

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Шахов Александр Алексеевич

**Местное самоуправление в условиях современного российского
федерализма**

Специальность: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2024

Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель ***Баженова Ольга Ивановна***
доктор юридических наук

Официальные оппоненты – ***Нарутто Светлана Васильевна***,
доктор юридических наук, профессор,
ФГАОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е.
Кутафина (МГЮА)», кафедра
конституционного и муниципального
права, профессор;
Астафичев Павел Александрович,
доктор юридических наук, профессор,
ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский
университет МВД России», кафедра
конституционного и международного
права, профессор;
Ларичев Александр Алексеевич, доктор
юридических наук, доцент, ФГАОУ ВО
«Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»,
факультет права, департамент
публичного права, профессор.

Защита диссертации состоится «24» октября 2024 г. в 15 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд.536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/3125>.

Автореферат разослан «___» сентября 2024 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

А.А. Троицкая

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность темы исследования. Необходимость создания условий для эффективного функционирования муниципальной власти, ответственной за решение значительного количества первичных социальных проблем граждан по месту их проживания, является бесспорным императивом современного государства. В решении проблем непосредственного обеспечения жизнедеятельности местных жителей выражается функциональное предназначение института местного самоуправления. Но отождествление местного самоуправления только с непосредственным исполнением функций по решению вопросов местного значения является значительным упрощением его предназначения. Местное самоуправление - важнейший конституционно-правовой институт, эффективная организация и осуществление которого способствует становлению Российской Федерации в качестве демократического государства и на этой основе единство системы публичной власти.

Однако закрепление конституционных гарантий организации местного самоуправления само по себе не обеспечивает крепости муниципальной власти. Эти гарантии должны получить полноценную реализацию на почве баланса между мерой самостоятельности местного самоуправления и мерой вмешательства (вовлеченности) государства в вопросы его организации. Но отчетливого представления о том, каким должен быть этот баланс, до сих пор не выработано. Это отчетливо демонстрируют непрерывные законодательные реформы в области местного самоуправления, основанные нередко на противоположных ценностных установках. Результатом этих реформ стало снижение степени защищенности местного самоуправления. Сокращение количества собственных полномочий наряду с расширением объема делегированных государственных полномочий и наделением муниципальных образований правом осуществлять публичные функции во взаимодействии с органами государственной власти, нивелирование возможностей местных жителей по участию в решении проблем их непосредственного

жизнеобеспечения, финансовая, политическая и административная зависимость муниципальных образований свидетельствуют о неуклонном процессе огосударствления местного самоуправления. Немалую роль в этом процессе сыграли субъекты Российской Федерации.

На протяжении всех лет, с момента возрождения местного самоуправления и вплоть до настоящего дня, муниципальные образования оказываются под тяжелым давлением субъектов Федерации, рассматривающих нередко муниципальную власть в качестве «собственной вотчины». Предпринимавшиеся в начале 2000-х годов краткосрочные усилия федерального центра изменить положение, предоставив муниципальным образованиям высокий уровень федеральных (законодательных) гарантий, ситуации не изменили.

Вместе с тем местное самоуправление, будучи организационно самостоятельным, но не изолированным конституционно-правовым институтом, пребывает в глубокой связи с иными институтами публичной власти. Ни в современной науке конституционного и муниципального права, ни в правоприменительной практике не учитывается, или недостаточно учитывается, одно важнейшее обстоятельство – особая, обусловленная конституционно-правовой природой, взаимосвязь между федерализмом и местным самоуправлением. Речь идет не об одностороннем (федерализм – местное самоуправление), а о взаимном, или двустороннем, характере такой взаимосвязи (федерализм – местное самоуправление, местное самоуправление – федерализм). Другими словами, изменение уровня гарантирования (защищенности) местного самоуправления, как в направлении его повышения, так и в направлении его снижения, напрямую сказывается на состоянии федерализма.

Тем самым актуальность темы диссертационного исследования определяется необходимостью научного анализа особенностей взаимодействия местного самоуправления и федерализма на современном этапе государственного строительства Российской Федерации. С одной

стороны, необходимо выяснить, каково влияние сложившихся в России федеративных отношений на правовое и фактическое положение местного самоуправления, насколько оно способствует трансформации представлений о конституционно-правовой роли муниципальной власти. С другой стороны, ответа требует вопрос о том, каким образом местное самоуправление влияет сегодня на положение субъектов Российской Федерации и тем самым на систему публичной власти в целом, и каким может быть и должно быть такое влияние.

Степень разработанности темы исследования. Вопросам о конституционно-правовой природе федерализма и местного самоуправления традиционно уделяется огромное внимание в науке конституционного права. Им посвящены работы государствоведов дореволюционного периода - А.С. Алексеева, В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, Л.А. Велихова, С.Ю. Витте, Б.Б. Веселовского, А.Д. Градовского, М.М. Ковалевского, Ф.Ф. Кокошкина, Н.М. Коркунова, С.А. Котляровского, Н.И. Лазаревского, Б.Н. Чичерина, А.С. Яценко и др., работы современных исследователей - Р.Г. Абдулатипова, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, М.В. Глигич-Золотаревой, А.А. Сергеева, А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, Н.М. Добрынина, А.А. Захарова, Л.М. Карапетяна, Ю.В. Кима, А.Н. Кокотова, А.Н. Лебедева, В.Н. Лексина, С.В. Нарутто, И.А. Умновой (Конюховой), М.Х. Фарукшина, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко и др.

Проблемы современной организации местного самоуправления исследуются в работах С.А. Авакьяна, П.А. Астафичева, О.И. Баженовой, Г.В. Барабашева, Л.Ф. Болтенковой, Т.М. Бялкиной, И.В. Выдрина, Е.В. Гриценко, М.А. Краснова, С.Н. Леонова, А.А. Ларичева, А.Н. Максимова, Л.А. Нудненко, И.И. Овчинникова, Р.В. Петухова, Н.Л. Пешина, Н.С. Тимофеева, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, А.А. Уварова, И.А. Умновой (Конюховой), Е.С. Шугриной и др.

Особое место в доктрине занимают работы отечественных авторов, посвященные проблемам организации федеративного государства и его

взаимодействия с местным самоуправлением. Речь идёт о трудах Р.Г. Абдулатипова «Федералогия»¹, Л.Ф. Болтенковой «Местное самоуправление в системе федеративных отношений»², Е.В. Гриценко «Местное самоуправление и государство в условиях федерализма (Сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России)»³, А.Н. Черткова «Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования: территориальный статус и устройство»⁴, В.А. Щепачева «Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы её реализации в законодательстве Российской Федерации»⁵.

Проблемам федерализма и местного самоуправления, особенностям их положения в различных правопорядках, а также взаимодействия друг с другом посвящено немало исследований и в зарубежной доктрине. К ним относятся труды Е. Гибсона, Р. Даля, В. Миллера, Ш. Монтескье, А. Токвилля, Д. Элазара и других исследователей.

Однако в работах названных авторов раскрываются лишь отдельные вопросы взаимодействия федеративных и муниципальных единиц, целостного представления об их влиянии друг на друга не выработано. Настоящее диссертационное исследование призвано восполнить указанный пробел.

¹ Абдулатипов Р.Г. Федералогия. — СПб.: Питер, 2004. — 320 с.

² Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений: лекция; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. - Москва: Изд-во РАГС, 2004 (ОП ИЦ РАГС). - 67 с.

³ Гриценко Е.В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: Сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02. - Санкт-Петербург, 2002. - 446 с.

⁴ Чертков А.Н. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования: территориальный статус и устройство: учебное пособие – Москва: ИИУ МГОУ, 2020 – 216 с.

⁵ Щепачев В.А. Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы её реализации в законодательстве Российской Федерации: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 - Москва, 2014. - 538 с.

Целью диссертационного исследования является разработка целостного представления о взаимном влиянии федерализма и местного самоуправления и особенностей такого влияния на почве российского федерализма. Кроме того, диссертант ставит целью научное обоснование предложений по реформированию отечественного законодательства о местном самоуправлении.

Достижение указанной цели предполагает постановку и разрешение следующих **задач**:

- раскрытие конституционно-правового содержания принципа федерализма;
- раскрытие взаимной связи принципов федерализма и местного самоуправления;
- исследование роли федеральной государственной политики в последующем влиянии органов государственной власти субъектов Российской Федерации на функционирование института местного самоуправления;
- анализ особенностей территориальной организации местного самоуправления в рамках российской федеративной модели;
- анализ способов влияния органов государственной власти субъектов Российской Федерации на компетенцию местного самоуправления;
- анализ способов влияния органов государственной власти субъектов Российской Федерации на организационное устройство муниципальных образований;
- раскрытие взаимной связи принципов финансового федерализма и финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- анализ влияния федеральной финансовой политики на реализацию принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления в России;
- комплексная оценка конституционно-правовых последствий влияния органов государственной власти субъектов Российской Федерации на конституционно-правовой статус местного самоуправления и характер его влияния на построение федеративного государства.

Объектом диссертационного исследования являются публично-правовые отношения, возникающие при функционировании института местного самоуправления в условиях отечественной модели федерализма, в том числе муниципальные правоотношения, связанные с участием субъектов Российской Федерации в организации местного самоуправления, федеративные правоотношения, возникающие между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по вопросам организации и деятельности региональной власти.

Предметом диссертационного исследования являются конституционно-правовые нормы, нормы федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, посвященные вопросам федеративного устройства, организации местного самоуправления, и возникающие на их основе конституционно-правовые и муниципально-правовые отношения. Предмет исследования составляют также позиции учёных, изложенные в научной литературе по теме.

Методологическая основа диссертационного исследования включает в себя такие общенаучные методы как анализ, синтез, исторический метод. Данные методы использовались при раскрытии причин возникновения и анализа особенностей становления федеративных государств, раскрытии конституционно-правового содержания принципов федерализма и местного самоуправления.

Методологическая основа диссертационного исследования включает в себя такие частнонаучные методы как формально-юридический, системный, социологический методы, а также метод статистического анализа данных. Формально-юридический метод применялся в исследовании в целях анализа конституционных положений, посвящённых вопросам федеративного устройства и организации местного самоуправления в Российской Федерации, анализа федерального и регионального законодательства по этим вопросам, а также стратегий, концепций и общих направлений государственной и

региональной политики в области организации местного самоуправления. Системный метод применялся при оценке положения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, их организационной, финансовой, компетенционной обеспеченности с учётом целостности и единства системы публичной власти в России. Использование этого метода позволило сформулировать рекомендации по совершенствованию законодательства в области местного самоуправления. Социологический метод применялся в целях оценки политико-правовой значимости муниципальных реформ для местных сообществ (населения), их фактического влияния на региональную политику, а также оценки последствий такого влияния. В результате обращения к методу статистического анализа данных диссертант провел анализ объёма доходных источников бюджетов регионального и муниципального уровней и тем самым финансовой самодостаточности муниципальных образований.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили работы отечественных и зарубежных авторов - диссертации и авторефераты, монографии, статьи, учебная литература по теории конституционного и муниципального права; аналитические доклады и результаты мониторинга профильных министерств, междисциплинарные труды.

Нормативную базу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и иные нормативные правовые акты по вопросам федеративного устройства и организации местного самоуправления. При написании работы учитывались правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по отдельным вопросам организации местного самоуправления и федерализма.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили практики взаимодействия между Российской Федерацией и субъектами РФ в области регулирования местного самоуправления; практики взаимодействия между субъектами РФ и муниципальными образованиями; установленные федеральным и региональным законодателем нормативно-правовые условия функционирования местного самоуправления в России.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в теоретическом обосновании взаимного влияния конституционно-правовых институтов федерализма и местного самоуправления, в раскрытии преимуществ их полноценного конституционно гарантированного функционирования. Доказывая, что современные проблемы организации и осуществления местного самоуправления в России связаны с особенностями организации федеративных отношений, одновременно подчёркивается, что закрепление и надлежащая реализация конституционных и законодательных (государственных) гарантий местного самоуправления способствует формированию благоприятных условий для укоренения принципа федерализма и эффективного развития на этой основе федеративных отношений в Российской Федерации.

Положения, выносимые на защиту.

1. Неотъемлемым элементом содержания принципа федерализма и соответственно федеративной формы государственного устройства является демократическое начало организации государственной власти федеративных единиц.

Такое понимание основано на социально-исторических предпосылках возникновения федеративных государств, анализа результатов практики их функционирования. Идея (принцип) федерализма позволил успешно решить проблему организации политической власти в государствах с множеством обладающих отдельными чертами государственности образований, многонациональных и территориально дифференцированных государствах,

создать эффективную систему государственного управления, основанную на началах единства и дифференциации.

Проводимое в политической практике государственного строительства отдельных государств различие между федерализмом и федеративной формой государственного устройства обусловлено сложностями процессов демократизации этих государств, обусловленными разными причинами (политический режим, форма правления, крепость демократической культуры и пр.).

2. Местное самоуправление и федерализм - два самостоятельных конституционно-правовых принципа организации публичной власти в конституционном (демократическом) государстве, пребывающие в тесной взаимосвязи между собой.

Сильное местное самоуправление способствует формированию условий для укрепления и развития принципа федерализма. Оно укореняет демократические практики решения различных проблем организации власти на местах и создания условий для удовлетворения первичных жизненных потребностей граждан, формирует и обеспечивает крепость демократических навыков в решении гражданами своих насущных проблем, а тем самым обеспечивает и крепость демократической культуры. Развитая муниципальная демократия создает условия для приобретения территориальными коллективами на уровне субъектов Российской Федерации собственной социальной (политической) субъектности – первичной предпосылки становления крепкого федерализма в России.

Федерализм формирует прочные организационные и финансовые условия для укоренения местного самоуправления, реализации инициатив, связанных с повышением эффективности использования демократических механизмов в решении проблем непосредственного жизнеобеспечения граждан, способствует консолидации местных сообществ (территориальных коллективов на муниципальном уровне).

3. Характер складывающихся в государстве отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации оказывает непосредственное влияние на состояние местного самоуправления. Без сложившихся традиций использования субъектами Российской Федерации демократических практик управления на муниципальный уровень транслируются сложившиеся иерархические (административные) практики взаимодействия федерального центра и федеративных единиц.

В условиях значительного влияния (регулирующего воздействия) Российской Федерации на организацию власти в субъектах Федерации в настоящее время наблюдается устойчивая тенденция сокращения используемых субъектами Федерации демократических инструментов управления. Вслед за самостоятельностью субъектов Федерации сужаются и границы самостоятельности местного самоуправления.

4. Инициированная и поддерживаемая субъектами Российской Федерации тенденция отказа от использования форм императивной демократии при изменении границ территорий осуществления местного самоуправления и перехода к преобладающему использованию форм опосредованного выражения мнения населения – к согласию представительного органа муниципального образования по вопросу изменения границ, преобразования муниципальных образований ведёт к умалению конституционного права населения на выражение мнения в случае муниципально-территориальных изменений.

Территориальная организация местного самоуправления должна быть основана на широком использовании форм императивной демократии в вопросах изменения границ территорий осуществления местного самоуправления (преобразования муниципальных образований, изменения границ муниципальных образований).

5. Введённый в целях удовлетворения практических потребностей субъектов Российской Федерации и до сих пор не получивший необходимого доктринального обоснования институт перераспределения полномочий по

решению вопросов местного значения значительно сокращает компетенционные (функциональные) возможности местного самоуправления. Допустимость фактически одностороннего, по усмотрению субъекта Российской Федерации, изъятия полномочий по решению вопросов местного значения у муниципальных образований требует сдерживания согласительными процедурами между муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации. Такое сдерживание ставит субъектов Российской Федерации перед необходимостью обоснования потребности в перераспределении, стимулирует формирование новых, отличных от перераспределения, практик взаимодействия по вопросам компетенции, создаст стимулы комплексного, а не точечного решения этих вопросов.

Процедура согласования по вопросу о передаче того или иного полномочия по решению вопроса местного значения с муниципального на региональный уровень власти создает основу для укрепления доверительных отношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Сохранение института перераспределения полномочий требует предоставления муниципальным образованиям права оспаривания данного решения в судебном порядке.

6. Предоставление субъектам Российской Федерации права участия в формировании органов местного самоуправления посредством закрепления безальтернативного порядка формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, а также порядка избрания главы муниципального образования умаляет конституционное право населения на определение структуры органов местного самоуправления. Население муниципального образования фактически лишается возможности формирования собственной воли по вопросам организационного устройства местной власти. Интересы населения (местного сообщества) подменяются региональными интересами.

Отказ от предоставления субъектам Российской Федерации права на безальтернативное закрепление порядка формирования представительного органа, избрание главы муниципального образования формирует устойчивые предпосылки демократизации системы органов местного самоуправления и на этой почве формирования практик достижения компромисса в деятельности избранных населением муниципальных образований органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

7. Общность правовой природы принципов федерализма и местного самоуправления, общая функциональная значимость гарантии финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований способствуют построению единой, основанной на общих принципах непротиворечивой модели финансового обеспечения субъектов Федерации и муниципальных образований.

8. Получившая широкое распространение практика предоставления межбюджетных трансфертов в целях решения проблемы недостаточности средств местных бюджетов укрепляет тенденцию централизации финансовой системы Российской Федерации, в которой субъекты Федерации и муниципальные образования лишены необходимой меры финансовой самостоятельности. Такая практика не способна решить проблему финансовой обеспеченности муниципальных образований. Ее решение требует передачи бюджетам муниципальных образований отдельных доходных источников в виде местных налогов (налог на профессиональный доход); расширения объема налоговых доходов муниципального образования за счет введения обязанности субъектов РФ по установлению нормативов отчислений от налогов и сборов, поступающих в региональные бюджеты (транспортный налог, налог на добычу общераспространённых полезных ископаемых и пр.)

Закрепление отдельных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления на конституционно-правовом уровне способствует укреплению финансовой основы местного самоуправления.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Диссертационное исследование направлено на исследование вопросов комплексного взаимодействия федерализма и местного самоуправления.

С теоретической точки зрения работа служит решению проблем влияния субъектов Российской Федерации на положение муниципальных образований, укрепления федерализма в России, являющихся важнейшими проблемами современной науки конституционного и муниципального права.

Поскольку проблема взаимного влияния федерализма и местного самоуправления не получила полной разработки в науке, постольку данное диссертационное исследование направлено на восполнение существующего пробела.

Выводы и положения теоретического и практического характера могут быть положены в основу дальнейшей теоретической разработки конституционно-правовых проблем организации государственной власти в федеративном государстве, организации местного самоуправления.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в деятельности органов публичной власти.

Содержащиеся в работе выводы и материалы могут быть использованы в процессе преподавания различных учебных курсов, в том числе конституционного права Российской Федерации, муниципального права России.

Личный вклад автора заключается в личном выполнении автором теоретических исследований, изложенных в диссертационной работе, а также ее результатов, выносимых на защиту.

Достоверность результатов диссертационного исследования основывается на обоснованности методологии исследования, самостоятельном анализе нормативно-правового материала, использовании статистических данных, подкрепленные воззрениями российских и зарубежных авторов.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, изложены автором в научных работах, в том числе статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности.

Отдельные идеи и выводы диссертационного исследования автором выражены в докладах (выступлениях) на круглом столе «Конституционная модель организации местного самоуправления в России: проблемы и перспективы тридцать лет спустя», организованном юридическим факультетом МГУ им. М.В. Ломоносова 17 июня 2023 г.; на V Международной научно-практической конференции «Федерализм в современном публичном праве» 7 ноября 2022 г.

Ключевые идеи диссертационного исследования применялись автором в процессе проведения семинарских и практических занятий по курсу «Муниципальное право России».

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Структура работы. Цели и задачи диссертационного исследования определяют структуру работы и последовательность изложения материала.

Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, продемонстрирована степень её научной разработанности, определены цели, задачи, объект и предмет исследования, описана методологическая основа, раскрыта научная новизна и сформулированы положения, выносимые на защиту, представлена теоретическая и практическая значимость работы и её результатов, приведены сведения об апробации и внедрении результатов диссертационного исследования.

Первая глава «Принципы федерализма и местного самоуправления: конституционно-правовое содержание» посвящена осмыслению идей местного самоуправления и федерализма, формирующих содержание ключевых для демократического (конституционного) государства принципов федерализма и местного самоуправления.

В первом параграфе «Принцип федерализма в конституционном государстве: эволюция и современное содержание» диссертант анализирует предпосылки и причины возникновения федеративной формы государственного устройства, а также особенности его закрепления в конституциях различных государств.

Принцип федерализма не является «изобретением» конституционно-правовой науки. Он возник в результате эволюции современных государств и форм их государственного (территориального) устройства. Возникновение федеративной формы государственного устройства напрямую связано с необходимостью решения ряда практических (прагматических) проблем отдельными государствами по мере расширения их территориального состава. К таким проблемам относятся: защита от внешней военной и экономической угрозы, формирование единого правового пространства и представление международных интересов, консолидация многонационального и поликонфессионального общества и др. Общественно-политический запрос территориальных единиц на сохранение и / или предоставление им определённой меры политической самостоятельности, возможностей

самостоятельного решения отдельных вопросов требовал разработки особой формы территориального устройства, а впоследствии – к закреплению специальных конституционно-правовых гарантий ее организации.

Сложившаяся при становлении первых федеративных государств тесная связь между децентрализацией и демократическим началом сформировала содержание конституционно-правового принципа федерализма. Этот принцип предстает теоретико-правовым выражением идеи такого государственного устройства, при котором обеспечивается децентрализация государственной власти и демократический способ ее организации на уровне федеративных единиц. Благодаря закреплению и реализации принципа федерализма признается наличие собственных интересов публичных коллективов федеративных территориальных единиц, право на их взаимодействие с федеральным центром на паритетных консенсусных началах. Демократический способ организации власти в федеративных единицах позволяет сформировать сплочённую органическую (а не механистическую) целостность публичного территориального коллектива.

Между принципом федерализма, признанным в конституциях и конституционно-правовой доктрине отдельных государств (США, Канада, Германия, Швейцария, Бельгия), и федеративной формой государственного устройства до сих пор сохраняются различия. Не все современные государства, принявшие федеративную форму, связывают ее с демократическим требованием организации власти (Пакистан, Ирак). Сводимое исключительно к идее децентрализации власти и / или формальное принятие федерализма ведет к сохранению и укреплению авторитарных практик организации власти в федеративных единицах, укреплению административного иерархического характера связей между федеральным центром и федеративными территориальными единицами, к утрате конституционно-правовых ориентиров в построении конституционного (демократического) государства. Государство оказывается неспособным эффективно решить проблемы, вызвавшие идею (принцип) федерализма к

жизни. В связи с этим диссертант настаивает на необходимости признания демократического начала неотъемлемой составляющей федерализма.

Второй параграф «Принцип местного самоуправления в конституционном государстве: содержание и соотношение с принципом федерализма» раскрывает содержание значимой для конституционного государства идеи местного самоуправления и особенности ее реализации в государствах с федеративной формой государственного устройства.

Местное самоуправление традиционно воплощает идеи децентрализации и демократизации власти на местах, связывая их между собой в неразделимое целое. Оно признает за населением (местным сообществом) право управления частью публичных дел на местах посредством использования демократического механизма. Такая имманентная связь с демократической идеей способна оказать огромное влияние на состояние федерализма.

В отечественной государственно-правовой (конституционно-правовой) науке предложены различные варианты соотношения федерализма и местного самоуправления. В дореволюционный период федерализм нередко соотносился с демократическими ценностями, с задачей ограничения власти, с целью наделения населения политическими правами, а организация местного самоуправления представляла частью процесса федерализации (С.Ю. Витте, А.С. Яценко). В современной науке сохраняется традиция такого понимания соотношения федерализма и местного самоуправления. Взгляд на местное самоуправление как на составляющую федерализма выражает, по мнению исследователей, универсальность способов их влияния на общественные отношения, эволюционную предрасположенность включения местного самоуправления в федеративную структуру, априорность благонамеренности федеративного государства в вопросах гарантирования местного самоуправления, а также предотвращает угрозу роста сепаратистских настроений.

Подвергнув каждый из указанных аргументов критике, диссертант настаивает на том, что федерализм и местное самоуправление являются разными конституционно-правовыми принципами организации власти в современном конституционном государстве, пребывающими в глубокой взаимосвязи через демократическое содержание обоих. Такое содержание призвано обеспечить доступ граждан к реализации публичной власти соответствующего (регионального, муниципального) уровня, позволить федеративным и муниципальным самоуправленческим единицам самостоятельно, в установленных законом пределах, решать проблемы организации социальной жизни, способствовать удовлетворению возрастающих потребностей граждан во всё более усложняющемся мире. Именно общность демократического начала в организации власти федеративных и муниципальных единиц создает фундамент для их взаимного влияния друг на друга.

Признавая значимость конституционно-правового принципа местного самоуправления для укрепления федерализма, диссертант подвергает критике современные попытки иерархизации системы публичной власти в России, огосударствления местного самоуправления. Такая иерархизация ведёт к нивелированию самостоятельности местного самоуправления, а с ним неизбежно и к отказу от муниципальной демократии. Это искажает конституционно-правовое предназначение местного самоуправления, его роль в системе публичной власти, не позволяет реализовать его возможности, в том числе возможности воздействия на качество российского федерализма.

Диссертант полагает, что закрепление сильных гарантий организации местного самоуправления во всей его целостности и формирование необходимых условий реализаций таких гарантий создает важные преимущества: формирует и развивает демократическую культуру в обществе, солидаризирует интересы местных сообществ на региональном уровне, становится индикатором достигнутого уровня демократизации, а значит и качества федерализма в государстве, консолидирует власть на местном уровне

в целях разрешения локальных проблем, предотвращает и способствует разрешению конфликтов между различными уровнями публичной власти и тем самым укрепляет ее единство.

В третьем параграфе «Влияние системы федеративных отношений на функционирование местного самоуправления в Российской Федерации» раскрываются различные аспекты взаимного влияния субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с учетом особенностей сложившихся отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации на современном этапе развития нашего государства.

Начиная с 90-х годов XX в., федеративные отношения в Российской Федерации находятся в состоянии непрерывного процесса реформирования. Федеральный центр, определяющий концептуальные параметры организации органов государственной власти субъектов Федерации, принципы взаимодействия федеральной и региональной власти и пр., руководствуется политической целесообразностью. В отношениях между Российской Федерацией и субъектами РФ существенно превалирует федеральный центр. Субъекты Российской Федерации обладают собственными полномочиями по предметам их исключительного ведения, но объем таких полномочий в конечном счете зависит от усмотрения центральной власти – от принимаемых ею на себя полномочий по предметам собственного ведения Российской Федерации и, главное, от используемого ею подхода к распределению полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Умаление относительной самостоятельности субъектов Российской Федерации свидетельствует, по мнению диссертанта, о недостаточном уровне гарантий реализации принципа федерализма в России.

Непрерывающаяся трансформация положения субъектов Российской Федерации, изменение характера их отношений с центром и соответственно объема их полномочий неизбежно сказывается на местном самоуправлении. Субъекты Федерации, обладающие совместно с Российской Федерацией

полномочиями по установлению общих принципов организации местного самоуправления, транслируют на взаимоотношения с муниципальной властью регуляторный инструментарий, аналогичный тому, который используется федеральным центром по отношению к регионам.

Постоянное расширение полномочий субъектов Российской Федерации в результате множественных поправок в Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» поставило муниципальные образования в практически полную административную зависимость от субъектов Федерации. Эта тенденция не только продолжается, но и усугубляется законопроектом № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Сказанное отрицательно сказывается на состоянии местного самоуправления, влечет существенное искажение его конституционного предназначения. Частые законодательные изменения, подстраивающие местное самоуправление под потребности регионов, ведут к возникновению рисков утраты обратной связи с населением муниципальных образований, к неуправляемости территорией и как следствие к дестабилизации муниципальной власти – фундаментообразующего уровня единой системы публичной власти в Российской Федерации. Необходим коренной пересмотр отношений участия субъектов Российской Федерации в вопросах организации местного самоуправления с учетом той роли, которую оно может сыграть в вопросах укрепления федерализма в России.

Вторая глава исследования «Особенности организации местного самоуправления в условиях развития федеративных отношений в Российской Федерации» посвящена анализу практики регулирования отдельных вопросов организации местного самоуправления субъектами РФ. Задача данной главы – продемонстрировать фактическое влияние субъектов Российской Федерации на различные аспекты организации местного самоуправления и состояние местного самоуправления в целом.

Первый параграф - «Полномочия субъектов Российской Федерации в вопросах территориальной организации местного самоуправления».

В силу действующих, основанных на правовых позициях Конституционного Суда РФ (постановление от 24 января 1997 г. № 1-П), конституционных установок муниципально-территориальное устройство является объектом регулирования Российской Федерации и субъектов РФ (предметом их совместного ведения), а административно-территориальное устройство субъектов Федерации определяется исключительно субъектом РФ (предмет его исключительного ведения). Конституционное правомочие субъектов РФ на определение собственного административно-территориального устройства не включает в себя право установления принципов и порядка территориальной организации местного самоуправления, в том числе видов муниципальных образований.

Как показывает анализ регионального законодательства, в субъектах Федерации нередко происходит смешение административно-территориального и муниципально-территориального устройства. Широкая вариативность законов субъектов РФ демонстрирует слабую теоретико-правовую проработанность вопроса о территориальном устройстве (о видах населенных пунктов, критериях их образования и пр.). Это неизбежно сказывается, несмотря на наличие федеральных норм (Глава 2 «Принципы территориальной организации местного самоуправления», ст. 10-13.2 Закона Об общих принципах организации местного самоуправления), на фактической территориальной организации муниципальной власти.

Несмотря на формальное отсутствие у субъектов РФ полномочий по прямому влиянию на преобразование муниципальных образований субъекты РФ зачастую используют возможности административного воздействия в целях точечного регулирования количественного состава муниципальных образований, определения основных параметров территориальной организации местного самоуправления в регионе. Преобладание

опосредованных форм учета мнения населения в случае преобразования муниципальных образований не позволяет препятствовать этим тенденциям.

Решение этой проблемы диссертант связывает с необходимостью расширения практики использования прямых форм волеизъявления населения путем проведения голосования по вопросам преобразования, изменения границ муниципальных образований.

Во втором параграфе «Полномочия субъектов Российской Федерации в вопросах компетенции местного самоуправления» раскрываются способы влияния субъектов Федерации на функциональные аспекты организации местной власти в рамках сложившегося механизма закрепления компетенции муниципальных образований.

В вопросе правового регулирования компетенции публично-правовых образований огромную роль играет федеральный законодатель. Федеральный центр определяет как уровень и характер участия субъектов РФ в решении различного рода публичных дел (через закрепление полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, порядка делегирования федеральных государственных полномочий органам государственной власти субъектов РФ и т.д.), так и объем и порядок закрепления компетенции местного самоуправления.

Статьи 14, 15, 16 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» содержат перечень вопросов местного значения для каждого из видов муниципальных образований. Такие вопросы сформулированы с использованием терминов «организация», «создание условий», «обеспечение», «участие», «оказание содействия», что не отвечает требованиям правовой определенности. Конституционный Суд РФ неоднократно (постановление от 29 марта 2011 г. № 2-П, от 13 октября 2015 г. № 26-П, от 30 мая 2023 г. № 27-П) указывал на недопустимость расширительного толкования вопросов местного значения, поскольку оно ведет к неправомерному возложению всей полноты ответственности за

исполнение функций публично-правового характера на местное самоуправление. Однако на практике эта правовая позиция нередко остается без внимания федерального законодателя и / или используется субъектами РФ для возложения на муниципальные образования таких полномочий, которые идейно выходят за рамки компетенции муниципальных образований и / или возлагают на муниципальные образования всю полноту ответственности за исполнение функций, осуществление которых должно быть основано на совместном участии региональной и муниципальной власти.

Регуляторное влияние субъектов РФ на компетенцию местного самоуправления осуществляется посредством применения таких правовых инструментов как наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления и перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения. Их использование обусловлено невозможностью точного детального разграничения полномочий между уровнями публичной власти и стремлением к единству в осуществлении возложенных на публичную власть функций по реализации общественных и государственных интересов. Однако на практике наделение отдельными государственными полномочиями и перераспределение полномочий могут использоваться субъектами Российской Федерации в качестве средства внеправового (административного) контроля за деятельностью местного самоуправления.

Практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не исключает возложения на органы местного самоуправления чрезмерного объёма таких полномочий. Это препятствует эффективному исполнению вопросов местного значения, охватывающих круг первичных проблем непосредственного жизнеобеспечения местных жителей. Конституционно-правовая и законодательная (государственная) гарантия финансовой обеспеченности осуществления делегированных государственных полномочий очевидно не

защищает от подобного рода практики. Никаких иных гарантий ни Конституцией РФ, ни федеральным законодательством не предусмотрено.

Диссертант полагает, что часть передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий может быть закреплена в качестве вопросов местного значения за муниципальными образованиями.

Практика перераспределения полномочий по решению вопросов местного значения между муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации допускает одностороннее, по усмотрению субъекта Федерации, изъятие у муниципальных единиц значительного объёма полномочий. Такая практика может сводиться к сохранению у муниципальных образований лишь номинальных (символических) полномочий по перераспределяемым вопросам местного значения. Перераспределение полномочий не требует социально-экономического или какого-либо иного обоснования. Предоставление широких возможностей субъектам Российской Федерации может означать высокий уровень доверия федерального центра регионам по вопросу функциональной организации местного самоуправления. Но институт перераспределения полномочий не относится к исключительному предмету ведения субъекта Федерации и может быть ограничен федеральным законодателем.

Смещение баланса регионально-муниципальных отношений в сторону субъектов Российской Федерации через сферу компетенции ведет к искажению конституционно-правовой роли муниципальных образований. Субъект Российской Федерации предстаёт в виде единственного субъекта осуществления публично (государственно) и общественно значимых интересов. Компетенционная зависимость от регионов не позволяет муниципальным образованиям решать вопросы местного значения самостоятельно, как это предусмотрено ст. 12 Конституции Российской Федерации, с необходимой степенью эффективности. Фактически это сужает границы власти муниципальных образований. Решением проблемы может стать введение согласительных процедур в виде получения обязательного

согласия органов местного самоуправления по вопросу передачи полномочий субъектам Российской Федерации.

В третьем параграфе «Полномочия субъектов Российской Федерации в вопросах формирования органов муниципального образования» раскрываются правовые инструменты влияния субъектов Российской Федерации на формирование органов местного самоуправления.

Конституция РФ (ч. 1 ст. 131) предоставляет населению право определения структуры органов местного самоуправления. Конституционный Суд РФ (постановление от 1 декабря 2015 г. № 30-П признал право федерального законодателя по этому вопросу. Конституционная реформа 2020 г. закрепила такое право в тексте Конституции РФ. Предоставление федеральным законодателем широких возможностей «вмешательства» в вопросы формирования органов местного самоуправления на этом основании повлекло необоснованно широкое вмешательство региональной власти в организационные вопросы. Многие из таких возможностей были предоставлены в ходе муниципальной реформы 2014 - 2015 гг.

В рамках действующего федерального законодательства субъекты Российской Федерации обладают правом установления порядка формирования представительного органа муниципального района и городского с внутригородским делением. Данное право широко используется регионами. Сокращение возможностей муниципальных образований по выбору способа формирования представительного органа является свидетельством централизации власти, слабой доступности местных жителей к реализации права на местное самоуправление.

Кроме того, субъекты Российской Федерации наделены правом устанавливать безальтернативный порядок избрания главы муниципального образования для городских округов, муниципальных округов, муниципальных районов, а также, при наличии установленных региональных законом критериев, для городских поселений. Как показывает анализ регионального законодательства и правоприменительной практики, субъекты РФ чаще всего

навязывают муниципальным образованиям конкурсную модель замещения должности главы муниципального образования. Данный способ замещения должности главы муниципального образования не защищен от влияния высшего должностного лица субъекта Федерации на конкурсную комиссию и результаты ее работы, от возникновения неформальных связей между высшим должностным лицом субъекта РФ и кандидатом, претендующим на должность главы муниципального образования, а впоследствии – главой муниципального образования. Последнее ведет к возникновению проблемы квазисубординационных отношений. К тому же использование конкурсной модели влечет противопоставление органов местного самоуправления друг другу: один субъект муниципальной политики (представительный орган муниципального образования) является креатурой местного населения, а другой (избранный по конкурсу глава муниципального образования) - лишь продолжением органов государственной власти субъекта РФ.

Диссертант настаивает на необходимости лишения полномочий субъектов Российской Федерации по выбору способов формирования органов местного самоуправления. Решение этого вопроса должно быть возвращено муниципальным образованиям.

Третья глава диссертационного исследования «Финансовый федерализм и финансовая самостоятельность местного самоуправления: проблемы реализации» призвана выяснить влияние финансовых аспектов организации региональной и муниципальной власти на становление и крепость федерализма и местного самоуправления.

Первый параграф «Финансовая самостоятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как фактор их устойчивости и развития» раскрывает с теоретической точки зрения значимость финансовой составляющей для надлежащей организации публичной власти.

Финансы – краеугольный камень конституционно-правового статуса федеративных единиц и муниципальных образований и их фактического

положения. Без надлежащего финансового обеспечения региональной и муниципальной власти невозможно надлежащее их функционирование. Каким бы высоким ни был уровень реализации иных, организационных, компетенционных и пр., гарантий, без крепкой финансовой основы такие гарантии оказываются неостребованными, а региональная и муниципальная власть несостоятельной.

Развивая высказанное ранее положение о взаимном влиянии федерализма и местного самоуправления, диссертант указывает на влияние финансовой самостоятельности муниципальных образований на положение субъектов РФ. Такое влияние выражено в следующем: финансовая самостоятельность местного самоуправления ведет к развитию финансовой культуры, снимает часть общегосударственных обязательств в сфере бюджетно-налогового регулирования с регионов, создает возможности более эффективного расходования финансовых средств, устраняет отдельные конфликты между уровнями публичной власти по вопросам финансового обеспечения, развивает демократические навыки участия граждан в решении финансовых вопросов.

Отсутствие надлежащих конституционных финансовых гарантий субъектов Российской Федерации, неопределенность (многозначность) термина «финансовый федерализм» ведут к произвольному реформированию системы бюджетно-налоговых отношений. Неограниченная централизация в этом вопросе влечет финансовую зависимость регионов от центра, которая не укрепляет финансовую систему, а влечет риски нарушения ее целостности и устойчивости. Изменение объема гарантий финансового обеспечения субъектов Российской Федерации (финансового федерализма) оказывает прямое влияние и на финансовую состоятельность местного самоуправления. Доктринальное смешение принципов федерализма и местного самоуправления во многом тому способствует.

Во втором параграфе «Влияние региональной финансовой политики на финансовое положение муниципальных образований»

раскрывается практика влияния субъектов Российской Федерации на финансовое состояние местного самоуправления.

Современная налоговая система Российской Федерации основывается на чрезмерном ограничении усмотрения субъектов Федерации и муниципальных образований в вопросах введения налогов и сборов. Закрепленные федеральным законодательством (частью первой Налогового кодекса Российской Федерации) виды региональных и муниципальных налогов и сборов составляют лишь малую часть от общих доходов бюджетов. По мнению диссертанта, это является первичной причиной финансовой зависимости бюджетов муниципальных образований от субъектов РФ.

Правовое закрепление единых и дифференцированных нормативов отчислений от налогов и сборов, поступающих в региональные бюджеты, в бюджеты муниципальных образований основано на широкой дискреции субъектов Российской Федерации. При относительно слабой доходной базе субъекты Российской Федерации не готовы передавать на муниципальный уровень часть доходов, а федеральные гарантии обязательного использования регионами дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты недостаточны. Это не может не сказываться на муниципальной финансовой обеспеченности.

Ключевым инструментом финансового влияния региональной власти на муниципальную выступает институт межбюджетных трансфертов. Межбюджетные трансферты занимают сегодня центральную роль в системе муниципальных финансов. Доля межбюджетных трансфертов, как правило, составляют значительную (нередко большую) часть доходов местных бюджетов, что применительно к каждому отдельному виду трансферта создаёт собственные риски для местного самоуправления. Дотации допускают возможность злоупотребления дискрецией региональной власти при определении ее размеров для различных муниципальных образований, они замещают основные (налоговые) доходы вспомогательными. Предоставление

субсидий в первую очередь направлено на исполнение тех задач, которые определяет региональная власть, а не муниципальные образования.

Межбюджетные трансферты как инструменты финансовой поддержки местного самоуправления стали основой для осуществления повседневной деятельности муниципальных образований. Это конституционно-правовая проблема. В то же время факт сохранения значительного числа дотационных муниципальных образований свидетельствует об исчерпанности возможностей межбюджетных трансфертов для финансового выравнивания уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований.

Наконец, немалые проблемы возникают и при использовании института межбюджетных кредитов. С одной стороны, в настоящее время наблюдается тенденция замещения бюджетных кредитов коммерческими. С другой стороны, предоставление межбюджетных кредитов не позволяет решить проблему дефицитов бюджетов по причине цикличности реструктуризации и практики списания долговых обязательств.

Диссертант полагает необходимым закрепить особый порядок покрытия дефицита местного бюджета: в случае недостатка средств в местном бюджете возникшая разница покрывается за счёт передачи регулирующих доходных источников. Этот шаг позволит ко всему прочему отказаться от углубления практик подмены доходов, формирующих бюджет муниципального образования, посредством закрепления самодостаточной финансовой основы местного самоуправления.

В заключении диссертантом подводятся итоги исследования, формулируются основные теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ.051.4 по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

1. Шахов А.А. Федерализм и местное самоуправление: единство смыслов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2024. – № 3. – С. 30-33. (0,34 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,801)

2. Шахов А.А. Осторожный разворот: Конституционный Суд РФ о месте местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2024. – № 3. – С. 29-33. (0,56 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 1,741)

3. Шахов А.А. Местное самоуправление в условиях бюджетного федерализма России // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 10(226). – С. 147-150. (0,56 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,089)

4. Шахов А.А. К вопросу о собственных полномочиях органов местного самоуправления в рамках предстоящей муниципальной реформы // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 12(216). – С. 145-148. (0,59 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,089)

Публикации в иных изданиях

1. Шахов А.А. «Существенных плюсов не выявлено»: преобразование Челябинского городского округа с внутригородским делением // Местное право. 2024. №. 3. С. 133 – 139. (0,81 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,339)