС и собственников жилья в процессе принятия решений относительно комплексного развития соответствующей территории⁴¹.

Важным и потенциально эффективным средством соотношения муниципалитетов является межмуниципальное сотрудничество, которое способно на своем уровне развивать весь субъект РФ. Однако традиционно устоялась позиция, согласно которой развитием региона занимаются государственные власти, которые далеко не всегда заинтересованы в том, чтобы

на территории их юрисдикции функционировало сильное и самостоятельное местное самоуправление⁴². Механизмы недопущения такого обстоятельства указаны выше, однако всё это негативным образом сказывается на комплексности публичного воздействия на благополучие населения. Тем не менее это потенциально может быть еще одной ценностью действенной реализации всего многообразия функций местного самоуправления.

Заключение

В завершение необходимо отметить, что в последние годы постоянное реформирование местного самоуправления приводит к постепенной утрате ввиду недостаточной осмысленности его ценности. Вследствие попытки укрепить вертикаль государственной власти складывается четкая вертикаль публичной власти сверху вниз. Необходимо поддержать реализуемую государственную политику в части ее сущностного выражения — обеспечения благополучия граждан. Однако происходит это за счет фактического отказа от самостоятельности местного самоуправления, которое может в отдельных случаях приносить положительные результаты, если придать ему новое направление деятельности и ответить, таким образом, на запрос граждан в части вовлеченности в процессы публичного управления. Вышеизложенные подходы в совокупности с постоянной текущей деятельностью, связанной с модернизацией действующего законодательства, усилят потенциал публичной власти, а нивелирование муниципальной самостоятельности на разных уровнях закроет пока еще имеющееся «окно возможностей».

³⁹ Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ (ред. от 28.04.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6930; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ (ред. от 28.04.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6931.

⁴⁰ Законопроект № 40361-8, внесенный в Государственную Думу 16 декабря 2021 г., «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 01.10.2023).

⁴¹ Гражданин и власть : монография / С. А. Авакьян, Д. А. Авдеев, Е. Ф. Гладун [и др.] ; под ред. Г. Н. Чеботарева. Тюмень : ТюмГУ-Press, 2023. С. 52.

⁴² Город в теории и практике. С. 72.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Авакьян С. А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 1. С. 3–21.
- Башлаков-Николаев И. В., Кирпичев М. А. О мерах по обеспечению качества продукции в сфере государственного оборонного заказа (подход к отбору поставщиков) // Оборонно-промышленный комплекс: вопросы права. 2020. № 1. С. 18–24.
- Безруков А. В., Кожевников О. А. Российский федерализм и местное самоуправление: тенденции соотношения и перспективы развития // Baikal Research Journal. 2023. Т. 14. № 3. С. 1225–1235.
- Бельмач Н. В., Кузьмич Н. П. Проблемы землепользования, препятствующие инвестиционному развитию в границах территории объектов культурного наследия // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 3. С. 42–44.
- Босова Е. Н. Роль местного сообщества в организации и деятельности местного самоуправления // Вестник Института права Башкирского государственного университета. 2022. № 2 (14). С. 35–42.
- Васильев С. А. Местные налоги: к вопросу об ограничении конституционных основ народовластия // Налоги. 2017. № 1. С. 8–12.
- Васильев С. А. Собственные и делегированные полномочия муниципалитетов по выявлению бесхозяйного имущества в городах федерального значения (на примере Севастополя) // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2023. № 2. С. 21–24.
- Волкова М. А. Негативные последствия коррупции в сфере публичных закупок // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 6. С. 18–28.
- Глазычев В. Л. Город без границ. М. : Территория будущего, 2011. 400 с.
- Головин А. Г. Актуальные векторы развития местного самоуправления в русле ответственного делегирования власти народом // Lex russica. 2022. Т. 75. № 12 (193). С. 31–42.
- Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты : монография / коллектив авторов ; под общ. ред. В. В. Таболина. М. : Юстицинформ, 2020. 352 с.
- Гражданин и власть : монография / С. А. Авакьян, Д. А. Авдеев, Е. Ф. Гладун [и др.] ; под ред. Г. Н. Чеботарева. Тюмень : ТюмГУ-Press, 2023. 172 с.
- Демидов В. В. Концепция развития местного самоуправления в городе Севастополе // Сборник научных статей по итогам II Севастопольского юридического форума, прошедшего 27–28 сентября 2019 г. на базе Юридического института Севастопольского государственного университета / отв. ред. С. А. Васильев. М. : Центркаталог, 2020. С. 29–35.
- Долинская В. В. Публичный партнер по законодательству о государственно-частном партнерстве: основы и проблемы правового статуса // Современное право. 2023. № 6. С. 28–33.
- Дьюи Д. Общество и его проблемы / пер. с англ. И. И. Мюрберг, А. Б. Толстова, Е. Н. Косиловой. М. : Идея-Пресс, 2002. 160 с.
- Кутафин О. Е. Избранные труды : в 7 т. Т. 7 : Российский конституционализм : монография. М. : Проспект, 2016. 544 с.
- Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / пер. с англ., предисл. А. Оболонского. М. : Арена, 1993. 320 с.
- Пильщиков А. К. Укрепление местных сообществ через развитие институтов местного самоуправления // Государственная служба. 2021. Т. 23. № 2 (130). С. 63–67.
- Российские судьбы. Петр Столыпин. М. : Новатор, 1998. 426 с.
- Середа М. Ю. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. 22 с.
- Таболин В. В., Корнев А. В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления. М. : Формула права, 2000. 296 с.
- Тихомиров Ю. А. Государство : монография. М. : Норма, 2015. 319 с.
- Федотов В. Н., Федотов А. В. Территориальное общественное самоуправление: право и практика : конституционно-правовое исследование / под общ. ред. Ю. И. Скуратова. М. : Спутник+, 2006. 288 с.

REFERENCES

- Avakyan SA, Avdeev DA, Gladun EF, et al. Citizen and power: A monograph. Edited by Chebotarev GN. Tyumen: TSU-Press; 2023. (In Russ.).
- Avakyan SA. On the role of constitutional law in the context of new challenges and conceptual solutions for the political future of Russia. *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Series 11, Law*. 2023;1:3-21. (In Russ.). DOI: 10.55959/MSU0130-0113-11-64-1-1.
- Bashlakov-Nikolaev IV, Kirpichev MA. On measures to ensure the quality of products in the field of the state defense order (approach to the selection of suppliers). *Oboronno-promyshlennyy kompleks: voprosy prava*. 2020;1;18-24. (In Russ.).
- Belmach NV, Kuzmich NP. Problems of land use hindering investment development within the boundaries of the territory of cultural heritage sites. *Munitsipalnoe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie*. 2022;3:42-44. (In Russ.).
- Bezrukov AV, Kozhevnikov OA. Russian Federalism and local self-government: Correlation trends and development prospects. *Baikal Research Journal*. 2023;14(3):1225-1235. (In Russ.).
- Bosova EN. The role of the local community in the organization and activities of local government. *Vestnik Instituta prava Bashkirskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2022;2(14):35-42. (In Russ.). DOI: 10.33184/vest-law-bsu-2022.14.4.
- Demidov VV. The concept of development of local self-government in the city of Sevastopol. In: Vasiliev SA, editor. *Collection of scientific articles of the II Sevastopol Legal Forum, held on September 27–28, 2019 at Law Institute, Sevastopol State University*. Moscow: Tsentrkatalog Publ.; 2020. Pp. 29–35. (In Russ.).
- Dewey D. Society and its problems. Transl. from English by Murberg II, Tolstova AB, Kislova EN. Moscow: Idea-Press; 2002. (In Russ.).
- Dolinskaya VV. Public partner on public-private partnership legislation: Fundamentals and problems of legal status. *Sovremennoe pravo [Modern law]*. 2023;6:28-33. (In Russ.). DOI: 10.25799/NI.2023.18.15.005.
- Fedotov VN, Fedotov AV. Territorial public self-government: Law and practice. Constitutional and legal research. Skuratov Yul, editor. Moscow: Sputnik+ Publ.; 2006. (In Russ.).
- Glazychev VL. A city without borders. Moscow: Territoriya budushchego Publ.; 2011. (In Russ.).
- Golovin AV. Current vectors of local self-government development in line with the people' responsible delegation of power. *Lex russica*. 2022;75(12):31-42. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2022.193.12.031-042.
- Kutafin OE. Selected works: in 7 vols. Vol. 7: Russian Constitutionalism. A monograph. Moscow: Prospekt Publ.; 2016. (In Russ.).
- Ostrom V. The meaning of American federalism. What is a self-governing society. Transl. from Eng., preface by Obolonsky A. Moscow: Arena Publ.; 1993. (In Russ.).
- Pilshchikov AK. Strengthening local communities through the development of local government institutions. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021;23(2-130):63-67. (In Russ.). DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-2-63-67.
- Russian destinies. Peter Stolypin. Moscow: Novator Publ.; 1998. (In Russ.).
- Sereda MYu. Interaction of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local self-government bodies in the field of housing development. The author's abstract of Cand. Diss. (Law). Belgorod: Belgorod State University Publ.; 2009. (In Russ.).
- Tabolin VV, editor. The city in theory and practice: Legal and urban aspects. A monograph. Moscow: Yustitsinform Publ.; 2020. (In Russ.).
- Tabolin VV, Kornev AV. Municipal urban law. The legal and organizational foundations of the activities of local governments. Moscow: Formula prava Publ.; 2000. (In Russ.).
- Tikhomirov YuA. The State: A monograph. Moscow: Norma Publ.; 2015. (In Russ.).
- Vasiliev SA. Local taxes: On the issue of limiting the constitutional foundations of democracy. *Nalogi*. 2017;1:8-12. (In Russ.).
- Vasiliev SA. Own and delegated powers of municipalities to identify owner-less property in federal cities (following the Sevastopol case). *Munitsipalnoe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie*. 2023;2:21-24. (In Russ.). DOI: 10.18572/2072-4314-2023-2-21-24.
- Volkova MA. Negative consequences of corruption in public procurement. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;6:18-28. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2023.151.6.018-028.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Васильев Станислав Александрович, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права Севастопольского государственного университета д. 33, Университетская ул., г. Севастополь 299053, Российская Федерация
mnogoslov@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Stanislav A. Vasiliev, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law, Sevastopol State University, Sevastopol, Russian Federation
mnogoslov@mail.ru

Материал поступил в редакцию 24 декабря 2023 г.

Статья получена после рецензирования 23 января 2024 г.

Принята к печати 15 марта 2024 г.

Received 24.12.2023.

Revised 23.01.2024.

Accepted 15.03.2024.