

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Шахов Александр Алексеевич

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО
РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

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

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук
О.И. Баженова

Москва - 2024

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. Принципы федерализма и местного самоуправления: конституционно-правовое содержание	16
1. Принцип федерализма в конституционном государстве: эволюция и современное содержание.....	16
2. Принцип местного самоуправления в конституционном государстве: содержание и соотношение с принципом федерализма	36
3. Влияние системы федеративных отношений на функционирование местного самоуправления в Российской Федерации.....	49
Глава 2. Особенности организации местного самоуправления в условиях развития федеративных отношений в Российской Федерации	64
1. Полномочия субъектов Российской Федерации в вопросах территориальной организации местного самоуправления.....	64
2. Полномочия субъектов Российской Федерации в вопросах компетенции местного самоуправления	84
3. Полномочия субъектов Российской Федерации в вопросах формирования органов муниципального образования	108
Глава 3. Финансовый федерализм и финансовая самостоятельность местного самоуправления: проблемы реализации	125
1. Финансовая самостоятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как фактор их устойчивости и развития.....	125
2. Влияние региональной финансовой политики на финансовое положение муниципальных образований	144
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	169
Список использованной литературы	172

ВВЕДЕНИЕ

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

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

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 правовых порядках, 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.

Целью диссертационного исследования является разработка целостного представления о взаимном влиянии федерализма и местного самоуправления и особенностей такого влияния на почве российского федерализма. Кроме того,

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.

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 объема 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.

Глава 1. Принципы федерализма и местного самоуправления: конституционно-правовое содержание

1. Принцип федерализма в конституционном государстве: эволюция и современное содержание

Причины становления федеративной формы государственного устройства

Любая форма государственного устройства способствует преодолению тех национальных условий, которые могут препятствовать развитию государства. В силу же того, что все страны мира обладают существенной внутренней разнородностью, а отдельные проблемы было затруднительно (невозможно) разрешить централизованными методами, в этих государствах стали формироваться новые методы организации политической власти. Американские государственные образования, сохраняя стремление по построению единого государства на основе **децентрализации**, стали первопроходцами в области разрешения универсальных проблем и достижения необходимых целей посредством учреждения федеративной формы государственного устройства.

Среди причин появления федеративного государства можно выделить следующие.

Во-первых, целью построения новой системы отношений была защита населения от военного вторжения со стороны иных наций. Наиболее полно это демонстрирует пример ранней американской государственности, не обладавшей на тот момент собственной регулярной армией, так как вооруженные силы Конфедерации должны были предоставлять участники союза. Наличие этой власти давало участникам союза основание для политического торга как в виде необязательности исполнения любого конфедеративного предписания, так и в виде фактора давления при взаимоотношениях с иными членами Конфедерации. Федеративная форма союза была призвана нивелировать данный пробел путём передачи власти по управлению вооруженными силами новому государственному

уровню власти, что неоднократно отмечалось представителями научного сообщества.

Ш. Монтескьё, ставил во главу угла объединение «однородных» республик в целях обороны»⁶. В «Федералисте» федерация понималась как «оплот против иноземной угрозы»⁷. Применительно к федеративной Канаде С.А. Корф писал, что становлению её государственного устройства способствовала, среди прочих оснований, потенциальная военная угроза со стороны США⁸. У. Райкер объединил такие условия возникновения федераций как военная угроза и рациональный выбор⁹. Тем самым одной из прагматических идей учреждения федеративной формы являлось гарантирование защиты федеративных единиц¹⁰.

Во-вторых, целью государств было построение такой экономической системы, которая бы могла в полной мере удовлетворить потребности граждан, прежде всего потребности меньшинства, и не быть подверженной чрезмерному иностранному влиянию. Локальные рынки могли конкурировать между собой, но не обладали достаточными преимуществами перед иными сильными государственными экономиками. Изолированность локальных экономических систем и отсутствие единой системы налогообложения было характерно для многих государств. Например, для раздробленной Германии начала XIX вв., для Канады середины XIX вв., в частности, приморских провинций Новая Шотландия

⁶ Монтескьё Ш. О духе законов / пер. с фр. Д.С. Хаустова. М.: РИПОЛ классик, 2019. С. 22 - 24.

⁷ Федералист = The Federalist: Полит. эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея / Под общ. ред. и с предисл. Н.Н. Яковлева; Пер. с англ. Н. Яковлева и др. - М.: Весь мир, 2000. - 592 с.

⁸ Корф С.А. Федерализм / Бар. С.А. Корф. - 2-е изд., испр. - Петроград: Огни, 1917. - С. 54.

⁹ Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance, Boston, MA; Toronto: Little, Brown & Co. 1964. - 194 p.

¹⁰ Здесь и далее термин «федеративная единица» используется диссертантом в тождественном значении термину «регион», как и в случаях национальных федеративных систем: «субъект РФ», «штат», «земля» и т.п.

и Нью-Брансуик, для Швейцарии с её «межкантональными перегородками», для Австралии применительно к «таможенной войне».

Федеративная модель государственного устройства предполагала установление рамок экономического поведения, предоставляя федеративным единицам средства регулирования и условия в роли «попечителя торговли»¹¹. Федеративная форма государственного устройства предполагала защиту экономически слабых территориальных единиц, которые могли бы стать плацдармом для иностранной экономической интеграции. Дополнительно, новая модель государственного устройства предоставила стимул для смягчения диспропорции региональных экономических систем, которые напрямую зависели от доступа к природным ресурсам, объёма территории, географического расположения и созданной инфраструктуры.

В-третьих, действенное регулирование общественных, в частности публично-правовых, отношений не может существовать без общей правовой системы. Государственные образования начала XIX в. существовали не только в разных правовых системах, но и должны были менять своё правовое поведение при взаимодействии с ближайшим соседом (будущим субъектом федерации). Это выражалось в совокупности прав и обязанностей, договоров и связей, традиций и обычаев между ближайшими субъектами, что особенно характерно для государств с широким территориальным составом.

Федеративная модель предполагала не столько отказ от самостоятельного регулирования, сколько обособление отдельных сфер в целях установления единых правовых условий взаимодействия федеративных единиц, что было особенно важно в области учреждения общей судебной системы. За субъектами федерации закреплялась существенная доля судебной и законодательной свободы без уничтожения уже сформированных государственных органов. Тем самым, предоставляя государству то единство, о котором шли дискуссии как среди научного сообщества, так и среди населения.

¹¹ Федералист. Там же. - С. 103.

В-четвертых, федеративная форма государственного устройства способствовала разрешению проблем в области внешнеполитических отношений: чрезвычайная разобщенность и невозможность соблюдения единой стратегии поведения. Например, британский министр иностранных дел отмечал, что, применительно к конфедеративной Америке для установления каких-либо договорённостей «потребовалось послать бы в США тринадцать представителей»¹². Это не только увеличивало сложность заключения соглашений, но и создавало угрозу возникновения «внутренних» противников в виде отдельных территориальных образований в случае военной или экономической интервенции, так как отдельные публично-правовые образования могли проводить политику в пользу иного государства. Федеративный порядок правоотношений предполагал нивелирование подобной возможности за счёт перераспределения полномочий по ведению внешних сношений по основным вопросам на федеральный уровень.

В-пятых, насущной проблемой многих государств было наличие многонационального и (или) поликонфессионального, в целом, гетерогенного общества. Расширение территорий, присоединение народов, миграция населения и образование диаспор сформировало сложную социальную действительность, которая требовала учёта интересов как можно более широкого круга субъектов. Федерация же рассматривалась как такой способ организации политической власти, которой позволил бы адаптировать меньшинства за счёт гарантирования их прав. Например, успешная адаптация этнических меньшинств за счёт федеративной формы государственного устройства была реализована в Индии, Канаде, Швейцарии и Бельгии¹³.

Солидаризация населения при помощи федеративной формы была предметом дискуссии в Российской Империи. В разных формах предлагалась идея

¹² Яковлев Н.Н. Вашингтон // 2-е изд., испр. - Москва: Мол. гвардия, 1976. - С. 297.

¹³ McGarry J., O'Leary B. Federalism, Conflict-Regulation and National and Ethnic Power-Sharing // Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August, 2003. - P. 18.

панславянской федерации (И.И. Горбачевский, П.И. Борисов, Н.И. Костомаров, Н.Я. Данилевский) или анархо-федерализма (М.А. Бакунин, А.И. Герцен) и многих других¹⁴. Однако, федеративная форма существенным образом противоречила основам российской политической системы, в связи с чем «идея федерализма хотя и пользовалась определённой популярностью в Российской империи, тем не менее, не стала доминирующей государственной или общественно-политической доктриной»¹⁵.

Таким образом, **среди причин учреждения сложной, федеративной модели государственного устройства наличествовали прагматические основания применительно к каждому отдельному государству.** Базовым средством в данном случае являлась децентрализация политической власти в пределах единого публичного образования, так как применение исключительно централизованных методов управления было недопустимо с позиции малых территориальных единиц, то есть в условиях неоднородности. В данном случае речь шла, с одной стороны, об учреждении такого союза, который бы согласовывал интересы как можно большего числа субъектов (этнические и религиозные группы, политические объединения и экономические сообщества), а, с другой стороны, о построении такой модели организации власти, которая бы была более эффективна.

В то же время федеративная форма государственного устройства не отличалась бы от унитарного государства, если бы основывалась только на прагматических причинах. Наиболее важным являлось то, что в условиях веры в единое государство сначала локальные группы, а затем и в целом народ стали признаваться субъектами права. Это отразило ту правовую действительность, которая гласит, что **первоначально имплементация федеративных практик**

¹⁴ См. подробнее: Лебедев А.Н. Периодизация и основные направления развития федеративных идей в Российской империи (конец XVIII в. - начало XX в.) // Труды Института государства и права Российской академии наук. - 2011. - № 3. - С. 30-56.

¹⁵ Волгин И.Е. Российский федерализм: учебное пособие / Е.И. Волгин; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Исторический факультет. - Москва: Исторический фак. МГУ, 2019. - С. 26.

происходила вследствие общественного запроса. Гарантирование прав и обязанностей территориальных коллективов легло в основу становления новой формы государственного устройства.

Стоит не согласиться с позицией А.В. Дайси о том, что федерация была единовременным «политическим изобретением»¹⁶, которое имплементировали некоторые государства. Федеративное государство предпочтительнее сравнить с готическим собором, который возводился на протяжении множества столетий и несмотря на разнообразие внутренней архитектуры представляет завершённую, гармоничную и единую конструкцию¹⁷. Становление федеративных государств отличалось естественной протяженностью, где формирование институциональных рамок происходило по мере удовлетворения одних потребностей и возникновения новых, в связи с чем и была спровоцирована дискуссия о полноценности федеративной модели на **демократической и децентрализованной основе.**

Появление принципа федерализма

Инновационность федеративного порядка в виде выделения нового участника публично-правовых отношений (субъекта федерации) поставило вопрос о возможности рассмотрения федерации как некой принципиально новой формы государственного устройства. Учреждение этого порядка означало, что согласие и заключение некоторого общественного договора (построение государства) возможно только при признании таких единиц, которые обладают собственными интересами. В связи с чем в западных и российских течениях появлялась воззрения на федеративную модель государственного устройства как сравнительно более слабой формы государственного устройства (А. Токвиль¹⁸) или как временное и

¹⁶ Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution (London: Macmillan & Co., 1950), 9th edn. - P. 27.

¹⁷ Kaiser und Reich. Klassische Texte und Dokumente zur Verfassungsgeschichte des Hl. Römischen Reiches Deutscher Nation. Muenchen, 1984. - S. 9.

¹⁸ Токвиль А. Демократия в Америке: Пер. с фр. / Алексис де Токвиль; Предисл. Г. Дж. Ласки [с. 5-22; Комментар. В. Т. Олейника]. - Москва: Прогресс, 1992. - 559 с.

переходное состояние к унитаризму (Г. Сиджвик¹⁹, А.С. Яценко²⁰, В.И. Ленин, И.В. Сталин²¹). Подобные мнения свидетельствуют о наличии в прошлом понимания федерации как политико-правового тела или политического образования, которое идя по пути децентрализации не в состоянии достичь требуемого единства.

В Америке рассматриваемая модель понималась как совокупность относительно самостоятельных субъектов в условиях организационного объединения, ведь сами штаты терминологически оставались государствами (states). При этом за федеративными единицами сохранялась государственная автономия по определению круга публичных дел, то есть речь шла не о разделении, а об обособлении властей (Н.М. Коркунов²²). Впоследствии же это послужило одной из причин гражданской войны 1861-1865 гг. (кризис по вопросу о рабстве), чья идейная основа с публично-правовой точки зрения заключалась в оспаривании объёма власти федерального уровня властью региональной (Д.-К. Кальгун). Иными словами, федеративные единицы воспринимались не как субъекты Федерации, а как части Федерации, то есть при наличии формального объединения нельзя было вести речь о построении единого государства.

А.С. Яценко предложил собственное толкование данного вопроса в виде синтетической теории. Согласно его воззрениям, федеративные единицы обладают неотъемлемым правом на участие в образовании суверенитета, то есть формирование воли федеративного государства и самого суверенитета может быть только при согласии федерации и его частей²³. Структура двойного участия в данной теории допускает наличие противоположных мнений у различных уровней,

¹⁹ Sidgwick H. The Elements of Politics (London: Macmillan & Co., 1891) - P. 186.

²⁰ Яценко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства // Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. - X, - С. 329.

²¹ Организация Российской Федеративной Республики. Беседа И.В. Сталина с сотрудником газеты «Правда». 3 и 4 апреля 1918 г. // И.В. Сталин. Сочинения, т. 4, - С. 73.

²² Коркунов Н.М. Русское государственное право / [сочинение] Н.М. Коркунова. - Изд. 4-е (без существенных перемен). - С.-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1901-1903. - С. 369-387.

²³ Яценко А.С. Там же. - С. 270.

но только при достижении ими согласия формируется федерация как отличная от унитарной модели форма государственного устройства. Тем самым высказывая тезис, наиболее близкий российской правовой традиции о принципиальной неделимости суверенитета.

Рассматриваемый поиск места федеративных единиц в системе государственного управления основывался на сломе устоявшегося и централизованного порядка регулирования. Признание территориальных коллективов относительно самостоятельными субъектами происходило через перманентное «вторжение», выражаясь современным языком, в исключительные предметы ведения федерации. Эволюционное развитие государства стало основываться на соотношении федеративной формы государственного устройства и принципа демократии, который предполагал введение новых методов организации публичной власти. Ключевую роль в этом процессе сыграло конституционное закрепление основополагающих прав и свобод, чьим свидетельством служит американская Конституция.

Конституция 1789 г. отразила принцип разделения властей; республиканизм как идею верховенства законодательной власти, выборность и сменяемость верховного правительства; систему наднационального (общефедерального) права, которая была руководством для отправления правосудия на всех уровнях публичной власти. Более того, конституционно-правовая идея нашла выражение в ходе формирования основ иных национальных государств. Например, Конституция Северо-Германского Союза 1867 г. вводила всеобщее избирательное право (для мужчин, достигших 21 года) и единое гражданство. Из Франкфуртской конституции 1849 г. также были подчерпнуты такие принципы как равенство всех перед законом, неприкосновенность личности, свобода слова, печати, совести.

Приведенные нормы сформировали не просто «сумму лучших идей, положенных на бумагу»²⁴, а выстроились в ряд системных взаимосвязей, которые

²⁴ Баглай М.В. Конституционализм и политическая система в современной России // Журнал российского права. 2003. № 11. - С. 10.

за счёт гарантирования одних и тех же публичных сфер позволили опираться на более монолитное основание. Имплементация федеративных практик вследствие общественного запроса стала опираться на конституционную легитимацию. Об этом же писали и представители политологической науки: «в результате сочетания принципов либерального правового государства, теории и практики федеральной теологии, а также элементов зарождающейся демократии нового, представительного типа были заложены основания децентрализованной демократической политики на обширных территориях бывших английских колоний в Северной Америке»²⁵. Хотя исключительно прагматическое виденье федеративной формы (экономическая, военная, правовая консолидация) сохраняется и по сей день среди широких слоёв населения по всему миру²⁶.

Конституция ограничила субъектов права в одностороннем изменении сложившегося правопорядка, а также ввела материальное обязательство Федерации по «уважению» и признанию своих территориальных единиц. Данное утверждение не противоречило и любым прагматическим основаниям: от стремления государственных образований к большей физической защищённости до гармонизации отношений между различными этносами; от необходимости снижения операционных расходов государственного управления до пресечения восстановления ранних деспотических тенденций. Тем самым, **принятие конституции позволило углубить федеративный подход за счёт гарантирования прав публично-правовых субъектов**, а одномоментно бурное развитие федеративного государства и науки конституционного права стало условием крайнего благоприятствования.

²⁵ Миронюк М.Г. Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: Сравнительный анализ: диссертация ... кандидата политических наук: 23.00.02. - Москва, 2002. - С. 61.

²⁶ Фарукшин М.Х. Общественная поддержка как основа стабильности федерализма / М. Х. Фарукшин // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. - 2013. - Т. 155, № 1. - С. 244-245.

С теоретико-правовой точки зрения **установление конституционно гарантируемой связи демократии и децентрализации в рамках федеративного государства позволила говорить о выделении принципа федерализма.** Принцип федерализма предстал в виде вербализации (сути) публично-правовой природы федеративной модели. За счёт фиксации на американском опыте государственного строительства (К. Уир²⁷) определилось общее направление последующих исследователей в форме отождествления федеративной формы государственного устройства и принципа федерализма. 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.

Это не означает, что американская модель федеративного государства является единственно верной и тем более универсальной. Принципиальным значением обладает лишь то, что в случае исключения демократического начала (принципа федерализма) федеративная форма государственного устройства перестаёт быть той моделью политического управления, которая направлена на построение единого государства через консолидацию интересов территориальных коллективов. Однако всплеск роста федераций на мировой карте существенным образом пошатнул эту концепцию, так как «практика опередила теорию»²⁸.

Федеративная форма государственного устройства и принцип федерализма

Отмеченное опережение было продиктовано стремлением некоторых государств воспроизвести у себя федеративную модель, так как опыт первых федераций был воспринят как свидетельство об успехе. Федеративная форма также мыслилась как способ объединения территориальных единиц; как модель

²⁷ Wheare K.C. Federal Government (Oxford: Oxford University Press, 1963), 4th edn. 266 p.

²⁸ Burgess M. Там же. P. 33.

организации политической власти, чьи институциональные рамки стимулируют нивелирование собственных национальных условий и даже обращают их в преимущество. Тем не менее, множество из сформировавшихся позднее федераций лишь формально основывались на принципах демократии и децентрализации, что позволяет провести черту между федерациями первого и второго типа. Оба типа федераций стремились к достижению государственного единства, но, беря в качестве квалифицируемого признака ценностное содержание, первые основывались на чётком понимании значимости каждого отдельно взятого демократического института, а вторые воспринимали их как внешний атрибут.

К середине XX в. федерации первого типа уже прошли достаточно длинный путь эволюционного развития, в связи с чем испытывали потребность изменения собственных институциональных рамок в целях поиска более оптимального баланса. Этот процесс происходил через этап сокращения правовой свободы федеративных единиц в виде вторжения федеральной власти в первоначально разграниченные сферы ведения. Однако на основании демократической природы власти подобных государств удалось достигнуть консенсуса между различными интересами территориальных коллективов.

Федерации второго типа пошли по пути выборочного копирования демократических институтов и способов организации публичной власти зачастую лишенных содержательных элементов. Демократические институты, во-первых, не были в достаточной степени защищены со стороны федерального центра, во-вторых, не являлись предметом общественного запроса. Последнее было мотивировано слабым уровнем демократической культуры, становление которого требует определённой временной протяженности в использовании демократических механизмов. На основании этой классификации к числу федераций второго типа стоит относить РСФСР.

Возникшее в результате политических потрясений в 1917 г. новое российское государство ставило перед собой задачу по сохранению территориального наследия Российской Империи. Лидеры революционного движения основывались на том, что малые национально-территориальные образования, обладающие

глубокими экономическими и политическими связями с Россией, предпочитают оставаться в союзе с более крупной державой, если гарантия сохранения их национальных и конфессиональных особенностей будет закреплена на как можно более высоком правовом уровне.

На раннем этапе формирование субъектного состава стало зависеть от выборочного сочетания национально-территориального и административно-территориального принципа. РСФСР, являясь первичным носителем публичной (государственной) власти, «дозволяла» появление одних публично-правовых субъектов и пресекала появление других, а также предопределяла порядок федеративных отношений и устанавливала статусы федеративных единиц исходя из собственного видения федеративной модели. Национально-этнический интерес был использован в качестве основы для государственно-территориальной децентрализации власти в виде автономизации как «низшая форма федеративной связи» (И.В. Сталин). Тем самым исполнив базовое предназначение федеративной системы в виде механического объединения, однако императивная линия продолжилась и в рамках конституционно-правового регулирования.

Конституции автономных национальных образований были унифицированы и практически не отличались от Основного Закона РСФСР, за субъектами Федерации не закреплялось каких-либо полномочий, статусы субъектов не разграничивались, а Конституция 1918 г не называла элементы РСФСР субъектами Федерации (были сочлены Советской Республики - п. «д» ст. 49), не приводила их перечень. Во всех последующих конституциях действительность заявленных конституционных прав и свобод нивелировалась применением подхода демократического централизма, который исповедовал отказ от относительной самостоятельности частей Федерации. Весь объём политической власти стягивался к федеральному центру. Вследствие этого, чем дольше основополагающие ценности федеративного государства носили формальный характер, тем больше **видоизменялись приоритеты конституционного гарантирования** в форме федерального законодательства или в виде действительных публично-правовых

отношений. Тем самым низводя федеративную модель до её самой примитивной формы.

Совокупность этих и других факторов²⁹ стала основой такой системы управления, которая не допускала территориальные коллективы в процесс организации политической власти. Разрыв декларируемых установлений и реализуемых практик («латентная форма советского федерализма»³⁰) поставил перед федеративными единицами вопрос о символичности их публично-правового статуса. Единоличная система управления не позволяла им реализовывать собственный властный потенциал в целях удовлетворения потребностей территориального коллектива. Это привело к повышению конфликтности между уровнями публичной власти, снижению темпов экономического развития и, в целом, к нарушению единства системы публичной власти.

Российский путь развития в данном случае не единичен и в той же степени выражается в современном состоянии таких «федеративных» государств в латиноамериканских³¹, азиатских (Пакистан) и африканских (Нигерия) регионах, где федеративный строй был учреждён без имплементации демократических механизмов управления государством и демократического ценностного ряда. Однако, именно такие примеры свидетельствуют о практической смене подхода к рассмотрению федеративной модели, отхода от «образцового» типа федерации. А. Степан прямо указывал на то, что доктринальная «идеально-типическая» модель и практическое выражение федеративной системы не совпадают³².

²⁹ Медушевский А.Н. Ключевые проблемы российской модернизации: курс лекций / А.Н. Медушевский. - Москва: Директ-Медиа, 2014. С. 334-342.

³⁰ Захаров А.А. «Спящий институт». Федерализм в современной России и в мире // [предисл. Камерона Росса]. - Москва: Новое литературное обозрение, 2012. – С. 105.

³¹ Gibson E. Federalism and Democracy in Latin America. - Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004. - P. 32.

³² Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model // Journal of Democracy – 1999 – 10.4. P. 25.

Неизменным условием исследования проблематики принципа федерализма стало признание его динамичности³³ и фактический отказ от установления точных критериев определения в пользу наиболее общих. Даже при формулировании критериев такими исследователями как Д. Элазар³⁴, У. Райкер³⁵, Р. Дейвис³⁶, критерии быстро устаревали в ходе процесса развития отдельных федераций. При условии некоторых неточностей положений в отношении федеративной России³⁷, Венецианская комиссия называла принципами теории федерализма равенство составных частей федерации; верховенство федеральной власти; поддержание единства в экономических и валютных вопросах, вопросах внешней политики и обороны³⁸.

Следствием этого стали, с одной стороны, сотни подходов о разности «федерации» и «федерализма»³⁹, а, с другой стороны, сложность сравнительного анализа федеративных систем. В то время как **функционирование федеративной формы государственного устройства без гарантирования демократического принципа стало общим контекстом современной проблематики.**

³³ См. напр.: Васильев В.И. Германский федерализм: проблемы развития // М.: Компания Спутник +, 2000. - С. 28; Кремянская Е.А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография // М.: МГИМО Университет, 2015. - С. 31.

³⁴ Elazar D. J. Exploring federalism. Tuscaloosa, Alabama & London: The University of Alabama Press, 1991. P. 304-326.

³⁵ Riker W.H. Там же.

³⁶ Davis S. Rufus The Federal principle: a journey through time in quest of a meaning. – Berkley: University of California Press, 1978. - 237 p.

³⁷ По мнению Венецианской комиссии, республики в сравнении с другими субъектами РФ имеют некоторые отличия в публично-правовом статусе, однако невозможно утверждать, что отличия в наименовании Основного Закона субъекта РФ или в вопросе о государственном языке существенным образом свидетельствуют о различиях.

³⁸ Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право: Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой, В.И. Лафитского. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Статут, 2014. – 256 с.

³⁹ Абдулатипов Р.Г. Федералогия. - СПб.: Питер, 2004. - 320 с.

Имитация применения процедур демократического характера или прямой от них отказ некоторыми государствами стала практическим выражением одной из сторон дискуссии об осмыслении демократии в политической мысли конца XIX – начала XX в. Суть дискуссии заключается в выборе позиции: либо отстаивание необходимости развития контрмажоритарных институтов либо признание ложности демократического устройства⁴⁰.

Ложность демократического устройства основывается на рассмотрении демократии как косвенной формы представительства обременённых экономической и/или политической властью меньшинств по причине получения ими существенных выгод. Эта позиция также подкрепляется фактическим порядком взаимодействия между уровнями публичной власти в отдельных государствах⁴¹. В рамках федеративного государственного устройства это находит отражение в воззрениях о рассмотрении федерализма как соглашения элит⁴². Например, В.В. Корольков рассматривает федерализм (концепцию федеративного представительства) как «политическое представительство региональных элит, наделенных атрибутами публичной власти»⁴³. Однако с данной позицией сложно согласиться.

В случае признания условного территориального коллектива как формы косвенного представительства элитной группы остаётся не ясным стремление

⁴⁰ Уханов А.Д. Дискуссия Карла Шмитта и Ганса Кельзена: исторический опыт и современное значение: диссертация ... кандидата политических наук: 5.5.1. - Москва, 2023. – С. 81-82.

⁴¹ См. подробнее: Михельс Р. Социология политической партии в условиях современной демократии: монография // пер. с нем. И. Ивакиной; под науч. ред. Д. Карасева. - Москва: Дело (РАНХиГС), 2022. С. 19–31.

⁴² Шишков В.В. Российский федерализм и его особенности в свете постимперского транзита // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. – 2014. – № 1. – С. 91-92.

⁴³ Корольков В.В. Современное федеративное представительство: политико-правовой анализ сущности института, мировые модели и выводы для Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 26-36.

отказа от применения демократических процедур. Это верно в силу предназначения процедуры как средства достижения истины и репрезентации воли субъекта права. Тем не менее, для достижения политической цели используется как отождествление демократии и популизма⁴⁴, где демократия низводится до роли применения плебисцита, так и игнорирование законодательно установленных условий. По мнению диссертанта, это скорее свидетельствует о том, что в случае прямой политической конкуренции элитной (региональной) группы с институтами народного представительства, элиты не в состоянии добиться желаемого результата доступными правовыми средствами.

Слабость позиции признания ложности демократического устройства также заключается в целеполагании строительства конституционного государства. С оптимистичной точки зрения в случае признания исключительного представительства элитных групп демократию можно будет отнести к будущей цели государственного строительства. С реалистичной точки зрения данный порядок будет являться основанием для отказа от применения процедур демократического характера, что существенным образом ухудшит положение населения. Для конституционного федеративного государства это будет означать сохранение только тех «атрибутов публичной власти», которые не препятствуют обогащению (в политическом и экономическом смысле) неких групп. Более того, эта концепция только поддерживает современные общемировые опасения о чрезмерном влиянии транснациональных корпораций и надгосударственных органов на суверенитет национальных государств, так как некой общности придаётся значение властного субъекта.

По этой причине ключевым преимуществом тождественности федеративной формы государственного устройства и принципа федерализма является признание публично-правовых субъектов и гарантирование их публично-правового статуса. Территориальные коллективы посредством формирования и выражения воли

⁴⁴ Урбинати Н. Искаженная демократия. Мнение, истина и народ / пер. с англ. Д. Кралечкин; Научный редактор перевода В. Софронов. - М.: Изд-во Института Гайдара, 2016. – С. 14; 21.

федеративными единицами в состоянии взаимодействовать с государством на паритетных началах, формировать и соотносить собственные интересы с общегосударственными, приходить к консенсусу. В то время как иные (недемократические) способы взаимодействия не ставят перед собой цели формирования единого общества, а подменяют его механической гомогенностью⁴⁵.

В противном случае федеративное государство может ждать распад по причине отсутствия целостности государства в кризисный период. Федеративная форма — это лишь институциональная рамка, предопределяющая порядок взаимодействия между публично-правовыми субъектами. Однако в противовес авторитарным тенденциям она создаёт условия для взращивания демократической культуры, в рамках которой каждый публично-правовой субъект может оперировать не только прагматическими, но и ценностными интересами. Как известно, в кризисный период институциональные рамки имеют тенденцию отступать⁴⁶ и в этом случае у федеративного государства должно быть иное, более монолитное основание целесообразности сохранения собственной структуры.

Доказательством возможности сецессионных процессов служат многочисленные примеры. В начале 30-х годов XIX вв. Венесуэла вышла из состава Федерации Великая Колумбия, в 1965 г. Сингапур вышел из состава Малайзии, в 70-х годах Бангладеш вышел из состава Пакистана, в 1967 г. Ангилья вышла из состава Сент-Китс и Невис. Объединение кантонов под названием Зонненбунд в середине XIX пыталось выйти из состава федеративной Швейцарии, но была пресечена военными силами. В 1938 г. была остановлена попытка сецессии одного

⁴⁵ Основными угрозами демократии являются ослабление роли самоуправления, перенесение принятия решений на уровень государства, гомогенизация народа (сворачивание плюрализма), патернализм власти над населением, совершаемые под предлогом народного одобрения опеки, а также подмена политического участия экономическим процветанием. См.: Мюллер Д. Разум, религия, демократия // [пер. с англ. А.А. Столярова]; [Фонд либеральная миссия]. - Москва: Мысль, 2015. – С. 34-40.

⁴⁶ Например, отсутствие права на отделение федеративных единиц не означает невозможность его использования.

из штатов в Мексике, судебным решением предотвращена сецессия одного из штатов Австралии. В 70-х годах ликвидирована вооруженным путём попытка сецессии нескольких штатов из Нигерии, провозгласивших новое государство - Биафру⁴⁷. СССР и РФСФР не смогли сохранить своё территориальное наследие.

Несмотря же на то, что некоторые современные федерации принимают лишь внешнюю форму, диссертант высказывает обоснованное опасение в их представленности в дальнейшей истории, в тяжести их политических последствий в случае кризиса. Ведь, в этом случае федерация не будет сбалансирована тем элементом, который и стоит у истоков происхождения федеративной формы государственного устройства.

В свою очередь, это формирует актуальный вопрос о том, что же лучше для государства: возможно ли установление организационно-правовых рамок без соответствующего конституционно-правового содержания? По мнению диссертанта этот путь развития возможен, но только при принятии того факта, что государство не будет гарантировать стремление по наиболее полной реализации интересов территориальных коллективов, конфликты между территориальными коллективами будут носить скрытый характер, а на мировой арене подобная страна будет пользоваться меньшим кредитом доверия в силу отсутствия внутренних компенсаторных механизмов.

Учреждение федеративного государства на основе принципа федерализма является первым шагом на пути демократизации организации публичной власти. В условиях неоднородности государств и отрицания стремления по учреждению унитарной модели, федеративная форма может быть использована как способ первичного ограничения власти в целях создания благоприятных условий взаимодействия (плодородной почвы). Признание и гарантирование публично-

⁴⁷ Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ; Федерал. Собр. Рос. Федерации, Ком. Совета Федерации по делам Федерации, Федер. договору и регион. политике. - Москва: ИНИОН, 1995. С. 43.

правового статуса федеративных единиц служит консолидации общества на основе защиты интересов территориальных коллективов.

За счёт признания территориальных коллективов и через децентрализацию управления в, казалось бы, малозначительных сферах, можно было сначала «воспитать» субъектность территориальных единиц, которая бы затем распространилась на всю государственную систему. Ценность федеративной модели заключается в том, что она предоставляет рамки организационного разделения. Одной из целей имплементации федерации является сохранение общенационального единства за счёт аккумуляции интересов территориальных коллективов.

Целью федерализма является привлечение населения к участию в формировании общегосударственной воли посредством реализации собственной власти. В этом отношении также примечательно высказывание А.А. Захарова, который считает, что эффективность демократического инструментария, а значит и федерации, зависит от укорененности либеральных ценностей⁴⁸, чья суть заключается в защите «малых» коллективов. Н.М. Добрынин, опираясь на воззрения И.А. Ильина, приходит к выводу о наличии «имманентной связи федеративной идеи с демократическим принципом организации и отправления публичной власти»⁴⁹.

Этот путь не лишён изъянов и, как далее будет продемонстрировано, сворачивание с данного пути является неоднократно повторяющейся возможностью, но, по мнению диссертанта, это является наиболее сбалансированным способом «взросления» государства через его население, то есть за счёт опоры на демократические механизмы.

⁴⁸ Захаров А.А. К вопросу о «федералистской культуре» // Общая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований. 2001. № 1. С. 72-76.

⁴⁹ Добрынин Н.М. Современный российский федерализм в фокусе проблем обеспечения демократии, разделения властей и работоспособности административной вертикали // Государство и право. – 2020. – № 2. – С. 29.

Таким образом, становление федеративного государства происходило ввиду преследования прагматических целей, где ключевым элементом принятия и развития новой модели организации политической власти был общественный запрос. Через процесс эволюционного развития федерации, чьи приоритеты государственного строительства закреплялись в конституционном тексте, концепция о федеративной модели стала приобретать характерные институциональные рамки. Демократическое начало стало фундаментом принципа федерализма.

Рост числа федеративных государств, которые не имели опыта демократического управления, привёл к утрате тождественности федеративной формы государственного устройства и принципа федерализма, что стало общим контекстом современной проблематики. Признавая, что федерация — это такой индивидуальный «способ» становления современного конституционного государства, который позволяет разрешать универсальные проблемы, принцип федерализма следует рассматривать как выражение сути федеративного государства.

2. Принцип местного самоуправления в конституционном государстве:

содержание и соотношение с принципом федерализма

Конституционно-правовое содержание института местного самоуправления

Конституционно-правовое содержание института местного самоуправления традиционно рассматривается либо с позиции превалирования **демократического начала** как результата развития конституционализма, либо с позиции преобладания **публичного управления** (Г. Елиннек⁵⁰, В.П. Безобразов, К.П. Коркунов, Н.И. Лазаревский) как способа реализации общегосударственной деятельности. В рамках современного признания доктриной эти начала рассматриваются с позиции составных элементов публично-правового статуса местного самоуправления, что определяет общее функциональное предназначение местного самоуправления («фабрика услуг» и «платформа для гражданского общества»⁵¹).

Демократическое начало не позволяет разъединять такие категории, как «государство» и «общество», создавая связь между гражданином и публично-правовым образованием. Публичное управление наполняет демократическое начало инструментальными формами реализации власти (правовыми средствами) и позволяет не декларировать, а гарантировать участие граждан в процессе общегосударственного регулирования. О.И. Баженова описывает соединение двух начал как наличие универсальной связи публично-правовой природы местного самоуправления⁵², что характеризует ценностное и практическое содержание института местного самоуправления.

⁵⁰ Елиннек Г. *Общее учение о государстве = General doctrine of state* - СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004 (Акад. тип. Наука РАН). – С. 466.

⁵¹ Маркварт Э. *Современный муниципалитет - фабрика услуг или платформа для гражданского общества?* // Экономика и управление собственностью. – 2013. – № 2. – С. 33-38.

⁵² Баженова О.И. *Демократия и эффективность: местное самоуправление в поисках баланса* // Местное право. № 2. 2022. - С. 4.

Демократическое начало является основополагающим элементом местного самоуправления, так как представляет собой идею, идеал⁵³ или «разновидность политического режима»⁵⁴. Демократическое начало направляет развитие рассматриваемого института ещё до стадии имплементации в государственную систему. По мнению диссертанта, это служит причиной для принятия общеобязательного правила о рассмотрении института местного самоуправления только как производной категории от демократии. Без этого положения любые попытки реализации местного самоуправления бессмысленны, что только подтверждается некоторыми учёными в области конституционного права (О.Е. Кутафин, Н.С. Бондарь и др.).

Наличие имманентной связи местного самоуправления с демократическим началом признано в основополагающих документах. Например, Европейская хартия местного самоуправления, несмотря на общую фиксацию на организационной составляющей, признает, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя, а защита и укрепление местного самоуправления является значительным вкладом в построение государств, основанных на принципах демократии и децентрализации власти (преамбула). В связи с этим актуален вопрос о месте местного самоуправления как выражения демократии в такой форме государственного устройства, в которую на конституционно-правовом уровне заложено взаимодействие между публично-правовыми субъектами на демократической основе.

Принципы местного самоуправления и федерализма

Вопрос о соотношении местного самоуправления и федеративного государства затрагивался ещё на доконституционном этапе российской

⁵³ Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. Барнаул: Издательство Алтайского государственного университета, 2000. – С. 9.

⁵⁴ Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по юрид. специальностям и направлениям. - 7. изд. - М. [и др.]: Питер, 2004 (СПб.: ГП Техн. кн.). – С. 60.

государственности. «Государственная уставная грамота Российской империи» (1818-1820 гг.) за авторством Н.Н. Новосильцева предполагала, что аналог субъектов Федерации (наместничества, области) участвовали бы в общегосударственном регулировании за счёт нижней палаты общегосударственного сейма, которая состояла бы из земских послов и депутатов сеймов⁵⁵, что позднее было идеализировано А.П. Щаповым, который писал о «земско-областной и конституционной самобытности». Эти же федеративные идеи нашли широкое распространение в программе конституционно-демократической партии (кадетов), членами которой были С.А. Муромцев, Ф.Ф. Кокошкин, П.И. Новгородцев, С.А. Котляревский⁵⁶. С.Ю. Витте, доказывая невозможность имплементации местного самоуправления в абсолютистскую монархию, отмечал его имманентную связь именно с федеративным государством⁵⁷.

А.Н. Лебедев пишет о наличии в досоветский период «земского федерализма» как средства обретения политических прав земств и их постепенного преобразования в автономии⁵⁸. Авторский характер данного термина призван продемонстрировать наличие идеи определения места института местного самоуправления (земства) в рамках федеративной модели.

Применительно к современности многие российские учёные, признавая наличие связи между федерацией и местным самоуправлением, тем не менее, рассматривают её лишь в самых кратких тезисах (А.А. Сергеев, А. Бланкенагель, Ю.М. Алпатов, О.А. Воробьёва, В.Н. Лексин, И.А. Умнова, Н.С. Тимофеев, Н.С. Пешин и другие). Как правило, тенденции развития местного самоуправления

⁵⁵ Вернадский Г.В. Конституционная хартия Российской империи от 1820 года: историко-юридический очерк / Г.В. Вернадский. - Прага: Русская юридическая секция, 1925. - III, - С. 46.

⁵⁶ Гоголевский А.В. Очерки истории русского либерализма XIX - начала XX века / А.В. Гоголевский; С.-Петербург. гос. ун-т. - СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1996. - С. 63.

⁵⁷ Витте С.Ю. Самодержавие и земство: Конфиденц. записка министра финансов статс-секр. С.Ю. Витте (1899 г.). - 2-е изд. с 2 предисл. Петра Струве и с прилож. записки министра финансов о напряжении платежных сил населения. - Stuttgart: Ред. «Освобождения», 1903. - LXXII, С. 24.

⁵⁸ Лебедев А.Н. Там же. - С. 45; 51.

рассматриваются через призму регулирования федеральным центром, то есть через однонаправленное влияние одного института на другой. По мнению диссертанта, применение этого подхода недостаточно в силу искажения связи местного самоуправления и федерализма.

Например, некоторые учёные в попытках формирования более монолитной организационной иерархии фактически приравнивают друг к другу органы государственной власти и органы местного самоуправления. Как правило, это воззрение основывается на идее первенства органов публичной власти в процессах государственного управления. Подобную аргументацию можно встретить в трудах Ю.А. Тихомирова ⁵⁹ , Л.Ф. Болтенковой ⁶⁰ , в дискуссиях о последних конституционных изменениях.

Другой подход несёт в себе идею местного самоуправления как первичного звена федеративных отношений, включая в себя весь субъектный состав муниципального образования (органы и местное сообщество). Эта логика исходит из конституционного закрепления местного самоуправления как основы конституционного строя, что позволяет образовывать так называемый «треугольник публичной власти» ⁶¹ . Первоначально предложенная А.Н. Кокотовым⁶² концепция была поддержана в аналитических материалах Комитета

⁵⁹ См. выступление Ю.А. Тихомирова на тему «Динамика компетенции субъектов федеративных отношений» на международном семинаре «Актуальные проблемы федерализма в Российской Федерации», проводившемся в Республике Чувашии в 2006 г.

⁶⁰ Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений: Лекция. - М.: Изд-во РАГС, 2004. - С. 24.

⁶¹ В данном отношении диссертант склонен согласиться с моделированием В.Н. Лаженцева, который представляет треугольник как «ложное самовосприятие значимости» федерального уровня власти. Это обосновано самостоятельностью каждого из уровня властей. См. подробнее: Лаженцев В.Н. Конституционные основы территориального развития // Вопросы территориального развития. – 2019. – № 1(46). – С. 6-7.

⁶² Экономические предпосылки и политико-правовые формы становления российского федерализма: Кол. монография / Под ред. чл.-кор. РАН А.И. Татаркина. Екатеринбург: Институт

Государственной Думы Федерального Собрания РФ по региональной политике и местному самоуправлению⁶³.

С одной стороны, представленные подходы являются следствием развития системы публичной власти, подчёркивают необходимость удовлетворения возрастающих потребностей во всё более усложняющемся обществе. С другой стороны, эти подходы являются отражением тенденции по включению местного самоуправления в иерархию публичной власти посредством его связанности с федерализмом (как один из путей «огосударствления» местного самоуправления).

По состоянию на сегодняшний день можно утверждать, что место местного самоуправления в рамках отечественной федеративной формы государственного устройства занимает подчиненное положение на теоретико-правовом⁶⁴ и практическом уровнях. Поддерживаемые государственными решениями подходы, во-первых, претендуют на монополию государственной власти по определению доли участия муниципальных образований в публичном управлении, во-вторых, не способствуют укоренению (признанию и гарантированию) демократии как конституционно-правовой ценности.

С организационно-правовой точки зрения регулирование публично-правовых отношений в конституционном государстве требует разделения ответственности между такими субъектами, которые в состоянии исполнить подобные обязательства. В данном случае речь идёт о построении децентрализованной системы, где традиционно широкий территориальный масштаб федеративных государств является причиной необходимости в

экономики УрО РАН, 2001. С. 61-62; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотова по Постановлению от 01.12.2015 № 30-П.

⁶³ Современные проблемы российского федерализма [Электронный ресурс]: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Analitika/item/27967/> (Дата обращения: 25.08.2023).

⁶⁴ Например, Т.М. Бялкина описывала состояние местного самоуправления в России как «идеологическую фикцию». См. подробнее: Бялкина Т.М. Демократизм российского местного самоуправления: конституционные основы и современные реальности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2010. – № 1(8). – С. 11.

делегировании публичных функций. Без существенной децентрализации федерацию считают «имитационной» (В.А. Четвернин), «номинальной» (А.Н. Медушевский), «спящей» (А.А. Захаров) или «фантомной» (О.Д. Карапетян, Н.М. Добрынин), возлагающей на себя «бремя учёта неучитываемого»⁶⁵. Субъектный состав государства отчасти снимает эту проблему, однако федеративные единицы также не могут быть в абсолютной степени эффективными в силу исполнения объёма как общенациональных, так и региональных задач. К этому же следует отнести такие показатели качества организации публичной власти, как оперативность и соразмерность необходимости принятых решений, ведь «из Твери не видны проблемы Ржевской музыкальной школы»⁶⁶.

Местное самоуправление и федерализм осуществляют деятельность в рамках одних и тех же общегосударственных интересов при разнице масштабов и методах достижения постановленных целей. В этом смысле реализация местного самоуправления всегда должна быть солидарна с целями государственного строительства несмотря на то, что с организационно-правовой точки зрения федерализм и местное самоуправление разделены. Тем более, что на основании деятельности территориальных групп и местных сообществ формируются общегосударственные интересы.

Для федеративного демократического государства это означает, что местное самоуправление выступает в качестве формы участия граждан в процессах политического управления. Например, Е.В. Гриценко прямо указывает на то, что «федерализм является высшей формой децентрализации публичной власти и предполагает разграничение власти по вертикали в сложном государстве, состоящем из самостоятельных в публично-правовом отношении и обладающих атрибутами государственности субъектов федерации. А местное самоуправление

⁶⁵ Лукьянова Е.А. «Золотая середина» российского централизма, или ещё раз об истоках федеративной природы России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. №1. - С. 16.

⁶⁶ Музычук В.Ю. Культурный мандат местного самоуправления: бег на месте // Федерализм. - 2020. - Т. 25, № 4(100). - С. 101.

выступает формой децентрализации и территориальной организации публичной власти на местах, при которой часть публичных дел осуществляется социально-территориальными общностями (муниципалитетами, муниципальными образованиями) в рамках закона самостоятельно и под собственную ответственность»⁶⁷.

Для федеративного государства важность гарантирования местного самоуправления заключается в том, что каждый элемент его системы становится выгодополучателем определенных благ. Федерация (федеральный центр) может рассчитывать на то, что его властные решения будут не только исполнять, но и поддерживать на местном уровне. Поддержка в данном случае подразумевает не консервативное и конформистское одобрение, а выдвижение предложений об изменении государственного подхода или конкретизацию федеральных установлений на местах. Федеративные единицы при реализации собственного публично-правового статуса обладают не только институциональными рамками со стороны федеральных предписаний, но и опираются на интересы местных сообществ. Это позволяет федеративным единицам вести более сбалансированную политику, что сказывается на качестве принимаемых решений. Население же, с одной стороны, является обладателем единой и охранительной власти, а с другой стороны, самостоятельно эту власть избирает⁶⁸.

Совокупность этих выгод на каждом из уровней ведёт к целостности публичной власти на основании всеобщего согласия гетерогенного общества на пути поиска компромисса, публично-правовой свободы субъектов и децентрализации как результата правового развития.

Важно отметить, что местное самоуправление не рассматривается диссертантом как альтернатива государственного регулирования.

⁶⁷ Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление как ресурсы развития // Байкальские компаративистские чтения: Материалы международной научно-практической конференции, Иркутск, 22-23 апреля 2022 года. - Иркутск: Байкальский государственный университет, 2022. - С. 82.

⁶⁸ Токвиль А. Там же. - С. 496.

Самостоятельность местного самоуправления не снимает с государства требования по надзору и контролю, координации и корректировке принятых на муниципальном уровне решений, но разница в затрачиваемых усилиях существенна. Государственная власть, сохраняя своё единство и субординационный характер построения, делится на основе сочетания самоуправления и кооперации⁶⁹.

Местное самоуправление не выступает в качестве основополагающего элемента федеративной формы государственного устройства или принципа федерализма, а способствует становлению демократической культуры, демократического государства. Местное самоуправление способствует состоятельности принципа федерализма. Об этом можно судить на основании следующих преимуществ местного самоуправления для федеративной формы государственного устройства и принципа федерализма.

Во-первых, местное самоуправление как классический пример «школы демократии» способствует формированию гражданского общества. Местное самоуправление раскрывается как «одна из форм реализации конституционного права граждан на свободу ассоциаций»⁷⁰. В этом смысле население федераций второго типа заинтересованы в местном самоуправлении, которое инициирует процесс вовлечения граждан в новую систему публично-правовых отношений (политическая инклюзия).

Во-вторых, местные сообщества являются основой для формирования интересов федеративных единиц. Сумма муниципальных интересов преобразуется в более сложную систему потребностей территориальных единиц (мультипликативный эффект). Это позволяет федеративным единицам более четко

⁶⁹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Моск. гос. юрид. акад. - Москва, 1997. - С. 25.

⁷⁰ Miller D.Y., Cox R.W. III. Governing the Metropolitan Region: America's New Frontier. Armonk, 2014. - P. 20.

представлять собственные интересы во взаимодействии с федеральным центром («разделения лояльности как элемента федералистской политической культуры»⁷¹).

В-третьих, доступность и применяемость муниципальными образованиями методов демократического управления (и не только) является значимым показателем состояния федерализма («местное самоуправление как сложный индикатор состояния федерализма»⁷²). Публично-правовые процессы пронизывают всю систему государственной власти, а значит превалирующие тенденции на одном уровне власти не могут быть прямо противоположны тенденциям на другом уровне власти.

В-четвертых, местное самоуправление является инструментом децентрализации публичной власти. Федерации как сложному и, как правило, территориально обширному государству требуется разделение обязанностей для выполнения общегосударственных функций.

В условиях становления федеративной модели гарантии реализации местного самоуправления выступают в качестве критического минимума демократического начала, который будет приобретать особую ценность в случае маятникового движения федерации от централизации до децентрализации и обратно⁷³. Примером тому служит массовое стремление по применению демократических преобразований при становлении Российской Федерации, а затем

⁷¹ Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты // Монография. М.: Юристъ, 2004. – С. 71.

⁷² Баженова О.И. Федерализм и местное самоуправление: в поисках новых способов взаимодействия // Местное право. 2023. № 6. – С. 5.

⁷³ Применительно к политике федерального центра в отношении субъектов РФ: «от идеи федерализма и самостоятельности до жёстко унитарных методов воздействия». См. подробнее: Н.М. Добрынин Современный российский федерализм ... Там же. – С. 34. Применительно к способам формирования органов местного самоуправления: «между выборным или невыборным статусом высших должностных лиц или глав муниципалитетов». См. подробнее: Гуторова А.Н. Некоторые аспекты взаимодействия в системе органов публичной власти в контексте обеспечения доверия // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. – 2023. – Т. 7, № 2(26). – С. 196.

столь же резкий отказ от попыток понимания предназначения демократических практик⁷⁴. В случае если бы гарантии местного самоуправления не были закреплены на конституционно-правовом уровне, а значит не нашли бы массового выражения в публичной жизни нашего государства (обоснованная претензия требовать от общества и государства защиты⁷⁵), то сегодня риторика о ложности демократического устройства могла бы обладать иной степенью интенсивности.

В-пятых, реализация местного самоуправления служит предотвращению и разрешению конфликтов в рамках институционализированного взаимодействия. Гарантирование института местного самоуправления представляет собой, прежде всего, признание субъектности, выраженное в органах местного самоуправления, местном сообществе и муниципальном образовании. Вследствие этого устанавливаются правила публично-правового взаимодействия между различными субъектами права. Важность этого тезиса заключается в том, что распад федеративных государств зачастую происходил не из-за общенационального порыва к разобщению, а из-за отказа признания и, следовательно, удовлетворения интересов территориальных коллективов и местных сообществ.

Таким образом, гарантирование местного самоуправления в конституционном государстве способствует укоренению и развитию демократической культуры, а также несёт в себе ряд дополнительных преимуществ для укрепления системы публичной власти. В рамках федеративной формы государственного устройства тенденции развития демократической культуры способствуют становлению принципа федерализма по причине формирования демократической основы взаимодействия публично-правовых субъектов. Местное самоуправление способствует «состоятельности» федерализма⁷⁶, то есть соответствию конституционно-правовой цели института. Так, В.Н. Лексин писал о

⁷⁴ Не применительно ко всей совокупности научного сообщества.

⁷⁵ Mill J.S. [1863] 1962. Utilitarianism, in Mary Warnock, ed., Utilitarianism, On Liberty, Essay on Bentham. Cleveland: Meridian Books. P. 309.

⁷⁶ Шахов А.А. Федерализм и местное самоуправление: единство смыслов // Государственная власть и местное самоуправление. № 3. 2024. – С. 30-33.

том, что без учёта фактической роли муниципалитетов и их проблематики федеративные отношения приобретают ущербный характер⁷⁷ и Г.В. Барабашева о том, что одной точки опоры, одного монолитного фундамента для организации общественной жизни недостаточно⁷⁸.

Для полноты обоснования изложенного виденья о значимости местного для федерализма требуется обращение к следующим позициям, которые подвергают критическому анализу ранее описанное.

Во-первых, некоторые из перечисленных преимуществ носят универсальный характер, что позволяет перенести плоскость рассуждений к взаимной связи местного самоуправления с любым иным демократическим принципом. Влияние местного самоуправления не распространяется только на принцип федерализм.

В соответствии с задачами исследования фокус диссертанта сосредоточен на поиске внутренних источников реформирования политической системы государства, которое провозгласило свой демократический и федеративный характер. По мнению диссертанта, местное самоуправление способствует процессу политического управления на основании как собственной, так и федеративной публично-правовой (конституционно-правовой) природы. Федеративная модель в данном случае выступает в качестве той формы государственного устройства, которая имеет институциональные предпосылки разделения ответственности за политическое управление между субъектами права.

Во-вторых, если природы принципа федерализма и местного самоуправления подобны, то интеграция одного института в другой является закономерным продолжением эволюции государственного строительства (организационное включение местного самоуправления в федеративную форму государственного устройства). Этот тезис по состоянию на сегодняшний день является одним из

⁷⁷ Лексин В.Н. Федеративная Россия и её региональная политика: учебное пособие по дисциплине специализации специальности «Государственное и муниципальное управление» / В.Н. Лексин; Ин-т системного анализа РАН, Гос. ун-т Высш. шк. экономики. - Москва: ИНФРА-М, 2008. - С. 12.

⁷⁸ Барабашев Г.В. Местное самоуправление. - М., Изд-во МГУ, 1996. - С. 282.

ключевых аргументов в пользу построения административной иерархии. Однако исходя из опыта советского демократического централизма - ни одно из преимуществ местного самоуправления не кристаллизуется в рамках системы отрицания самостоятельности местного самоуправления. Отрицание самостоятельности или её фактическое нивелирование ведёт лишь к замещению одних конституционно-правовых ценностей на другие, что далее будет более подробно описано.

В-третьих, априорность благонамеренности федеративного государства лежит в основе аргументации о необходимости соответствия институциональной формы конституционно-правовому содержанию, о стремлении достижения общенационального блага за счёт применения демократических механизмов. Как известно, целеполагание государственного строительства может существенным образом отличаться от применяемых на практике методов публичного управления, в связи с чем формальное исполнение провозглашенных обязательств является «традиционной» характеристикой системы публичной власти. Примерами этого правового поведения служат замещение непосредственных форм волеизлияния граждан косвенными, нивелирование финансовой самостоятельности публично-правовых образований трансфертными способами пополнения бюджетов и т.п.

Априорность благонамеренности, действительно, является идеалистическим представлением. Однако нигилистический взгляд о нерезультативности любых преобразований не должен являться препятствием на пути реформирования системы публичной власти. В рамках публично-правовых наук политическая депривация должна преодолеваться за счёт конституционно-правового гарантирования публично-правовых институтов и созидательной деятельности самих субъектов права. В этом диссертант усматривает одно из ключевых условий по формированию единой системы публичной власти, которая направлена на достижение общенационального (федеративного) блага.

В-четвертых, самостоятельность местного самоуправления может быть использована в целях нарушения государственной целостности, которая уже «ослаблена» признанием политической субъектности федеративных единиц.

Однако по мнению диссертанта отказ от гарантирования одного из конституционно-правовых институтов является более значимой угрозой, чем действия по защите интересов местных сообществ. Обозначение локальной проблематики и наличие правовых средств по её преодолению существенным образом затрудняет использование сепаратистских настроений иными политическими субъектами (опыт «парада суверенитетов»). Например, Р.В. Бабун отмечал, что в конце 1990-х г. органы местного самоуправления служили своеобразным «противовесом» региональному сепаратизму⁷⁹.

Таким образом, местное самоуправление основывается на демократическом начале и по этой причине связан на конституционно-правовом уровне с принципом федерализма. Гарантирование местного самоуправления способствует формированию демократической культуры, что является благоприятным полем развития для принципа федерализма. Преимущества функционирования местного самоуправления в рамках федеративного государства выражаются в укреплении единой системы публичной власти посредством применения более эффективных методов публичного управления и консолидации общества. Наличие конституционно-правовой связи не предполагает отождествления принципа федерализма с местным самоуправлением, так как каждый из них является самостоятельным принципом.

⁷⁹ Бабун Р.В. Местное самоуправление в современной России: зигзаги государственной политики // Местное право. – 2018. – № 2. – С. 5.

3. Влияние системы федеративных отношений на функционирование местного самоуправления в Российской Федерации

Установив, что местное самоуправление может способствовать становлению принципа федерализма и относя Российскую Федерацию к федерациям второго типа, представляется необходимым обращение к тем правовым условиям, которые охватывают систему федеративных отношений. В случае укоренения проблем в сфере взаимодействия государственных публично-правовых субъектов федеративная государственная система будет строиться на принципах, не коррелирующих со своим конституционно-правовым содержанием, а значит не будет обладать устойчивостью и стабильностью. В свою очередь, это окажет негативное влияние на институт местного самоуправления.

Современный порядок федеративных отношений в России: нормативно-правовой аспект

По состоянию на сегодняшний день динамический процесс становления отечественной федеративной формы государственного устройства не обладает устойчивой тенденцией роста. С ценностно-правовой точки зрения этот процесс выражается в относительно частой смене приоритетов и направлений государственного строительства, что можно проследить как в рамках перманентно изменяющегося федерального законодательства, так и по линии не отличающихся однородностью стратегических и концептуальных документов. Наиболее наглядно это можно продемонстрировать на примере федеративных отношений в области разграничения предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, в частности, в сфере правового регулирования.

Базово определение субъекта нормотворчества в конкретной сфере происходит благодаря ст. 71, 72, 73 Конституции РФ, которые разграничивают предметы ведения между публично-правовыми образованиями. Так, ст. 71 Конституции РФ закрепляет исключительные предметы ведения Российской Федерации, а ст. 72 совместные предметы ведения Российской Федерации и

субъектов РФ. Ст. 73 устанавливает, что субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения двух предыдущих статей (остаточный принцип), хотя выделением конкретных полномочий скорее заняты представители научного сообщества⁸⁰.

Укоренившаяся проблема правового регулирования совместных предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ заключается в отсутствии профильного федерального законодательства, которое бы в соответствии с такими конституционными формулировками как «общие вопросы», «координация вопросов», «защита института», «установление общих принципов» определяло бы только концепцию праворегулирования⁸¹. Вместо этого присутствует совокупность федеральных законов по неограниченному кругу вопросов с максимально подробными положениями для субъектов РФ: от способа назначения высшего должностного лица субъекта РФ и установления единого «дня» голосования до порядка опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. На основании этого устанавливается такое правовое положение субъектов РФ, в котором региональное законодательство носит преимущественно производный характер. Реализация этого «взаимодействия» происходит в условиях соблюдения ч. 5 ст. 76 Конституции РФ о недопустимости противоречий между законодательством разных уровней.

Федеративная система носит интегративный характер, то есть принимая за основу германский подход, одной из сущностных характеристик принципа федерализма следует считать участие частей Федерации в процессе формирования

⁸⁰ Например, Тухватуллин Т.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в современных условиях (конституционно-правовое исследование): специальность 12.00.02: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук - Москва, 2012. - 26 с.

⁸¹ Не надо ломать Конституцию. Интервью с С. Шахраем // Независимая газета. 2002. 27 дек.

государственной (общефедеральной) воли⁸². Для обеспечения этого условия государственным образованиям предоставляется определённая степень правовой свободы, которая на примере России выражена в реализации законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ права законодательной инициативы; подготовке отзывов на проекты федеральных законов, направленных федеральным центром в субъекты РФ; участии в организуемых этим «центром» публичных обсуждениях федеральных законопроектов и т.п. В то же время, практики участия федеративных единиц в общегосударственной деятельности существенным образом нивелированы.

А.А. Меркуленко на основании законов 30 субъектов РФ (всего 7089 региональных законов) провёл исследование, посвящённое самостоятельности региональных законов от федеральных правовых актов. Он разделил законы на три категории, где к категории типовых законов отнёс те из них, которые дословно копируют федеральные законы или реализуют конкретизированные, ограниченные федеральным законом полномочия (29%); к категории смешанные - которые основаны на неконкретизированном полномочии, закреплённом в федеральном законе (59%); к категории уникальные - которые принимаются в вопросах неурегулированных федеральным законодателем (12%). Согласно исследованию А.А. Меркуленко, самостоятельное правовое регулирование субъекты РФ проявляют в основном в социальной сфере, вопросах праздников, наград и символов и в части регулирования собственной деятельности. В то время как финансовые вопросы (п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) и вопросы об организации

⁸² См.: Грачев Н.И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития: Монография / Н.И. Грачев. - М.: ООО «Книгодел»; 2009. - С. 174, 211-212; Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма // Москва: Юристъ, 2006 (Щербин. тип.). - С. 33; Чиркин В.Е. Современное государство // Московский гуманитар.-социал. акад., Юрид. фак. - Москва: Международ. отношения, 2001 - С. 66; Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации: (Основы концепции, конституционная модель, практика) // Ин-т государства и права Рос. Акад. Наук. М.: Ин-т государства и права РАН, 1999. - С. 12.

местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) «федеральная власть закономерно оставляет за собой»⁸³.

В сфере реализации права законодательной инициативы лишь малая доля региональных законопроектов доходит до фактического принятия. Так, по результатам работы Государственной Думы ФС РФ VI созыва доля принятых законов от законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ от общего количества рассмотренных законопроектов, внесённых по их инициативе, составляет лишь 9,4% (134 от 1423)⁸⁴. На основании этого можно судить об эпизодической роли субъектов РФ в фактическом формировании политической системы.

Несмотря на то, что в иных федерациях существуют аналогичные правила иерархии (германское «право федерации ломает право земель», швейцарское «союзное право имеет приоритет перед противостоящим ему кантональным правом», австрийское «превосходство федерального уровня над землями»), фактическая деятельность субъектов РФ в сфере правового регулирования существенным образом отличается от той роли, которая предполагает публично-правовая природа принципа федерализма.

Факторов, которые умаляют возможности субъектов РФ по регулированию публично-правовых отношений, ещё достаточно много. Это фактические правоотношения применительно к ст. 72 Конституции РФ, о которых будет идти речь в следующих параграфах; упразднение уставных и конституционных судов регионального подчинения; изменения порядка формирования Совета Федерации ФС РФ; смена моделей назначения и избрания высших должностных лиц

⁸³ Меркуленко А.А. Пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации и проблемы их реализации // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2022. – Т. 17, № 6. С. 28-60.

⁸⁴ Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: прохождение законодательных инициатив в период работы Государственной Думы VI созыва. - М., 2016. - 41 с.

субъектов РФ, и, казалось бы, символические вопросы наименования высшего должностного лица субъекта РФ⁸⁵.

Эта совокупность факторов, в том числе в виде «укрупнения структуры президентской вертикали в территориях»⁸⁶ за последние 20 лет, свидетельствует об изменении (значимости) роли субъектов РФ как субъектов федеративных отношений. Региональная законодательная компетенция не исключается, но провоцируется вопрос о фактическом балансе федерального и регионального объёмов предметов правового регулирования. В свою очередь, одной из проблем системы публичной власти в Российской Федерации является то, что недостаточное гарантирование принципа федерализма влияет на гарантирование местного самоуправления.

Организация местного самоуправления в России: нормативно-правовой аспект

Муниципальные правовые акты являются частью правовой системы Российской Федерации и выступают в качестве одной из основ местного самоуправления. Данный порядок является следствием установления ключевого условия реализации местного самоуправления согласно его конституционно-правовой природе (ст. 3, 12 Конституции РФ) - самостоятельности на основе закона. Эта конституционная формула самостоятельности, с одной стороны, закрепляет поле правовой свободы, а, с другой стороны, не позволяет трактовать муниципальное образование как полностью автономный институт. Хотя

⁸⁵ Распоряжение Президента Российской Федерации от 12.07.2022 № 230-рп «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации и признании утратившим силу распоряжения Президента Российской Федерации от 27 января 2020 г. № 10-рп «О президиуме Государственного совета Российской Федерации» [Электронный ресурс]: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207120002?index=0&rangeSize=1> (Дата обращения: 17.07.2022)

⁸⁶ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» // Рос. Газета. 2000. 11 июля. - С. 3.

Конституция РФ не содержит ни одной прямой нормы о муниципальном правотворчестве (к косвенным всё-таки стоит отнести положения ч. 1 ст. 132 Конституции РФ).

В ст. 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Далее - Закон № 131-ФЗ) устанавливается, что правовую основу местного самоуправления составляют международные акты, федеральные нормативные правовые акты, акты субъектов РФ, а также муниципальные правовые акты. В полном соответствии с конституционно-правовой логикой муниципальные правовые акты не могут противоречить вышестоящим актам, а применительно к муниципальной системе решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы и иные акты муниципального уровня не должны противоречить им и уставу.

Муниципальные правовые акты обладают всеми признаками нормативного акта: регулируют общественные отношения путём установления властных предписаний; обеспечиваются силой государства и подлежат государственной регистрации; выражают волю публично-правового субъекта (местного населения и/или органа местного самоуправления); влекут юридическую ответственность; обладают нормативным характером только при условии соблюдения процедуры оформления (принятия, официального опубликования/обнародования); предусматривают многократное применение.

Закон № 131-ФЗ в ч. 1 ст. 2 содержит определение муниципального правового акта, а в ч. 1 ст. 43 Закона № 131-ФЗ устанавливается система муниципальных правовых актов: устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Исходя из публично-правовой природы местного самоуправления муниципальные образования как субъекты нормативно-правового воздействия (юридические лица публичного права) участвуют в регулировании политических отношений. В частности, одной из их функций является конкретизация нормативных правовых актов вышестоящих уровней публичной власти в целях наиболее полного удовлетворения интересов местного сообщества и максимально эффективной имплементации правовых норм на местах. В то же время невозможно сказать, что субъекты местного самоуправления являются активными участниками регулирования общественных отношений, ведь «ключи» по установлению того или иного порядка фактически находятся только у федерального центра.

Муниципальные правовые акты в большей степени дублируют действующее федеральное законодательство, а муниципальные образования не в состоянии расширить собственную степень правовой свободы, даже если это не противоречит Конституции РФ и у них есть для этого достаточные материальные средства. Как пишет Г.В. Синцов: «федеральный центр лишь симитировал собственные усилия якобы по развитию местного самоуправления с помощью совершенствования законодательной базы его организации. На самом же деле указанные преобразования продолжили процесс построения сверхцентрализованной системы публичной власти»⁸⁷. В данном отношении также примечателен пример известный истории отечественной конституционной науки, когда конституционное право по установлению налогов и сборов муниципального образования на протяжении длительного периода времени было «зацементировано» федеральными ограничениями. Хотя сейчас, конечно же, этот пример потерял свою актуальность по причине исключения данного права.

По мнению О.И. Баженовой, в этом раскрывается особый характер отношений между Российской Федерацией и субъектами РФ, где местное

⁸⁷ Синцов Г.В. Конституционная модель современного российского федерализма: монография / Г.В. Синцов, Е.В. Битюцкий; под редакцией А.Д. Гулякова. - Москва: Юрлитинформ, 2018. - С. 222.

самоуправление оказывается предметом этого торга при фактической реализации данных отношений⁸⁸, что только подтверждается представителями политологической науки⁸⁹. Муниципальное образование стало зависимым в области правотворчества от субъектов РФ, которые пусть и имеют на данный момент возможность по предоставлению муниципальному уровню власти больших правовых возможностей, но, как правило, идут по пути установления наиболее жёстких рамок (административной иерархии).

Муниципальное правотворчество таким образом полностью зависит от динамики федерального и регионального законодательства. Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления в основном сводится к приведению муниципальных актов в соответствие с государственными актами (зачастую за счёт привлечения средств прокурорского реагирования). Текущий подход уже на протяжении долгого времени в значительной степени способствует умалению значимости учёта интересов и воли субъектов местного самоуправления.

Федеральный законодатель возлагает на себя роль точечного регулятора публично-правовых отношений в более чем 20 тыс. муниципальных образованиях. Это приводит к тому, что он жертвует стабильностью собственных правовых норм, так как с момента принятия Закона 131-ФЗ в него было внесено около 200 поправок (и поправки поправок), причём, периодически полностью меняя направление регулирования. В этом усматривается тактический, вместо стратегического, подход целеполагания, когда при проведении очередной муниципальной реформы остаётся неясным её протяжённость и конечный результат. Данный факт был

⁸⁸ Баженова О.И. К проблеме совершенствования нормативной правовой основы организации местного самоуправления в России. *Правоприменение*. 2017;1(3). - С. 113.

⁸⁹ Например, П.Б. Кононенко указывает, что на основании неформального соглашения возросший объём полномочий высших должностных лиц субъектов РФ в сфере организации местного самоуправления привёл к массовой смене модели местного самоуправления в региональных столицах. См. подробнее: Кононенко П.Б. Влияние глав субъектов Российской Федерации на эволюцию институтов региональной и местной власти: автореферат дис. ... кандидата политических наук 23.00.02 - Москва, 2017. – С. 17-18.

многократно подтвержден конституционалистами в виде таких характеристик как непоследовательность, незавершенность, не результативность действий⁹⁰; бессистемность правового регулирования и отсутствие чёткой и логичной концепции организации местного самоуправления⁹¹ и др. Дополнительно эта модель регулирования отягчается тем, что разработка отраслевого законодательства и обсуждения внутри профессионально-академического сообщества, как правило, проходят параллельно друг другу.

Действительное выражение конституционно-правового содержания местного самоуправления сталкивается с нацеленностью государства на совершенно иные цели. В этом случае местное самоуправление приобретает черты несвойственные своей публично-правовой природе, что уже находит выражение в территориальной, компетенционной, организационной и финансовой сферах. Длительная практика данного правопорядка привела к тому, что всё чаще стали возникать дискуссии не о методах реформирования института местного самоуправления, а о необходимости его поддержания в условиях политического централизма, причём даже среди признанных авторитетов науки конституционного права⁹².

Одной из причин установления такого порядка отношений является недостаточное гарантирование принципа федерализма, так как при сокращении доступа федеративных единиц к публичному управлению, эта система взаимодействия транслируется на уровень местного самоуправления. Итогом

⁹⁰ Местное самоуправление в Российской Федерации перед лицом современных вызовов: монография / [Маркварт Эмиль, Картухин, В.Ю., Албастова Л.Н. и др.]; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Владимирский филиал. - Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2019. - С. 8.

⁹¹ Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика: монография. - М.: Юрлитинформ, 2012. - С. 70.

⁹² 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. 15-17.

чрезмерной централизации становится то, что **введение сначала доктринального, а затем фактического организационного единства провоцирует угрозу построения конституционно-правовой связи института местного самоуправления не с принципом федерализма, а только с федеративной формой государственного устройства.** Последняя, как известно, обладает существенной гибкостью в виду отсутствия ценностно-правовых ориентиров.

Отсутствие чётко выраженного следования правилу о том, что уровень гарантирования местного самоуправления в федеративном государстве определяет степень состоятельности федеративных единиц как участников общегосударственной деятельности ведёт к снижению значимости «нижнего» уровня публичной власти для федеративного государства. Выдвинутый тезис основывается на том, что, охватывая единый объект регулирования, то есть общественные отношения внутри и между территориальными коллективами в пределах субъекта РФ, институт местного самоуправления не наделяется достаточными правовыми средствами в рамках публично-правового взаимодействия. В этом отношении нельзя и не упомянуть последние изменения конституционного текста, общая характеристика которых справедливо оценивается как: «многие новеллы, раздвигая рамки дискреции для федерального законодателя, создают при этом дополнительную неопределённость и угрозу нарушения конституционных принципов и прав»⁹³.

Следствием недостаточного гарантирования принципа федерализма становится ухудшение состояния местного самоуправления. Единственным субъектом формирования правовой культуры остаётся федеральный центр⁹⁴, что прямо противоречит самой идее построения федеративного государства. Негативное федеративное влияние, то есть производное не от демократического принципа, а от институциональных предпосылок, влияет на институт местного

⁹³ Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. - 2020. - № 4(137). - С. 95.

⁹⁴ В том числе и через регулирование субъектами РФ.

самоуправления, который начинает трансформироваться вне пределов собственного конституционно-правового содержания.

Местные сообщества, составляющие население Российской Федерации и субъектов РФ, не в состоянии посредством деятельности органов местного самоуправления конкретизировать пределы правового регулирования, что сказывается на качестве реализации общегосударственной деятельности. Текущее влияние федеративных императивных практик на взаимодействия субъектов права существенным образом ухудшают правовые условия функционирования публично-правовых образований, что не позволяет муниципальным образованиям конкретизировать и корректировать деятельность субъектов РФ. Вследствие этого на федеративные единицы оказывается давление «сверху» при условии отсутствия поддержки «снизу», а сами органы государственной власти субъектов РФ вынуждены не рассматривать муниципальные образования как народовластную основу их публично-правового статуса. В связи с этим происходит постепенная утрата целостности внутренних публично-правовых связей сначала в муниципалитетах, а затем и в субъектах РФ.

Нарушение целостности внутренних публично-правовых связей

Целостность внутренних публично-правовых связей формируется за счёт общности протяженных во времени интересов. Когда применительно к становлению некоторых зарубежных федераций или к развитию местного самоуправления упоминается процесс организации «снизу-вверх», учёные всегда подразумевают, что на данной территории уже была сформирована собственная система публично-правовых отношений внутри территориально обособленного коллектива. Это данность, на основании которой уже постфактум происходят юридическая формализация и институциональная надстройка в виде закрепления статуса публично-правового образования как категории действующего права. В. Остром писал, что «связи, основанные на участии, – это средства, с помощью которых распределенная власть разделяется при управлении обществом. Индивиды управляют собственными делами, участвуя на добровольной основе в

регулировании своих взаимоотношений как в обществе в целом, так и в более формализованных институтах правления»⁹⁵.

Российская Федерация в значительной степени была лишена подобного преимущества по причине административного характера объединения территориальных коллективов (формирование «сверху-вниз» территориальных единиц). Тенденция императивной оптимизации вторгается в область непосредственного взаимодействия местного сообщества как с органами публичной власти, так и внутри самого себя, то есть между различными социальными группами.

Формирование муниципального образования — это юридическая возможность самоопределения местных сообществ, но юридическая формализация выступает не более чем попыткой организации множества лиц и коллективов, проживающих на одной территории. На самом деле ни федеративная единица, ни муниципальное образование априори не может являться однородным образованием, так как ни один (здоровый) конституционный правопорядок не исключает множество волей в рамках единого публично-правового образования, каждая из которых принадлежит определенной группе интересов (социальной группе как публично-правовому субъекту).

А.А. Ливеровский применительно к населению на субнациональном уровне писал о том, что механическая совокупность людей не даёт правильного представления о субъекте Федерации⁹⁶, что верно и для муниципального образования. Это также верно на основании мнения И.В. Бабичева, который проводит разделительную линию между территориальным публичным коллективом муниципального образования, локальными местными сообществами

⁹⁵ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество: пер. с англ. / Предисл. А. Оболонского. — М.: «Арена», 1993. - С. 67.

⁹⁶ Ливеровский А.А. Субъект Российской Федерации в системе федеративной конституционной симметрии: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02. - Москва, 2003. - С. 47.

и гражданином как субъектами местного самоуправления⁹⁷; на позиции М.А. Краснова, который утверждает, что демократия – это, в первую очередь, система, институализирующая разнообразие⁹⁸.

По этой причине диссертант не согласен с мнением, например, А.А. Уварова о том, что «в муниципальном образовании в отличие от государства в целом нет ярко выраженной, как в государстве, асимметрии социальных групп, составляющих население соответствующей территории, а поэтому муниципальная власть в отличие от государственной нельзя назвать политической в узком, прямом значении этого слова»⁹⁹. Усиливающаяся дифференциация не позволяет сводить множество социальных групп к некоторому абстрактному территориальному основанию. Тем не менее, именно этот поддерживаемый государством подход стал основой для сокращения числа муниципальных образований; введения таких условий участия в публичном управлении, который снизил уровень вовлеченности местных жителей в решении вопросов местного значения.

Например, практики императивной оптимизации муниципальной карты привели к тому, что формирование устойчивых публично-правовых связей внутри муниципального образования было существенным образом замедлено, так как создание нового муниципального образования в рамках большинства процессов территориальных изменений подразумевает возникновение нового территориального коллектива. В данном отношении фактор времени как условие возникновения общности интересов служит частью публично-правовой природы любого публично-правового образования. Организационно-правовое изменение муниципальных образований, не инициированное «снизу» или инициированное

⁹⁷ Бабичев И.В. Актуальные вопросы территориального и институционального устройства местного самоуправления // Местное право. 2014. № 1. - С. 7.

⁹⁸ Краснов М.А. Конституционно-правовой смысл понятия «демократическое государство» // Судьбы конституционализма в России и современном мире: труды кафедры конституционного и муниципального права. - М.: Юрист, 2012, Вып. 7. - С. 32.

⁹⁹ Уваров А.А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учебное пособие // Москва: НОРМА: ИНФРА-М, 2017. - С. 15.

«сверху» без должного уровня обоснования, способствует нарушению публично-правовых связей и провоцирует распад местного сообщества как целостного субъекта. Тем самым местное сообщество приобретает характер не более чем совокупности правомерно находящихся на территории муниципального образования граждан, что не никак не может отвечать его конституционно-правовому содержанию в части формирования единого локального сообщества.

Угрозой гарантирования института местного самоуправления является изменение первоначальных конституционно-правовых целей раннего российского государства посредством изменения конституционного текста и толкования отдельных норм. Новая целесообразность может с подвигнуть новую реформу местного самоуправления, ведущую к новому субъектному составу. На основании этого провоцируется угроза осуществления правопреемственности без фактического становления действенного правового оборота, создаются препятствия укоренения демократических традиций. Примером тому служит отказ от гарантирования поселенческого принципа местного самоуправления на конституционно-правовом уровне. Слабость текущих внутренних публично-правовых связей явно демонстрирует как устойчивая динамика снижения участия местных жителей в жизни муниципального образования, так и общехарактерная черта наших сограждан к неразличению уровней государственной и муниципальной власти.

Субъекты РФ и муниципальные образования находятся в фактически идентичных условиях гарантирования своего публично-правового статуса, чья разница правовых возможностей в данном случае не столь принципиальна. На практике предоставленного федеральным центром уровня гарантий становится совершенным образом недостаточно, так как в случае изменения правового поведения «вышестоящего» уровня публичной власти у них нет достаточных правовых средств защиты собственного публично-правового статуса. Стоит отметить, что Конституционный Суд РФ в данном отношении играет существенную роль в защите института местного самоуправления, но всё чаще

отходит от своих ранее сформированных положений и предоставляет федеральному законодателю весьма широкую свободу действий¹⁰⁰.

Таким образом, текущие практики федеративного строительства, которые и создают условия для функционирования института местного самоуправления, не позволяют говорить о раскрытии демократического потенциала Российской Федерации. Данный тезис проявляется, с одной стороны, в виде практики чрезмерной конкретизации федеральным центром участия муниципальных образований в публичном управлении, а с другой стороны, в усвоении субъектами РФ императивных методов взаимодействия с муниципальными образованиями.

Причиной тому служат негативные последствия недостаточного гарантирования принципа федерализма в России и, как следствие, несовершенство федеративных отношений. Эта тенденция распространяется на уровень местного самоуправления и преобразует его функциональное предназначение. Для диссертанта это в первую очередь вопрос о системе взаимодействия между федеральным центром и федеративными единицами или даже о принципах их сосуществования. Состоятельности местного самоуправления способствует наличие такой системы федеративных отношений, которая солидарна со своим конституционно-правовым содержанием: демократическим началом.

¹⁰⁰ Примеры таких решений будут представлены в дальнейших параграфах.

Глава 2. Особенности организации местного самоуправления в условиях развития федеративных отношений в Российской Федерации

1. Полномочия субъектов Российской Федерации в вопросах территориальной организации местного самоуправления

Формально-юридическая логика обособления административно-территориального и муниципально-территориального устройства

Территориальное устройство ¹⁰¹ государства является основой функционирования системы органов публичной власти. Согласно С.В. Нарутто, территориальное деление необходимо в целях создания условий для эффективного управления, сохранения целостности социально-экономического единства территории, поддержания оптимальных отношений между центром и территориальными единицами, направленных на обеспечение максимального удовлетворения потребностей населения ¹⁰². В федеративном государстве достижение этих целей осуществляется за счёт гарантирования публично-правового статуса федеративных единиц, что подразумевает возможность федеративных единиц самостоятельно регулировать как собственную территориальную организацию, так и собственный статус.

В Российской Федерации защищённость статуса субъектов РФ осложнена, как минимум, двумя проблемами. Первая, обладающая исторической протяжённостью, заключается в отсутствии Федерального конституционного закона «Об изменении статуса субъекта Российской Федерации», который бы устанавливал правовые рамки преобразования субъектов РФ. Появление новых субъектов РФ до 2014 г. было основано на применении Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в

¹⁰¹ Здесь и далее термины «территориальное устройство», «территориальное деление» и «территориальная организация» использованы в синонимичном порядке.

¹⁰² Территория в публичном праве: монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. - С. 118.

Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», который является своеобразным правовым коридором, но не в состоянии заместить собой право субъектов РФ на изменение статуса.

Сегодня этот конституционно-правовой пробел может не отвечать практическим нуждам субъектов РФ по причине гарантирования принципа равноправия. Однако основание фактического ограничения конституционного права не может заключаться в соображениях политической целесообразности, которую устанавливает только один субъект правоотношений (федеральный центр). Тем более, что не разрешение этого вопроса способствует игнорированию ещё такого конституционно-правового пробела как количество субъектов РФ с определенным статусом¹⁰³.

Вторая, относительно новая, проблема связана со статусом федеральных территорий как результата последних конституционных изменений. Исходя из позиции Конституционного Суда РФ приравнивание статуса федеральной территории к статусу субъекта РФ не предполагается¹⁰⁴. Однако лаконичность законодателя по вопросу определения публично-правового статуса федеральной территории¹⁰⁵, фактические полномочия субъектов РФ по организации публичной

¹⁰³ На основании ч. 1 ст. 5 Конституции РФ невозможно установить – возможно ли, например, изменение статуса Еврейской автономной области в случае отсутствия иных субъектов РФ со статусом автономной области. Дилемма основывается на перечислении субъектов РФ в Конституции РФ во множественном и единственном числе, на внесении изменений в первую главу Конституции РФ без её изменения.

¹⁰⁴ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации».

¹⁰⁵ Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 8. – С.

власти на собственной территории¹⁰⁶ и возможность принятия закона «ad hoc» служат основанием для критики способов гарантирования публично-правового статуса субъекта РФ. Недостаточность, выраженная в форме неопределенности, гарантирования статуса федеративной единицы является свидетельством наличия проблем в реализации принципа федерализма, который находит отражение в организации местного самоуправления.

В Российской Федерации, исходя из правовой позиции Постановления от 24 января 1997 г. № 1-П¹⁰⁷ и Определения от 15 мая 2007 г. № 406-О-П¹⁰⁸ Конституционного Суда РФ, было признано, что на основании ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 66, ст. 71, 72, 73, 76, 77 Конституции РФ за федеральным центром закреплено исключительное ведение в области федеративного устройства, а за субъектами РФ исключительное ведение в области собственного административно-территориального устройства. В Определении от 10 июля 2003 № 289-О¹⁰⁹ Конституционный Суд РФ установил, что «вопросы территориальных

28–33; Праскова С.В. Характер вхождения федеральных территорий в состав территории Российской Федерации: текущие тенденции законодательной политики // Академический юридический журнал. – 2022. – Т. 23, № 2(88). – С. 135-144.

¹⁰⁶ Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус» от 22.12.2020 № 437-ФЗ.

¹⁰⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

¹⁰⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону».

¹⁰⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 10.07.2003 № 289-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Брянской области о проверке конституционности отдельных положений статей 8, 9 и 12 Закона Брянской области «Об административно-территориальном устройстве Брянской области».

основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований и административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации связаны между собой, каждый из них имеет самостоятельное значение, обладает собственным юридическим содержанием и относится к различным сферам ведения». Сущностной стороной и одной из целей сформированных правовых позиции являлось предотвращение вторжения федерального центра в сферу ведения субъектов РФ по причине признания территориальной организации в качестве значимой части содержания регионального публично-правового статуса.

Одной из причин закрепления этой системы следует считать аналогичное стремление по гарантированию самостоятельности территориальной организации местного самоуправления, которая существенным образом нивелировалась на протяжении действия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ (Далее - Закон 154-ФЗ). Указанную правовую позицию Конституционного Суда РФ следует рассматривать как соразмерную реакцию на чрезмерно расширительное толкование в ранний период становления Российской Федерации, то есть, когда территориальное устройство местного самоуправления понималось субъектами РФ как продолжение регионального полномочия по определению административно-территориального устройства.

Основной целью Постановления от 24 января 1997 г. № 1-П являлось уточнение места местного самоуправления в системе публичной власти, так как баланс территориальной организации должен быть достигнут между всеми тремя уровнями. Муниципально-территориальное устройство является объектом регулирования Российской Федерации и субъектов РФ на основании совместного предмета ведения, а административно-территориальное устройство не затрагивает сферу местного самоуправления. На этом основании были провозглашены две не пересекающиеся плоскости правопорядка («принцип обособленности»¹¹⁰), где на

¹¹⁰ Баженова О.И. Современные проблемы территориальной организации местного самоуправления в России // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в

одном уровне публичной власти действуют органы местного самоуправления, а на другом органы государственной власти субъекта РФ.

Региональное законодательство является выражением этого подхода. Например, Законом Белгородской области от 15.12.2008 № 248 «Об административно-территориальном устройстве Белгородской области» (Далее - Закон Белгородской области) установлено, что «изменение границ и преобразование муниципальных образований в Белгородской области не является основанием для изменения административно-территориальных единиц Белгородской области» (абз. 2 ч. 1 ст. 8). Согласно ч. 3 ст. 8 - «изменение административно-территориальных единиц Белгородской области не влечет изменения или прекращения ее финансовых обязательств, а также изменения границ или преобразования муниципальных образований, находящихся на территории Белгородской области». Действие Закона Республики Татарстан от 07.12.2005 № 116-ЗРТ «Об административно-территориальном устройстве Республики Татарстан» не распространяется на отношения, связанные с определением статуса, изменением границ, преобразованием муниципальных образований.

Тем не менее, в условиях отсутствия конкретизирующего федерального законодательства, вариативность регионального законодательства в выражении своих нормативных правовых актов демонстрирует слабую теоретико-правовую проработанность, что, естественно, сказывается на качестве гарантирующих норм территориального устройства.

Например, ч. 1 ст. 19 Закона Белгородской области устанавливает, что к административно-территориальным единицам муниципальных образований относятся муниципальные (межмуниципальные), административные и сельские округа. На основании ч. 2, 3 ст. 19 городское поселение может быть такой

Российской Федерации: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Москва, 20 апреля 2018 года / Российский университет дружбы народов; под ред. Л.Т. Чихладзе. - Москва: Российский университет дружбы народов (РУДН), 2018. - С. 86.

административно-территориальной единицей муниципального образования как муниципальный или административный округ. На основании ч. 3 и 4 ст. 19 сельское поселение, в случае расширительного толкования, может предстать в виде как муниципального, так и сельского округа.

В Законе Амурской области¹¹¹ установлено, что административно-территориальная единица области - это муниципальное образование области, а также населенный пункт, не являющийся муниципальным образованием (ч. 2 п. 1 ст. 3). В Законе Томской области¹¹² район в городе (городской район) – это территориальная единица, образованная органом местного самоуправления, но которая при этом не является самостоятельной (п. 12 ч. 1 ст. 3). В Законе Республики Тыва¹¹³ административно-территориальными единицами являются кожуун (муниципальный район) и сумон (сельское поселение) (ч. 8 и ч. 14 ст. 2). В Законе Новосибирской области¹¹⁴ систему административно-территориального устройства Новосибирской области составляют населенные пункты определенной категории и вида, районы Новосибирской области и муниципальные образования (ч. 5 ст. 5). Представленные доказательства неопределённости не носят индивидуального характера и часто являются объектом «каталогизации» регионального многообразия¹¹⁵.

¹¹¹ Закон Амурской области от 23.12.2005 № 127-ОЗ «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Амурской области».

¹¹² Закон Томской области от 22.12.2009 № 271-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Томской области».

¹¹³ Конституционный закон Республики Тыва от 12.12.2011 № 1054 ВХ-1 «Об административно-территориальном устройстве Республики Тыва».

¹¹⁴ Закон Новосибирской области от 16.03.2006 № 4-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области».

¹¹⁵ См. напр.: Выдрин И.В. Муниципальное право России / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. М., 1999. С. 116-117; Максимов А.Н. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: понятие и проблемы правового регулирования / Актуальные проблемы российского права. 2009. № 4. - С. 72-73.

Вариативность организации административно-территориальной системы демонстрирует допущение выбора правового поведения в зависимости от состояния политической целесообразности в конкретном регионе. Однако, оно не сдержано соразмерными ограничениями правовой определенности и необходимости. Вариативность регионального законодательства не столько свидетельствует о степени их публично-правовой свободы, сколько о невозможности урегулирования территориальной организации силами субъектов РФ в условиях общей неоднородности. В данном отношении Н.С. Тимофеев писал о необходимости единообразного понимания административно-территориальных дефиниций и их согласования с родственными понятиями¹¹⁶,

Предложение о разработке профильного федерального законодательства об административно-территориальном устройстве неизменно сопровождает дискуссии о способах реформирования территориального устройства. В разное время оно фигурировало в работах Т.М. Бялкиной¹¹⁷, В.А. Щепачева¹¹⁸, С.В. Нарутто¹¹⁹ и др. Комитет Государственной Думы РФ по региональной политике и местному самоуправлению последовательно отстаивает позицию о необходимости совершенствования законодательства об административно-территориальном устройстве Российской Федерации посредством принятия соответствующего

¹¹⁶ Тимофеев Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации / Н.С. Тимофеев. - Москва: Изд-во Московского ун-та, 2007. - С. 28.

¹¹⁷ Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Саратов. гос. акад. права. - Саратов, 2007. - С. 12.

¹¹⁸ 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. - С. 179.

¹¹⁹ Территория в публичном праве: монография. Там же. - С. 121.

закона. Широкий круг специалистов поддерживает это направление¹²⁰. Однако, даже оформленное в виде законопроекта¹²¹, это предложение не было принято.

Правовые условия организации муниципально-территориального устройства

Используя традиционный подход определения территориального деления, территориальную организацию местного самоуправления можно рассматривать как совокупность норм, регулирующих вопросы территориальной организации местного самоуправления (В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина, А.Н. Писарев). Так, ч. 2 ст. 131 Конституции РФ устанавливает, что «изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом». Данная конституционно-правовая норма гарантирует территориальную самостоятельность местного самоуправления, подразумевая применение демократических методов организации публичной власти и совершении шагов по сближению муниципальной власти и населения. Однако практики установления федеральным законодателем уточнения гарантий и решения Конституционного Суда РФ, которые их легитимизировали, существенным образом сократили возможности защиты конституционного права граждан на местное самоуправление в сфере территориальной организации.

Конституционный Суд РФ в Определении от 6 марта 2008 № 214-О-П¹²² установил, что учёт мнения населения может осуществляться как в форме

¹²⁰ Проект Федерального закона № 227899-3 «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 24.07.2002).

¹²¹ Научно-практический «круглый стол» на тему: «Актуальные вопросы соотношения административно-территориального и муниципального деления субъектов Российской Федерации» (г. Москва, НИУ «ВШЭ», 19 апреля 2024 года) Пост-релиз, итоговый документ (рекомендации) // Местное права. 2024. №. 3. С. – 88 – 104.

¹²² Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12

непосредственного волеизъявления населения соответствующей территории (прямая форма волеизъявления), так и в форме выраженного представительным органом местного самоуправления (опосредованная форма волеизъявления). При условии наличия тесной политико-правовой связи между местным сообществом и представительным органом местного самоуправления данная правовая позиция может быть оценена как допустимый способ учета мнения населения соответствующей территории. Этот шаг также был обоснован стремлением по недопущению искусственного разделения «принадлежности» населенных пунктов либо муниципалитету, либо субъекту РФ, так как они выступают в качестве основополагающего элемента обоих уровней территориальной организации. Условно, это можно назвать конституционным установлением некоторого критерия «разумности» при территориальной организации, когда вопрос, носящий скорее административный (организационный) характер, не требует участия всего местного сообщества. В этом смысле применение опосредованной формы волеизъявления можно отнести к шагу характерному для «зрелых» демократий.

В то же время принятое решение не соотносится со значимостью правовых последствий и уровнем сформировавшейся демократической культуры в Российской Федерации, чьими показателями следует считать низкий уровень явки на муниципальных выборах, низкий уровень правовой грамотности, неосведомленность и не вовлеченность граждан в деятельность органов местного самоуправления и т.п. Подобное не означает, что только от территориальной организации зависит раскрытие демократического потенциала государства, но она является его значимой составляющей. Тем более, что федеральный законодатель избрал путь выборочного, но не аргументированного, подхода в сфере создания условий участия населения в территориальной организации местного самоуправления, применения прямых и опосредованных форм волеизъявления.

Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В сфере **изменения границ муниципального образования** Законом 131-ФЗ установлено, что выражение согласия населения, выраженного путем голосования либо на сходах граждан, закреплено применительно к изменению границ между муниципальными районами, связанного с изменением принадлежности поселений и населённых пунктов (ч. 2 ст. 12); между поселениями в рамках одного муниципального района (ч. 3 ст. 12) и частично между внутригородским районом и городским округом с внутригородским делением (ч. 4.1 ст. 12).

Выявление мнения населения путём получения решения представительного органа фигурирует при изменении границ между муниципальным районом и городскими/муниципальными округами (ч. 2.1 и 2.2 ст. 12); при отсутствии отнесения части территорий одного муниципального образования другому (ч. 4 ст. 12). В данном отношении примечательна и разница формулировок Закона 131-ФЗ, так как в случае отнесения муниципальных образований поселкового уровня к муниципальным или городским округам (ч. 2.1 ст. 12), территориальные изменения происходят с *согласия* округов, но при *учёте мнения* поселений. Хотя при обратной процедуре *согласие* испрашивается с обоих видов муниципальных образований (ч. 2.2. ст. 12).

На основании перечисленных норм не представляется возможным выявление критериев, которыми пользовался федеральный законодатель для имплементации опосредованной формы волеизъявления. Ведь, при изменении границ в каждом отдельном случае речь идёт о пространстве, на котором проживают местные жители. Это означает, что отнесение даже части территории к другому муниципальному образованию изменяет политико-правовую связь между местными жителями и муниципальной властью, влияет на экономическую основу местного самоуправления. Изменение муниципальной карты несёт значимые правовые последствия для каждого гражданина, который стал частью этого процесса, ведь при отнесении части жителей от поселения муниципальному или городскому округу возможно существенное изменение «нормы представительства» для этих жителей.

В сфере **преобразования муниципальных образований**, прямая форма волеизъявления используется в случаях: при объединении двух и более внутригородских районов (ч. 3.2 ст. 13); разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений (ч. 5 ст. 13); при разделении внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов (ч. 6.1 ст. 13); при присоединении поселения к городскому округу с внутригородским делением (ч. 6.2 ст. 13); при выделении внутригородского района (ч. 6.3 ст. 13); при изменении статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением (ч. 7.1 ст. 13).

Выявление мнения населения посредством использования опосредованной формы применяется в случаях: объединения двух и более поселений в рамках муниципального района (ч. 3 ст. 13); объединения всех или части поселений с городским округом (ч. 3.1 ст. 13); объединение всех поселений в муниципальный округ (ч. 3.1-1 ст. 13); объединение городских округов, объединение городского округа с муниципальным округом (ч. 3.3 ст. 13); объединение двух и более муниципальных районов (ч. 4 ст. 13); разделение муниципального или городского округа, влекущее образование двух и более муниципальных или городских округов (ч. 5.1 ст. 13); разделение муниципального района (ч. 6 ст. 13); изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа (ч. 7 ст. 13); изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения (ч. 7.2 ст. 13); изменение статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа (ч. 7.3 ст. 13).

Как видно из приведенных норм, в процессе изменения вида муниципального образования наличествуют схожие тенденции, которые позволяют установить разницу между значимостью одних преобразований и ничтожностью других, но не позволяют прийти к выводу о причинах установления именно такой процедуры. В

то время как сам факт рассматриваемого действия предполагает существенные изменения для жизни каждого местного жителя.

Укоренение неопределенности обоснования прослеживается и в предлагаемых федеральным законодателем решений по территориальной организации. Например, в законопроекте № 40361-8¹²³ предусматривается **только опосредованное** участие населения муниципального образования в процессе муниципально-территориальных изменений и исключение из числа форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления такого правового средства как голосование по вопросам муниципально-территориальных изменений. При условии игнорирования на федеральном уровне нарушений некоторых процедур в сфере территориальной организации¹²⁴ этот потенциальный порядок функционирования системы публичной власти фактически отказывает в гарантировании территориальной основы местного самоуправления.

По мнению диссертанта, реформирование территориальной организации местного самоуправления должно заключаться не в сокращении, а в расширении оснований применения прямых форм волеизъявления. Например, Законом 131-ФЗ может быть предусмотрено обязательство по проведению голосования по процедуре референдума в случае территориальных изменений. В особенности это

¹²³ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс]: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (Дата обращения: 24.04.2022).

¹²⁴ См. напр.: Петухов Р.В. Территориальные пределы осуществления местного самоуправления / Муниципальная власть. № 1. 2016. С. 42; Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42-46; Баженова О.И. Экспертное заключение (о соответствии Закона Московской области от 25 января 2019 г. № 2/2019-ОЗ «Об объединении территорий поселений Одинцовского муниципального района и территории городского округа Звенигород» Конституции Российской Федерации и Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») / Местное право. 2019. № 2. С. 39-52.

касается процедуры преобразования муниципального образования по причине значимости правовых последствий для местных жителей.

Например, 4 июня 2014 г. в Челябинске состоялись публичные слушания по вопросу эффективности создания внутригородских районов как отдельных муниципальных образований (создание городского округа с внутригородским делением) в которых приняло участие несколько сотен участников¹²⁵. При условии, что Челябинск является городом с населением более одного миллиона человек.

В Конституционный Суд РФ была подана жалоба С.Ю. Вахрушевым, который указывал на то, что подобный учёт мнения населения не позволил выявить действительное мнение населения городского округа по данному вопросу. Конституционный Суд РФ фактически отказался от приведения аргументации о соразмерности выявленного мнения и объёма правовых последствий. Вместо этого Судом было указано на то, что факт проживания С.Ю. Вахрушева на территории Челябинского городского округа и принадлежности на этом основании к соответствующему городскому сообществу не предопределяет его признание в качестве субъекта, правомочного выступать в защиту всеобщих интересов соответствующего муниципального образования¹²⁶.

В 2023 г. в ходе процесса принятия решения о преобразовании Челябинского городского округа с внутригородским делением в городской округ были проведены

¹²⁵ Заместитель председателя Законодательного Собрания области Семен Мительман принял участие в публичных слушаниях по вопросу эффективности создания внутригородских районов как отдельных муниципальных образований // [Электронный ресурс]: <https://zs74.ru/news/zamestitel-predsdatelya-zakonodatelnogo-sobraniya-oblasti-semen-mitelman-prinyal-uchastie-v> (Дата обращения: 18.02.2024).

¹²⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2002-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева Станислава Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением части 7.1 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законами Челябинской области «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе».

публичные слушания. Количество участников публичных слушаний, зарегистрированных в день проведения публичных слушаний, составило 309 человек¹²⁷. Диссертантом уже были описано, что «установление двухуровневой системы, а затем возвращение к одноуровневой в Челябинской области является свидетельством недостаточного гарантирования федеральным законодателем местного самоуправления, а также отсутствия у субъекта РФ ресурсов (правовых, материальных, политических) для защиты муниципальных образований»¹²⁸.

Этот случай не является единственным свидетельством соблюдения формальной процедуры при принятии решения, которая затрагивает каждого из членов местного сообщества. Однако оно является наглядным доказательством того, что институт местного самоуправления всё больше становится продолжением «вертикали» государственного управления. Сформированные правовые условия определяют конкретный порядок действий и способы реагирования субъектов РФ на проблемы территориальной организации местного самоуправления.

По мнению диссертанта, это влияние на муниципально-территориальное устройство носит не только формально-юридический, но и политический характер. Так, количество муниципальных образований активно сокращалось на протяжении последнего десятилетия. В 2006–2009 гг. было установлено 378 случаев изменения границ МО, при этом в 2008 году количество изменений границ (192 случая) в два раза превышало аналогичный показатель 2006 года (93)¹²⁹. За период с 2017 по 2021 гг., число муниципальных образований сократилось на 2 145 образований, а с 2006

¹²⁷ Итоговый документ публичных слушаний по вопросу преобразования города Челябинска в связи с лишением его статуса городского округа с внутригородским делением и наделением статусом городского округа [Электронный ресурс]: https://chelduma.ru/duma/public_hearings/2023/status/ (Дата обращения: 18.02.2024).

¹²⁸ Шахов А.А. «Существенных плюсов не выявлено»: преобразование Челябинского городского округа с внутригородским делением // Местное право. 2024. №. 3. С. 133 – 139.

¹²⁹ Леонов С.Н. Эмпирический анализ российского и зарубежного опыта укрупнения муниципалитетов // Проблемы развития территории. – 2023. – Т. 27, № 6. – С. 13.

до 2020 г. свое существование в России прекратила 3 361 муниципальная единица¹³⁰.

Сам факт сокращения количества муниципальных образований не является негативным явлением или доказательством регионального влияния. Однако, подобный экспоненциальный рост сокращений количества муниципальных образований не может быть обоснован «естественными» условиями функционирования института местного самоуправления. Влияние региональной власти заключается в создании предпосылок, то есть изменении административно-территориального устройства, что далее провоцирует политическую необходимость изменения муниципально-территориального устройства. В условиях единой системы публичной власти и стремления к определённости объектов регулирования, территориальные пределы должны быть идентичны. Тем более, что признание обязательства по учёту исторического контекста происхождения территориального образования (Постановление от 3 ноября 1997 г. № 15-П¹³¹) не привело к значимым правовым последствиям, так как эта правовая позиция редко применяется в качестве действенного средства защиты территориальной самостоятельности местного самоуправления.

Уже не раз была отмечена тенденция отказа от поселенческого уровня местного самоуправления в силу наиболее массового сокращения именно городских и сельских поселений. В том числе отказ от определения городского округа в качестве поселения в Постановлении от 1 декабря 2015 № 30-П¹³², который

¹³⁰ Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] URL: <https://rosstat.gov.ru/munstat> (дата обращения 07.06.2023).

¹³¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда».

¹³² Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1

привёл к волне преобразований муниципальных районов. Отказ от поселенческого характера городского округа одновременно позволил «вывести» городские округа из-под защиты конституционных гарантий (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ до Поправки 2020 г.¹³³) и сократить количество субъектов местного самоуправления, которые могли препятствовать любым территориальным реформам. В случае принятия законопроекта № 40361-8 «во исполнение» конституционных изменений количество муниципальных образований может составить и вовсе около трёх тысяч.

Построение эффективной системы публичной власти заключается в возможности достижения консенсуса между публично-правовыми субъектами. При сокращении общего количества муниципальных образований и упразднения двухуровневой системы местного самоуправления в некоторых регионах (Московская, Калининградская, Магаданская, Нижегородская, Сахалинская области, Удмуртская и Чувашская Республики, Пермский край, Ямало-Ненецкий автономный округ¹³⁴) сокращается и общее количество субъектов права (муниципальных образований), которые могли бы быть взаимодействующими сторонами в ходе территориальных изменений. Политико-правовым последствием этого является то, что региональной власти требуется меньшее количество согласительных процедур для принятия решения.

Описанные тенденции представляют собой такие условия, в которых субъекты РФ приняли активное участие в игнорировании территориальной самостоятельности института местного самоуправления в виде подмены реализации поселенческого уровня местного самоуправления окружной моделью,

статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

¹³³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

¹³⁴ В этих субъектах РФ нет муниципальных образований таких видов как муниципальный район или городской округ с внутригородским делением.

то есть фактической стимуляцией роста числа сначала городских, а затем и муниципальных округов. При этом упуская из виду тот факт, что изначально конституционный текст прямо исходил именно из приоритета поселений по отношению к иным территориям, а текущая формулировка не изменила этой формулы (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

Официальные заявления о причине существенного роста количества городских округов (бюджетная оптимизация) не подтвердились достигнутыми результатами. В частности, С.Н. Леонов, который разрабатывает методический подход к сравнительной оценке активности бюджетов муниципальных образований на основе анализа муниципальных образований Дальневосточного федерального округа пришёл к выводу о том, что «переход от двухуровневой к одноуровневой системе муниципалитетов не повысил величину отклика местных бюджетов на меры госрегулирования в сравнении с бюджетами других муниципальных образований ДФО»¹³⁵.

Главным политическим последствием этих шагов стала большая «договороспособность» муниципальных образований. В этом смысле стоит вести речь только о **концентрации политической власти по регулированию территориальной организации у субъекта РФ, которая ведёт к умалению субъектности местного самоуправления.**

Отказ от принципа обособления территориального устройства

По мнению диссертанта, можно лишь поддержать стремление по принятию федерального закона «О территориальной организации», но при условии, что в нём будет закреплён отказ от принципа обособления административно-территориального устройства и муниципально-территориального устройства в пользу сближения двух форм территориальной организации. Ведь в качестве основной причины текущего неудовлетворительного состояния территориальной

¹³⁵ Леонов С.Н. Реакция муниципальных бюджетов на меры государственного регулирования: методика оценки // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2023. – Т. 16, № 4. – С. 180.

организации является отсутствие выраженного согласия со стороны местных сообществ.

Названное сближение должно выражаться в виде **действительного гарантирования муниципально-территориального устройства**, что продиктовано разностью целей функционирования двух типов территориального устройства. Муниципально-территориальное устройство исходит из приближенности муниципальной власти к населению, стремления по наиболее полному обеспечению интересов местных жителей, в то время как административно-территориальное исходит из необходимости функционирования системы органов государственной власти.

Следует привести «административную часть» территориальной организации, то есть формально-юридическую, к фактической системе отношений субъектов права, так как это являлось бы выражением демократического принципа организации публичной власти. Для достижения этой цели **административно-территориальное деление должно быть поставлено в зависимость от муниципально-территориального**, как минимум, на уровне федерального законодательства. На практике это означает, что изменение муниципально-территориального устройства вело бы к изменению административно-территориального устройства. Стоит отметить, что данный подход закреплён, например, в Законе Нижегородской области от 16.11.2005 № 184-З «Об административно-территориальном устройстве» или в Законе Челябинской области от 26 октября 2006 года № 66-ЗО «Об административно-территориальном устройстве Челябинской области». Согласно ч. 2 ст. 14 изменение границ и (или) преобразование муниципальных образований может повлечь изменение административно-территориального устройства области.

В случае принятия соответствующего федерального закона органы государственной власти субъектов РФ не должны исключаться из процесса территориальной организации, так как им должна вменяться обязанность по регулированию, согласованию и утверждению принятых на муниципальном уровне решений в сфере процессов изменения границ, преобразований и др.

Безусловно, осуществление подобного шага можно квалифицировать как вторжение в сферу исключительного ведения субъектов РФ. Однако верно и то, что сохранение текущего порядка взаимодействия субъектов РФ и муниципальных образований не может квалифицироваться как средство гарантирования принципа федерализма. Преодоление правовой позиции Конституционного Суда РФ по этому вопросу возможно силами самого Суда. Тем более, что в условиях реформы системы публичной власти на основании последних конституционных изменений изменение порядка взаимодействия в сфере территориальной организации может стать частью этого процесса.

Это также могло бы разрешить отдельные проблемы, которые сегодня пытается преодолеть федеральный законодатель. В данном случае речь идёт, например, о законопроекте, который предлагает передать представительным органам местного самоуправления полномочие принимать решения о переименовании географических объектов (в том числе населенных пунктов), так как некоторые из населенных пунктов «носят оскорбительный, уничижительный или принижающих достоинство жителей характер»¹³⁶. Тем самым отражая нецелесообразность множественных процедур выдвижения инициативы, согласования и ожидания принятого решения в случаях, когда вопрос территориальной организации не затрагивает ни национальных, ни региональных интересов¹³⁷.

Таким образом, конституционно-правовые основы территориальной организации местного самоуправления защищают приоритет демократической организации публичной власти в федеративном государстве. Однако в России смешение административно-территориального и муниципально-территориального устройства и сформированные федеральной властью правовые условия

¹³⁶ Законопроект № 463089-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]: https://sozd.duma.gov.ru/bill/463089-8?ysclid=lnzuptm1is94304886#bh_note (Дата обращения: 21.10.2023).

¹³⁷ При условии, что это не будет затрагивать исключительный предмет ведения Российской Федерации (п. «р» ст. 71 Конституции РФ).

территориальной организации определяют регулирование субъектами РФ сферы территориальной организации местного самоуправления. Этот порядок является следствием недостаточного гарантирования принципа федерализма. Наличие значимого, но не соответствующего уровню правовых последствий количества форм опосредованного волеизъявления привело к фактическому исключению муниципальных образований от регулирования территориальной организации местного самоуправления.

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.

Решением проблемы в сфере территориальной организации, в целом, может являться введение большего числа применений прямых форм волеизъявления, например, в форме проведения голосования по процедуре референдума. Решением проблемы в сфере смешения административно-территориального и муниципально-территориального устройства может стать действительное гарантирование муниципально-территориального устройства. Под этим шагом понимается формирование территориальных органов государственной власти на основании, принятых на уровне местного самоуправления решений, так как территориальное устройство публично-правовых образований является выражением демократического характера организации публичной власти.

2. Полномочия субъектов Российской Федерации в вопросах компетенции местного самоуправления

Компетенция местного самоуправления в условиях отечественной федеративной модели

Российская модель государственной власти придерживается пути достижения баланса правовых средств в виде конституционного разграничения предметов ведения на три категории. Конституцией РФ закрепляются исключительные предметы ведения Российской Федерации (ст. 71), совместное ведение Федерации и субъектов РФ (ст. 72), а также устанавливается, что вся полнота государственной власти принадлежит субъектам Федерации вне указанных предметов ведения (ст. 73). Предметы ведения в данной системе являются только сферами публично-правовой деятельности без существенной детализации полномочий, в связи с чем достижение эффективности организации публичной власти становится в зависимость от определенности дальнейшего правового регулирования.

Применительно к совместным предметам ведения, необходимость разграничения была разрешена в Постановлении от 9 января 1998 № 1-П¹³⁸. В нём было провозглашено, что «федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий». На основании этого федеральный законодатель вправе самостоятельно определять уровень конкретизации полномочий субъектов РФ в сфере совместных предметов ведения. По состоянию на сегодняшний день выражающее эту правовую позицию положение закреплено в ч. 2 ст. 41

¹³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».

Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Исходя из такого совместного предмета ведения как «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) федеральный законодатель вправе самостоятельно устанавливать полномочия органов местного самоуправления. Целевое направление управленческой деятельности муниципального образования исходит из гарантирующих конституционных (ч. 1 ст. 130 и ч. 1 ст. 132 Конституции РФ) и федеральных (ст. 14, 15, 16 Закона 131-ФЗ) норм. Возможность осуществления властных полномочий органами местного самоуправления является одной из гарантий самостоятельности института местного самоуправления, что в полной мере соответствует идеям, заложенным в Европейскую хартию местного самоуправления (ст. 4) и в Закон 131-ФЗ. Конституционная легитимация признания местного самоуправления в качестве уровня публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) также демонстрируют связанность с государственной системой и способствует становлению единой системы публичной власти.

С учётом сложившейся практики и норморегулирования федеральный законодатель избрал путь установления объёма круга публичных в зависимости от вида муниципального образования. В ст. 17 и ч. 10 ст. 35 Закона 131-ФЗ приводится перечень институциональных (устав, бюджет, символы) и «вспомогательных» (муниципальные предприятия, тарифы и услуги, кадры) полномочий, которые присущи каждому виду муниципального образования. Дополнительно существуют 178 отраслевых федеральных законов, которые содержат положения, определяющие 1 766 полномочий органов местного самоуправления¹³⁹.

¹³⁹ Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению [Электронный ресурс]: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya> (Дата обращения: 10.06.2022).

Важность обращения к установившемуся правопорядку основана на том, что поддержанию оптимального уровня эффективности организации публичной власти способствует деятельность института местного самоуправления, так как это продиктовано его функциональной ролью. В продолжение этой конституционно-правовой логики, Конституционный Суд в Постановлении от 29 марта 2011 г. № 2-П¹⁴⁰ установил, что исполнение обязанностей по решению вопросов местного значения является «императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти».

Совокупность названных факторов предстает в виде общей вовлеченности органов местного самоуправления в процесс «исполнения»¹⁴¹ государственных предписаний, что позволяет обоснованно рассматривать деятельность местного самоуправления как составную часть общегосударственной деятельности. Данное утверждение также основано на Постановлениях от 01.12.2015 № 30-П¹⁴² и от 13 октября 2015 г. № 26-П¹⁴³, в которых Суд установил, что «местное самоуправление является неотъемлемой частью единого механизма управления делами

¹⁴⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита».

¹⁴¹ Понятие «исполнение» в данном контексте следует понимать как ведение управленческой деятельности органами местного самоуправления на основании федерального законодательства.

¹⁴² Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

¹⁴³ Постановление Конституционного Суда РФ от 13.10.2015 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ».

федеративного государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в конституционно установленных пределах задач». В связи с этим компетенцию местного самоуправления становится возможным рассматривать как один из способов децентрализации публичной власти, чья определенность влияет на эффективность организации публичной власти.

С общетеоретической точки зрения компетенция муниципального образования тождественна системе любого другого властного субъекта, то есть раскрывается через её составные элементы - полномочия и предметы ведения. Под предметом ведения понимается группа общественных отношений как сфера деятельности¹⁴⁴, а под производными от неё полномочиями понимается, присущая субъектам публичным правоотношений, связь прав и обязанностей¹⁴⁵.

Тем не менее, широко используемое разграничение понятий в научной среде не нашло смыслового отражения при определении пределов деятельности субъектов правоотношений на нормативно-правовом уровне. Происходит перманентное смешение терминов «компетенция», «полномочия» и «предмет ведения». Например, Закон 131-ФЗ содержит множественные примеры таких полномочий («организация», «создание условий», «обеспечение», «участие», «оказание содействия»), которые могут подразумевать неограниченно широкий круг обязанностей для органов местного самоуправления, что было уже на раз отмечено конституционалистами¹⁴⁶. По состоянию на сегодняшний день это стало

¹⁴⁴ Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: монография // Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. - С. 12.

¹⁴⁵ Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и её субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность. // Государство и право. 2002. № 5. - С. 5.

¹⁴⁶ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 6. - Ростов-на-Дону: Профпресс, 2016. - С. 108.; Авакьян С.А.

неизменной частью проблемы конституционно-правового разграничения, так как федеральный законодатель пошёл, с одной стороны, по пути полного установления отдельных полномочий органов местного самоуправления, а с другой стороны, не стал разрешать вопрос о полномочиях, которые идентичны предметам ведения.

Поднятый вопрос не раз становился предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Так, в Постановлениях от 29 марта 2011 г. № 2-П, от 13 октября 2015 г. № 26-П Судом была сформирована правовая позиция о том, что при определении вопросов местного значения термин «организация» не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности. Избрание иного подхода привело бы только к угрозе ненадлежащего исполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей.

В Постановлении от 26 апреля 2016 г. № 13-П¹⁴⁷ Конституционным Судом РФ было провозглашено, что законодатель «должен стремиться к тому, чтобы компетенция муниципальных образований была определена ясным, четким и непротиворечивым образом, в том числе с точки зрения используемой законодателем юридической терминологии, а соответствующее правовое регулирование позволяло бы разграничить вопросы местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросы государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы

Особенности российской модели местного самоуправления и пути её совершенствования. Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 11. Право. 2008. № 3. - С. 67; Баженова О.И. Собственная компетенция муниципальных образований: правовые основы. Опыт системного обобщения. Местное право. 2018. № 3. - С. 57; Белоусова Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. - С.124–131.

¹⁴⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 26.04.2016 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район».

государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также обеспечивало бы взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности». Однако даже системная взаимосвязь этих правовых позиций не привела к значимому правовому результату.

В целях выдвижения предложений о предотвращении описанной неопределенности, Т.М. Бялкина последовательно отстаивает позицию о необходимости чёткого разграничения полномочий всех субъектов публичной власти в конкретных сферах общественной жизни¹⁴⁸. Следование этой логике также привело её к выводу о целесообразности «закрепления на федеральном уровне предметов совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образований», где органы государственной власти субъектов РФ могли бы определять перечень полномочий органов местного самоуправления¹⁴⁹.

Чёткая правовая регламентация может быть обоснована по целому ряду причин, однако по мнению диссертанта отсутствие как строго определенного терминологического аппарата, так и качественного разграничения полномочий продиктовано **фактической невозможностью детализированного разграничения полномочий между публично-правовыми субъектами**, то есть установление исчерпывающего перечня полномочий за каждым из уровней публичной власти. Данное утверждение основывается на взаимосвязанности функционального предназначения публично-правовых субъектов, где исполнение практически любых полномочий затрагивает интересы каждого уровня публичной власти. Более того, следует высказать обоснованную озабоченность той возможностью, при которой закрепление «полного» списка полномочий приведёт к тому, что органы местного самоуправления получат самые незначительные из

¹⁴⁸ Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02. - Саратов, 2007. - С. 17, 164.

¹⁴⁹ Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. - 2020. - № 4(43). - С. 33-35.

них и не смогут в действительности представлять собой выражение муниципальной **власти**.

Определение всех полномочий и закрепление их за конкретными субъектами является задачей, находящейся за гранью способностей органов государственной власти, что демонстрирует текущая правовая регламентация полномочий органов местного самоуправления в федеральном законодательстве. Переиздание Закона 131-ФЗ породило только бы новый длительный этап переходного периода в совокупности с отсутствием гарантии о существенном улучшении правового положения местного самоуправления. В особенности, в связи с утратой некоторых конституционных гарантий местного самоуправления после принятия последних конституционных изменений. В то же время не следует рассматривать приведенную позицию как призыв к отказу от правовой регламентации понятийного аппарата, так как проблема заключается не в самом разграничении полномочий, а в неопределенности необходимости этого разграничения.

Как в предыдущем, так и в следующем параграфе причиной недостаточности гарантирования организации местного самоуправления субъектами РФ является недостаточность гарантирования российского федерализма. В сфере компетенции на уровне федеративных отношений это проявляется в форме фактической невозможности субъектов РФ влиять на установленные федеральным законодателем полномочия.

Текущая неразрешенность (стагнация) проблемы разграничения создала правовое условие, которое существенным образом препятствует конституционно гарантированной деятельности местного самоуправления. В контексте российского федеративного государственного устройства это стало причиной для чрезмерного влияния субъектов РФ на уровень местного самоуправления в сфере компетенции. Так, Е.С. Шугрина отмечает, что «уровень гарантий местного самоуправления существенно снижен и перенесен с федерального уровня на уровень субъектов

РФ»¹⁵⁰, что в полной мере демонстрирует практика применения перераспределения полномочий и наделения отдельными государственными полномочиями.

Перераспределение полномочий как способ влияния на компетенцию местного самоуправления на примере регионально-муниципальных отношений

Согласно определению И.Г. Никитенко «компетенция субъекта Российской Федерации в сфере местного самоуправления – это основанная на действующих нормативных правовых актах совокупность полномочий, которые определяют меру и пределы его организационно-правового воздействия на местное самоуправление в данном субъекте Российской Федерации»¹⁵¹. В рамках муниципальной реформы 2014-2015 гг., выраженной в принятии Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Далее - Закон 136-ФЗ) и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральный законодатель расширил дискрецию субъектов РФ в области правовой регламентации компетенции органов местного самоуправления.

Перераспределение полномочий между публично-правовыми субъектами, без изменения принадлежности вопроса местного значения, является значимым способом повышения эффективности осуществления собственной компетенции муниципальных образований, которое подразделяется на соглашения между муниципальным районом и входящими в его состав поселениями, а также между субъектом РФ и входящими в его состав муниципальными образованиями. При условии, что Закон 136-ФЗ создал благоприятное поле для применения своих

¹⁵⁰ Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. - 2014. - № 4(68). - С. 12.

¹⁵¹ Никитенко И.Г. Компетенция субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. - Казань, 2006. - С. 10, 36, 177.

положений, так как количество полномочий, например, сельских поселений было сокращено в целых три раза (с 39 до 13). Это актуализировало вопрос о балансе полномочий не между муниципальными образованиями, а между муниципальными образованиями и субъектами РФ.

В ходе обозначенной реформы законодательства о местном самоуправлении субъекты РФ получили возможность перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ (ч. 1.2. ст. 17 Закона № 131-ФЗ, ранее в ч. 6.1. ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а сейчас в ч. 3 ст. 6 Закона 414-ФЗ). Данное правовое средство означает, что органы субъекта РФ вправе в одностороннем порядке изымать полномочия органов местного самоуправления, что называется, «в свою пользу». Запрет на перераспределение распространяется только на имманентно присущее (на данный момент) органам местного самоуправления полномочия, закреплённые в п. 1, 2, 7, 8 ч. 1 ст. 17 и ч. 10 ст. 35 Закона 131-ФЗ.

Для более полного раскрытия данного вопроса целесообразно обращение к сформированной динамике правоприменения. Так, согласно данным Министерства юстиции Российской Федерации (Далее - Минюста России), количество субъектов РФ, которые прибегали к использованию средства перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ неуклонно росло с момента появления данного правового средства и публикации статистики (Таблица 1).

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Кол-во субъектов РФ	38	44	47	48	53
Кол-во муниципалитетов (процент от общего кол-ва муниципалитетов)	5,2 тыс. (~23,3%)	4,2 тыс. (~19,1%)	4,2 тыс. (~19,6%)	3 808 (17,6 %)	4 231 (20,3%)

Таблица 1. Динамика изменений количества публично-правовых образований, к которым применялось средство перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ¹⁵²

Несмотря на некоторые статистические расхождения между различными докладами и информационно-аналитическими материалами, которые по всей видимости вызваны оперированием к разным временным промежуткам и обновлением информации¹⁵³, динамика применения средства перераспределения

¹⁵² Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. - начало 2017 г.). [Электронный ресурс]: www.minjust.ru (Дата обращения: 13.03.2023); Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. - начало 2018 г.). [Электронный ресурс]: www.minjust.ru (Дата обращения: 13.03.2023); Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. - начало 2019 г.). [Электронный ресурс]: www.minjust.ru (Дата обращения: 13.03.2023); Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). [Электронный ресурс]: www.minjust.ru (Дата обращения: 13.03.2023); Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. [Электронный ресурс]: www.minjust.ru (Дата обращения: 13.03.2023).

¹⁵³ Стоит отметить, что существенная часть проблематики с анализом статистических данных связана с её непериодичностью и зачастую неполноценностью. По состоянию на сегодня это явно

свидетельствует о явной заинтересованности субъектов РФ в данном правовом средстве. Снижение же процентного соотношения вовлеченных муниципальных образований обосновано общей тенденцией по сокращению доли поселенческого уровня местного самоуправления.

В целом, субъекты РФ перераспределяют в свою пользу полномочия в таких сферах как жилищная (ст. 14 Жилищного кодекса РФ), градостроительная (ст. 8.2 Градостроительного кодекса РФ), земельная (ст. 10.1 Земельного кодекса РФ), водо- и теплоснабжение (ст. 6.1 Закона № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», ст. 6.1 Закона № 190-ФЗ «О теплоснабжении»), дорожная деятельность (Закон № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») и др. Доступный к перераспределению список полномочий периодически расширяется, так как, например, в 2022 г. был принят Закон, который позволяет перераспределять полномочия в сфере образования¹⁵⁴.

Объём перераспределяемых полномочий, кроме упомянутого запрета, остаётся на усмотрение органов государственной власти субъектов РФ, вплоть до оставления только одного или нескольких полномочий в рамках того или иного вопроса местного значения. При этом субъекты РФ не обязаны оперировать социально-экономическим или иным обоснованием. Тем самым даже при условии эффективного осуществления полномочий органами местного самоуправления субъекты РФ вправе значимым образом умалить его публично-правовую деятельность¹⁵⁵. Например, при помощи известного Закона Московской области от

демонстрирует тот факт, что на начало 2024 г. ни Минфин ни Минюст не опубликовал подробные данные о состоянии местного самоуправления за 2022 и 2023 гг.

¹⁵⁴ Федеральный закон от 29.12.2022 № 642-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации».

¹⁵⁵ 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.

24.07.2014 № 106/2014-ОЗ¹⁵⁶ были изъяты 19 полномочий у городских поселений, 7 полномочий у сельских поселений, 23 полномочия у муниципальных районов, 21 полномочие у городских округов, но не было приведено аргументов в пользу подобного действия. Законом Оренбургской области от 26.10.2022 № 518/210-VII-ОЗ¹⁵⁷ были перераспределены 8 полномочий из сферы рекламы. Законом Челябинской области от 30.12.2019 № 71-ЗО¹⁵⁸ было перераспределено 19 полномочий из сферы регулярных перевозок пассажиров и багажа¹⁵⁹. Законом Липецкой области от 26.12.2014 № 357-ОЗ¹⁶⁰ было перераспределено не менее 10 групп полномочий.

Верховным Судом РФ была провозглашена позиция, что «перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти не прекращает их статус полномочий по решению вопросов местного значения»¹⁶¹. Однако, по верному

¹⁵⁶ Закон Московской области от 24.07.2014 № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области».

¹⁵⁷ Закон Оренбургской области от 26.10.2022 № 518/210-VII-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере рекламы и в области регулирования торговой деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования город Оренбург Оренбургской области и органами государственной власти Оренбургской области».

¹⁵⁸ Закон Челябинской области от 30.12.2019 № 71-ЗО «О перераспределении полномочий по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам регулярных перевозок между органами местного самоуправления Челябинского городского округа, Копейского городского округа, Сосновского муниципального района и органами государственной власти Челябинской области»

¹⁵⁹ Примечательно, что срок перераспределения установлен до 31 декабря 2046 года.

¹⁶⁰ Закон Липецкой области от 26.12.2014 № 357-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Липецкой области и органами государственной власти Липецкой области».

¹⁶¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.08.2016 № 46-АПГ16-10 // СПС Консультант Плюс.

замечанию А.А. Сергеева, это означает, что полномочия, переданные органам государственной власти законом субъекта РФ и которые исполняются органами государственной власти субъекта РФ, *якобы* остаются полномочиями по решению вопроса местного значения (выделено мною. - А.А. Шахов)¹⁶².

С.И. Некрасов отмечает, что межуровневое взаимодействие органов публичной власти неизбежно порождает проблему их конституционно-правовой ответственности, то есть формирует юридическую обязанность органов публичной власти претерпевать неблагоприятные последствия государственно-властного характера в виде временного перераспределения властных полномочий и досрочного прекращения своих полномочий¹⁶³. С позиции политического взаимодействия акт изъятия полномочий в пользу органов государственной власти субъектов РФ можно трактовать как возложение санкции на органы местного самоуправления в случае расхождения, например, политически мотивированных позиций между субъектом РФ и муниципального образования.

При сохранении принадлежности вопросов местного значения органам местного самоуправления фактическая компетенция местного самоуправления сокращается в пользу субъектов РФ. В данном отношении примечательны мнения учёных, которые пишут о заведении местного самоуправления «под регионы»¹⁶⁴ и практик принятия односторонних «индивидуальных» законов для конкретных

¹⁶² Сергеев А.А. Разграничение полномочий и расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления / А.А. Сергеев // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. - 2020. - № 4. - С. 59; Сергеев А.А. Актуальные проблемы разграничения компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Право и государство: теория и практика. - 2021. - № 6(198). - С. 73.

¹⁶³ Некрасов С.И. Российская конституционная модель территориальной организации публичной власти: специфика, трансформации, проблемы оптимизации // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2016. – № 5. – С. 49.

¹⁶⁴ Кокотов А.Н. Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации; Эксперты обсудили состояние местного самоуправления // Практика муниципального управления. 2016. № 5. - С. 9-10.

муниципальных образований¹⁶⁵. Подобное виденье также можно обосновать тем, что субъектам РФ было предложено восполнить собственный властный инструментарий, что только подтверждают другие учёные, именуя это явление компенсацией «потерь»¹⁶⁶.

По мнению диссертанта, в основе представленной динамики регионально-муниципального взаимодействия лежат тенденции развития отечественных федеративных отношений, которые выражены в стремлении к экспансии правовой регламентации компетенции нижестоящего уровня публичной власти, ведь, «теория внушает убеждения, а пример определяет образ действий»¹⁶⁷. Транслируя «норму» подобных отношений на регионально-муниципальный уровень, субъектам РФ было дозволено создавать предпосылки для более выгодного политико-правового взаимодействия с муниципальными образованиями. Однако это стало предпосылкой не большей эффективности, а заложило основу для построения модели с более выраженной иерархией при нивелировании деятельности органов местного самоуправления. В данном случае можно принять мнение Е.В. Лунгу, который постулирует, что Закон 131-ФЗ «даже не предусматривает возможности применения метода саморегуляции или договорного метода в отношениях между органами местного самоуправления

¹⁶⁵ Джагарян Н.В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Ростов-на-Дону, 2015. С. 19.

¹⁶⁶ Чертков А.Н. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования: территориальный статус и устройство: учебное пособие / А.Н. Чертков. - Москва: ИИУ МГОУ, 2020. - С. 25.

¹⁶⁷ Герцен А.И. О развитии революционных идей в России / Пер. с фр. А. Тверитинова; А.И. Герцен. - Санкт-Петербург: Ф. Павленков, 1907. - С. 84.

и органами государственной власти Российской Федерации или субъектов Российской Федерации (ст. 5, 6)»¹⁶⁸.

С теоретико-правовой точки зрения, институт перераспределения должен рассматриваться более широко. Данное утверждение основано на том, что российским законодательством предусмотрены такие правовые средства, которые по уровню правовых последствий тождественны рассматриваемому средству. Например, субъекты РФ получили возможность региональными законами закреплять, сверх базового перечня, другие вопросы местного значения за сельскими поселениями из списка вопросов городского поселения (ч. 3 ст. 14), за внутригородскими районами из списка вопросов городского округа (ч. 2 ст. 16.2), за городскими округами с внутригородским делением (ч. 3 ст. 16).

Согласно данным Минюста, к началу 2020 финансового года законы о закреплении дополнительных полномочий за сельскими поселениями действовали в 61 субъекте РФ и затрагивали около 13,1 тысяч муниципальных образований (77,7% от общего числа). При этом за сельскими поселениями чаще всего закреплялись такие финансово обременительные полномочия как организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения (в 58 субъектах РФ), организация массового отдыха и обеспечения свободного доступа граждан к водным объектам и береговым полосам (в 57 субъектах РФ), а реже всего функции по контролю (например, за выполнением теплоснабжающими организациями мероприятий по строительству, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения)¹⁶⁹.

Применительно к такому виду муниципального образования, как городской округ с внутригородским делением, который будучи более политическим

¹⁶⁸ Лунгу Е.В. Конституционные правоотношения и государственно-правовые отношения: особенности методов реализации / Е.В. Лунгу // Lex russica. - 2019. - № 10. - С. 68.

¹⁶⁹ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. [Электронный ресурс]: www.minjust.ru (Дата обращения: 13.08.2023).

проектом¹⁷⁰, чем следствием непосредственной необходимости организации жизнедеятельности граждан в пределах крупного города (агломерации), субъект РФ наделён правом разграничения полномочий между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов (ч. 3 ст. 16.2). Хотя договорной способ взаимодействия между уровнями местного самоуправления вопроса уже был известен на примере возможности заключений взаимных соглашений между муниципальным районом и входящих в его состав поселениями (ч. 4 ст. 15 Закона 131-ФЗ), что наталкивает на вопрос о целесообразности разграничения (перераспределения) полномочий посредством решений субъекта РФ.

В целом, конституционно-правовой проблемой является тот факт, что конституционно установленный минимум полномочий органов местного самоуправления выступает не в качестве отправной точки для расширения деятельности муниципального образования, а в качестве последней преграды на пути полного нивелирования компетенционной самостоятельности органов местного самоуправления.

Вышеприведенные факты свидетельствуют о том, что неограниченное федеральным законом перераспределение полномочий может привести и приводит в отдельных случаях к фактической невозможности осуществления вопросов местного значения. Это также ведёт к снижению эффективности организации публичной власти, в целом, в федеративном государстве, так как не было

¹⁷⁰ В пользу именно такого понимания свидетельствует как малая представленность данного вида муниципального образования (только в трёх субъектах РФ) и ближайшее упразднение одного из них (Челябинск), так и выводы проведенных исследований. См. напр.: Благов Ю.В. Реформирование муниципального права России в новейшее время: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Благов Юрий Владиславович; [Место защиты: Ом. гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского]. - Омск, 2017. 22 с.; Выдрин О.В., Зорин В.А. «Спящая реформа»: практики внедрения двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 229–259.

зафиксировано существенных изменений в сфере разрешения проблем на муниципальном уровне. В данном отношении стоит вести речь о смещении баланса правовых средств, где главным получателем обратной выгоды является институт местного самоуправления.

Стоит отметить, что в институт перераспределения полномочий заложено определенное противоречие. С одной стороны, издание нормативно-правового акта представительным органом субъекта РФ свидетельствует о демократическом характере принятия решения на региональном уровне. С другой стороны, представительный орган муниципального образования или любой иной орган (должностное лицо) не является гарантированным участником этого процесса¹⁷¹, хотя вопрос перераспределения полномочий напрямую связан с исполнением муниципальным образованием своих непосредственных функций. Представляется, что исключение одного из уровней власти из процесса перераспределения полномочий не соответствует конституционной цели формирования единой системой публичной власти: укрепление государственного единства и взаимная ответственность уровней публичной власти.

В целях изменения сложившегося правопорядка представляется необходимым введение процедуры согласования между органами государственной власти субъекта РФ и органами муниципального образования по вопросу о передаче того или иного полномочия. Получение согласия органа местного самоуправления позволило бы упразднить одностороннюю практику изъятия полномочий. Этот шаг позволил бы усовершенствовать применение концепции единой системы публичной власти, где каждый публично-правовой субъекта, чьи интересы были затронуты¹⁷², был бы активным участником процесса перераспределения. Вместе с тем, необходимо введение обязательства органам

¹⁷¹ В данном случае подразумевается, что субъект РФ может инициировать некоторые консультативные процедуры с органами муниципального образования.

¹⁷² Вопрос о включении в этот процесс институтов гражданского общества требует отдельного изучения, поэтому в данном случае речь идёт только о взаимодействии субъектов РФ и муниципальных образований.

государственной власти по приведению аргументации перераспределения. В случае конфликта, когда и субъект РФ и муниципальное образование убеждены в необходимости закрепления полномочия за собственным уровнем власти, данные споры должны быть разрешены не иначе как в судебном порядке.

Институт наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления как способ влияния на компетенцию местного самоуправления

Институт отдельных государственных полномочий был частью отечественной публично-правовой системы с момента вступления в силу действующей Конституции РФ (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ), чьи правовые основы урегулированы в гл. 4 Закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 52 Закона 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Он также упомянут и в Хартии местного самоуправления (п. 5 и 6 ст. 4, п. 2 ст. 8).

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями производится только федеральным законом или законами субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 19) при сохранении их первоначальной государственной природы. При условии отсутствия каких бы то ни было межуровневых процедур согласования¹⁷³, сами делегированные полномочия подразделяются на три группы: полномочия Российской Федерации, делегированные напрямую органам местного самоуправления; полномочия Российской Федерации, делегированные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а ими - органам местного самоуправления (субделегирование); «собственные» полномочия субъектов Российской Федерации, делегированные органам местного самоуправления.

¹⁷³ Демократический аспект в виде согласования принятия отдельных государственных не интегрирован в процесс передачи полномочий, хотя вопрос о его необходимости является дискуссионным.

Отдельные государственные полномочия являются институтом муниципального права и представляют собой способ организации публичной власти, при котором органы государственной власти делегируют полномочия органам местного самоуправления в целях повышения эффективности «исполнения» общегосударственной деятельности. Делегирование, исходя из ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, возможно только при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 15 января 1997 г. № 3-П¹⁷⁴, недопустима передача органам местного самоуправления не отдельных, а всей совокупности государственных полномочий либо отдельных полномочий без их конкретизации

Согласно данным Минюста России, в 2020 году в реализации субделегированных полномочий приняло участие 3,1 тысячи муниципалитетов, в реализации «собственных» полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, делегированных органам местного самоуправления, приняли участие 9,5 тысяч муниципальных образований¹⁷⁵.

Федеративная проблематика заключается в отсутствии федеральных правовых гарантий местного самоуправления в случае злоупотребления субъектом РФ права на делегирование. Применительно к отдельному муниципальному образованию, который бы стал бенефициаром делегирования, переданные полномочия могут составить существенную часть от всего круга публичных дел в ущерб основным функциям. Это стало возможным за счёт того, что федеральным

¹⁷⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

¹⁷⁵ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс]: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Monitoring_MSU_Minysta_RF_za_2020_god.pdf (Дата обращения: 21.06.2023).

законодателем не был регламентирован объём передаваемых полномочий, а обязанность по исполнению вопросов местного значения не снимается с органов местного самоуправления в зависимости от объёма полномочий.

Конституционно-правовой проблемой в данном случае является и тот факт, что органы государственной власти используют свою правовую свободу в форме установления минимума ответственности для себя и максимума для другого. Так, например, органы государственной власти субъекта РФ, основываясь на многочисленном и перекрещивающемся законодательстве, могут определить свой уровень ответственности в виде осуществления контрольных функций, а оставшуюся часть исполнения возложить на органы местного самоуправления. Причём под этим подразумевается возложение на органы местного самоуправления полной материальной ответственности¹⁷⁶, что стало предметом рассмотрения, например, в Постановлении от 30 мая 2023 г. № 27-П¹⁷⁷.

Отдельно стоит отметить, что в правовой науке принято установление жёсткой корреляции между полнотой материального и финансового обеспечения и эффективностью исполнения возложенных обязательств, тем самым проецируя правило: «нет невыполнимой задачи - есть недостаточное финансирование».

¹⁷⁶ См. подробнее: Шахов А.А. Осторожный разворот: Конституционный Суд РФ о месте местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. № 3. 2024. – С. 29-33.

¹⁷⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.05.2023 № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пунктов 16 - 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Козьмодемьянск Калужского муниципального района Калужского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области».

Однако, эта базовая гарантия не всегда соблюдается в полной мере. Например, перед муниципальными образованиями может возникнуть проблема недостаточного финансирования в силу нарушений методики расчётов при определении объёмов финансовых средств, выделенных для осуществления делегированных полномочий, чью актуальность подтверждает наличие соответствующей судебной практики¹⁷⁸. Абстрактность контроля за эффективностью осуществления государственных полномочий, эффективность использования материальных ресурсов и финансовых средств¹⁷⁹.

Соблюдение гарантии финансовой обеспеченности делегированных полномочий также может быть недостаточным, так как сам по себе объём обязательств является нагрузкой для органов местного самоуправления с определенными пределами¹⁸⁰. Управленческого потенциала органов местного самоуправления может быть недостаточно для выполнения возложенных функций, а его восполнению за счёт расширения штата сотрудников или интеграции лучших муниципальных практик, как правило, препятствует отсутствие квалифицированных кадров.

¹⁷⁸ См. подробнее: Андреева Е.М. Принципы правового регулирования отношений по финансовому обеспечению делегированных государственных полномочий в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. 2016. Вып. 2. - С. 46-58; Гадельшина Л.И. Законы субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями как объекты судебного контроля // Вестник экономики, права и социологии. - 2017. - № 1. - С. 54-58.

¹⁷⁹ Аврамова Е.В. Конституционно-правовое регулирование государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Аврамова Елена Владимировна; [Место защиты: Рос. правовая акад. М-ва юстиции РФ]. - Москва, 2012. – С. 8.

¹⁸⁰ См. подробнее: Мункуева С.А. Проблемы наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления: на примере Республики Бурятия и Забайкальского края: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. - Москва, 2017. - С. 35-65.

Нельзя также и не упомянуть о том, что действие этого института распространяется на сферы, идейно с ним не связанные, ведь некоторые субъекты РФ используют факт осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в качестве одного из критериев при применении модели замещения главы муниципального образования. В Республике Удмуртии это применяется как условие для того, чтобы глава городского округа избирался представительным органом городского округа из своего состава и возглавлял бы местную администрацию (ч. 1 ст. 3.1 Закона Удмуртской республики от 15.06.2005 «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике»). В Алтайском крае наличие *менее* пяти делегированных полномочий предполагает один способ замещения, а если *более*, то другой. Аналогичные условия содержатся в законах Нижегородской, Сахалинской и Смоленской областях, Пермского края, Республики Татарстан.

Неурегулированная совокупность данных факторов свидетельствуют о том, что правовое средство наделения отдельными государственными полномочиями может быть использовано как способ влияния органов государственной власти на институт местного самоуправления. Как следствие, средство, чьим единственным назначением является повышение эффективности разграничения властных полномочий, оказывается не защищено от трансформации в средство по становлению **политико-правовой зависимости органов местного самоуправления от органов государственной власти субъектов РФ**. Укоренение этой практики существенным образом противоречит первоначальной имплементации этого правового средства в конституционном тексте, тем самым затрагивая сам порядок отношений внутри федеративного государства. В этом смысле субъекты РФ оказались не готовы гарантировать деятельность местного самоуправления, но причиной тому стали федерально сформированные условия.

В целях разрешения поставленного вопроса С.Д. Валентей и Т.Я. Хабриева предлагали ограничить число делегируемых полномочий, например, в пределах

25% от общих расходов местного бюджета¹⁸¹. М.Ю. Дитятковский предлагал установление правила об уравнивании либо лиц, занимающихся осуществлением вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, либо размеров финансовых средств, направляемых на осуществление вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий¹⁸². Эти способы нивелирования проблемы направлены на установление соответствия объёма делегируемых полномочий и доступных муниципальному образованию средств по их реализации.

Признавая целесообразность подобных шагов, тем не менее, они представляются не достаточными, так как не упраздняют проблемы «вторжения» в сферу компетенционной самостоятельности местного самоуправления. По мнению диссертанта, невозможно разрешить политико-правовую проблему формально-юридическими средствами, так как уже «на следующий день» после их имплементации будут предприняты шаги по возвращению ранее устоявшегося дисбаланса публичной власти.

По этой причине возможным вариантом разрешения проблемы объёма делегируемых полномочий может стать включение в вопросы местного значения тех текущих государственных полномочий, которые уже на протяжении долгого времени исполняют органы местного самоуправления. Посредством расширения вопросов местного значения федеральным законодателем органы местного самоуправления могли бы осуществлять деятельность без оперативного контроля со стороны субъектов РФ и иметь основание для планирования более долгосрочной политики. Этот шаг также должен будет привести к пересмотру источников пополнения местных бюджетов.

¹⁸¹ Проблемы реализации полномочий местных органов власти / С.Д. Валентей, Т.Я. Хабриева, Е.И. Александрова [и др.] // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. - 2008. - № 2(2). - С. 60-73.

¹⁸² Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 - Омск, 2008. - С. 13-14, 84-86.

Муниципальные образования, будучи участниками общегосударственной деятельности, уже доказали свою эффективность как исполнители отдельных государственных полномочий. Массовый характер применения рассматриваемого правового института уже является индикатором того, что некоторые полномочия должны быть закреплены за муниципальным уровнем, но для изменения порядка правовой регламентации в данном случае требуется участие федерального законодателя. В этом смысле, при признании действительной роли муниципальных образований в процессе организации публичной власти и выражения этого понимания через федерально предусмотренные условия будет положено начало по разрешению проблемы разграничения полномочий.

В данном отношении также стоит упомянуть, что диссертант не придерживается позиции о наделении органов местного самоуправления властью, соразмерной региональной. Речь идёт только о построении единой системы публичной власти, где баланс регионально-муниципальных отношений способствует их взаимному развитию, повышению эффективности организации публичной власти во благо всего государства через пересмотр закреплённой компетенции местного самоуправления и фактически осуществляемой властью органами местного самоуправления.

Таким образом по причине фактической невозможности детализированного разграничения компетенции между публично-правовыми субъектами Российская Федерация наделила субъекты РФ полномочиями по перераспределению полномочий и наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Следствием применения этих полномочий субъектами РФ стало фактическое сокращение возможностей реализации вопросов местного значения, что существенным образом умалило самостоятельность местного самоуправления. Решением данной проблемы должно стать введение согласительных процедур, применительно к институту перераспределяемых полномочий, и закрепление исполняемых органами местного самоуправления государственных полномочий в качестве вопросов местного значения.

3. Полномочия субъектов Российской Федерации в вопросах формирования органов муниципального образования

Правовую основу системы органов местного самоуправления составляют положения, гласящие, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), а структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). По прошествии нескольких этапов реформ местного самоуправления эта конституционно-правовая формула организационной самостоятельности местного самоуправления не претерпела существенных «внешних» изменений, но была подвергнута расширительному толкованию.

Одним из итогов реформы 2014–2015 гг. (Закон 136-ФЗ) стало Постановление № 30-П от 1 декабря 2015 г. или «иркутское дело». В рамках «иркутского дела» была провозглашена такая правовая позиция, согласно которой структура органов местного самоуправления должна пониматься как более широкое понятие. Это означало отказ от понимания структуры органов местного самоуправления как совокупности органов (первоначальный российский подход) или внутренней административной структуры (подход Европейской хартии местного самоуправления - п.1 ст.6)¹⁸³.

При условии отсутствия в Конституции РФ конкретного (исчерпывающего) состава и статусных характеристик органов местного самоуправления Конституционный Суд РФ пришёл к выводу о взаимосвязанности структуры органов местного самоуправления и способов формирования органов местного самоуправления. Способы формирования органов местного самоуправления были отнесены к общим принципам организации местного самоуправления, то есть этот вопрос стал относиться к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Конституционный Суд РФ поддержал стремление федерального законодателя

¹⁸³ Гриценко Е.В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 5(114). – С. 62.

в праве по расширению дискреции субъектов РФ в области регулирования организации местного самоуправления, что определило дальнейший путь развития отношений между субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Продолжением этой тенденции стали изменения в конституционном тексте 2020 г., в частности, изменение ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ. Эта норма устанавливает, что «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом». Данный шаг только подтвердил такой порядок отношений в Российской Федерации, который предусматривает возможность «вторжения» субъектов РФ как в сферу формирования воли муниципального образования (влияние на представительный орган муниципального образования), так и в сферу выражения воли муниципального образования (влияние на главу муниципального образования). Однако федеральным законодателем не были установлены пределы влияния субъектов РФ на организацию местного самоуправления, что повлекло за собой изменение как конституционно-правовой роли субъектов РФ, так и муниципальных образований во вред гарантированию организационной самостоятельности местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования

Основной гарантией организационной самостоятельности муниципального образования является способ формирования его органов, что в полной мере выражено в статусе представительного органа местного самоуправления (ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ). Исходя из Закона 131-ФЗ, это выборный, обязательный и коллегиальный орган, который выражает интересы местного сообщества и является основным нормотворческим субъектом муниципального образования. Вместе с тем, федеральный законодатель наделил органы государственной власти субъектов РФ существенными полномочиями по созданию правовых условий, в которых должен формироваться представительный орган муниципального образования.

Исходя из ч. 3 ст. 23 Закона 131-ФЗ законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем, под которыми подразумеваются мажоритарная, пропорциональная и смешанная. Исходя из ч. 3.1 ст. 23 Закона 131-ФЗ законом субъекта РФ могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. В Определении от 20 ноября 1995 года № 77-О¹⁸⁴ и Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П¹⁸⁵ было провозглашено, что выбор того или иного вида избирательной системы и закрепление в законе соответствующих избирательных процедур является вопросом политической целесообразности и зависит от конкретных социально-политических условий.

Возможность изменения избирательной модели в зависимости от политических условий, действительно, представляет собой потенциально эффективный способ формирования представительного органа и выявления мнения местного сообщества, так как состояние текущей политической ситуации в рамках конкретного муниципального образования является сугубо индивидуальным аспектом политической жизни соответствующего местного сообщества. Однако ввиду отсутствия квалифицирующих признаков оптимальной избирательной модели, наличия не повторяемости правовых условий каждого

¹⁸⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 1995 г. № 77-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

¹⁸⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана».

избирательного цикла и «отсекающего» избирательного законодательства совокупность федеральных формально-юридических правил демонстрирует широту доступной органам государственной власти субъектов РФ политико-правовой свободы.

В этом отношении важно упомянуть и то, что обязательность применения прямых выборных процедур не носит абсолютный характер, несмотря на провозглашённую правовую позицию Конституционного Суда РФ в Постановлении от 22 января 2002 г. № 2-П¹⁸⁶. Согласно этой правовой позиции «органы народного представительства должны формироваться на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». В том числе это касается Определения от 8 апреля 2010 г. № 454-О-О¹⁸⁷, в котором было установлено, что в Законе 131-ФЗ центральное место отведено закреплению форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Однако широкое понимание структуры органов местного самоуправления позволило изменить первоначальную установку Конституционного Суда РФ.

В ходе реформы 2014–2015 гг. субъекты РФ получили право установления безальтернативного порядка формирования представительного органа муниципального района (п. 1 ч. 4 ст. 35 Закона 131-ФЗ) и городского округа с внутригородским делением делегированным методом (п. 1 ч. 5 ст. 35 Закона 131-ФЗ) путём направления в него депутатов-представителей. Исходя из правовой

¹⁸⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2002 № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова».

¹⁸⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2010 № 454-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

позиции Конституционного Суда РФ в Постановлении от 1 декабря 2015 № 30-П, делегированный порядок был гарантирован запретом на допущение вхождения в состав сформированного из представителей поселений представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

На основании доступных данных повсеместное применение системы делегирования при формировании представительных органов муниципальных районов предусмотрено законами 20 субъектов РФ (и ещё в двух субъектах при соблюдении критериев), а выбор между двумя способами предоставлен муниципальным районам в 14 субъектах (и ещё в четырёх субъектах при соблюдении критериев). Всего, по состоянию на 1 января 2021 г., в 780 из 1 593 муниципальных районов представительные органы подлежат избранию на выборах в силу прямых указаний в региональных законах, в 515 муниципальных районах применяется система делегирования, а остальные 298 муниципальных районов имеют возможность выбрать один из двух способов формирования представительных органов¹⁸⁸. Представительные органы городских округов с внутригородским делением могут формироваться как на основании системы делегирования, так и на основании системы прямых выборов.

По мнению диссертанта, эта статистика должна отражать баланс публично-правовых интересов между органами местного самоуправления и местным сообществом. Однако учитывая исключенность органов местного самоуправления из процесса выбора способа формирования представительного органа, приведённые данные свидетельствуют о воплощенной в практике интересов субъекта РФ. Это не означает, что интересы субъектов местного самоуправления

¹⁸⁸ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. [Электронный ресурс]: www.minjust.ru (Дата обращения: 13.08.2023).

не были учтены, но они также и не были гарантированы в той степени, которая подразумевает организационная самостоятельность местного самоуправления.

Причиной установления этого порядка взаимодействия отношений является не столько «злонамеренное» поведение субъектов РФ, сколько установленные на федеральном уровне правовые условия. Полномочия субъектов по определению способов формирования представительного органа является не отражением принципа федерализма, а выражением текущей воли федерального законодателя. В данном отношении это является свидетельством того как недостаточное гарантирование федеративного принципа, то есть возможность федеративных единиц влиять на организацию публичной власти, оказывает негативное воздействие на реализацию местного самоуправления.

Отсутствие достаточных гарантий на федеральном уровне стоит рассматривать как **политико-правовую предпосылку по ослаблению самостоятельности организационной системы местного самоуправления.** Это также объясняется тем, что при невозможности выбора способа формирования представительного органа на муниципальном уровне, затруднительно отражать интересы местного сообщества. Ведь конституционно-правовая задача представительного органа заключается в формировании воли местного сообщества, что влияет на вовлеченность местных жителей в организацию муниципальной жизни. Без действительного и массового участия теряется смысл местного самоуправления как конституционно-правового института и, следовательно, снижается эффективность организации публичной власти.

Решением этой проблемы может стать может стать пересмотр современного толкования понятия «структура органов местного самоуправления». При условии гарантирования организационной самостоятельности местного самоуправления целесообразно устанавливать связь способов формирования представительного органа местного самоуправления не с общими принципами организации местного самоуправления, а с конституционным правом населения по самостоятельному определению структуры местного самоуправления. Лишение субъектов РФ полномочий по установлению делегированного способа формирования

представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением является первым шагом на этом пути.

Глава муниципального образования

Исходя из Закона 131-ФЗ глава муниципального образования является высшим и выборным должностным лицом муниципального образования. Его политико-правовая составляющая заключается в единоличном публично-правовом представительстве, как правило, во взаимодействии с третьими лицами. На протяжении длительного времени становлению этого института способствовала конституционная связь с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, а расширенная имплементация выборных начал официально была лейтмотивом государственной политики¹⁸⁹. Однако недостаточное гарантирование федеративного принципа стало причиной изменения этой тенденции, так как у субъектов РФ стало появляться всё больше правовых возможностей в области контроля за действиями главы муниципального образования.

К таким правовым возможностям следует отнести: право главы субъекта РФ расторжения контракта с главой местной администрации (п. 2 ч. 11 ст. 37 Закона 131-ФЗ); дискрецию высшего должностного лица субъекта РФ по выдвижению инициативы удаления главы муниципального образования по всем пяти основаниям (ч. 2 ст. 74.1 Закона 131-ФЗ); право главы субъекта РФ по выражению мнения об удалении главы муниципального образования в отставку (ч. 4 ст. 74.1 Закона и 131-ФЗ и Определение от 2 ноября 2011 г. № 1464-О-О); невозможность удаления главы муниципального образования в отставку по инициативе представительного органа местного самоуправления в случае отсутствия согласия высшего должностного лица субъекта РФ (ч. 5 ст. 74.1 Закона и 131-ФЗ).

В результате реформы 2014-2015 гг. субъекты РФ получили право устанавливать единственно возможный порядок избрания главы муниципального образования путём применения конкурсной модели. Конкурсная модель

¹⁸⁹ См. напр.: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

представляет собой такую процедуру избрания, которая не предполагает прямого участия местных жителей и где роль «выборщиков» представляет конкурсная комиссия. Половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина - высшим должностным лицом субъекта РФ (ч. 2.1 ст. 36)¹⁹⁰. Наличие косвенной (половинчатой) связи с местными жителями рассматривается как соблюдение установления об обязательности выборных органов местного самоуправления.

По состоянию на 1 января 2021 г., согласно положениям уставов, должны избираться по конкурсу 855 главы из 1584 муниципальных районов, в то время как 185 глав-администраторов были избраны на муниципальных выборах. 459 глав из 622 городских округов подлежат избранию по конкурсу, а только 42 на прямых выборах. 330 глав из 1327 городских поселений избираются по конкурсу, а 293 на муниципальных выборах. 5218 глав из 16235 сельских поселений избраны по конкурсу и возглавляют местные администрации¹⁹¹. По состоянию на сегодняшний день следствием данного правопорядка также стало то, что среди всех субъектов РФ только в нескольких региональных административных центрах (Абакан, Анадырь, Хабаровск, Якутск) применяется институт прямых выборов главы муниципального образования, что особенно важно, учитывая значение региональных столиц для территориального развития.

На поселенческом уровне местного самоуправления недопустимо установление законом субъекта РФ безальтернативного способа замещения должности, а на «окружном» уровне допустимо закрепление единственно

¹⁹⁰ Применительно к муниципальному району с единым административным центром с поселением, одна четвертая часть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четвертая - представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина - высшим должностным лицом субъекта РФ.

¹⁹¹ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. [Электронный ресурс]: www.minjust.ru (Дата обращения: 13.08.2023).

возможного порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования. Судом, в рамках «иркутского дела», также был установлен критерий, согласно которому в случае концентрации возложенных на городские поселения публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, допустимо закрепление безальтернативного порядка за этим видом муниципального образования.

По причине размытости последнего критерия и отсутствия контроля со стороны федерального центра некоторые субъекты РФ пошли по пути распространения единственно возможного порядка избрания для всех видов муниципальных образований. В данном отношении примечателен опыт Республики Татарстан и Нижегородской области применительно к городским поселениям, а также опыт Краснодарского края, Калужской и Челябинской области применительно к сельским поселениям. Ведь с точки зрения политической целесообразности, не может быть и речи о замещении главы муниципального образования на сельском уровне таким способом. Н.С. Бондарь в особом мнении по «иркутскому делу» отмечал, что данный институт должен носить исключительный характер¹⁹², однако, несмотря на спорный характер этого института, некоторые исследователи углубляют этот подход в сторону усиления прямой зависимости.

По мнению В.М. Платонова, избрание населением главы муниципального образования является «формальным» действием из-за множества способов замещения, в то время как «мнение» федеральной власти и субъекта Федерации выступает в качестве средства обеспечения единства центра принятия управленческих решений за счёт вертикали власти¹⁹³. Рассматривая варианты реформирования в рамках схожей логики, И.В. Гончаров предлагал «согласование с органами государственной власти субъектов Российской Федерации кандидатур

¹⁹² Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондаря.

¹⁹³ Платонов В.М. Принцип единства исполнительной власти в федеративном устройстве современной России // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2020. Т. 20. № 1. - С. 154.

на должность глав муниципальных образований» или «наделение главы субъекта РФ правом предоставления кандидатур на должность глав муниципальных образований»¹⁹⁴. Не акцентируя при этом внимание на том, что, в целом, теряется смысл конституционно-правового предназначения главы муниципального образования как средства выражения воли муниципального образования.

В этом усматривается нарушение самой политико-правовой природы взаимоотношений уровней публичной власти, так как субъекты взаимодействия фактически являются представителями одного и того же субъекта – органа государственной власти. Разные органы местного самоуправления становятся в противофазу друг другу, так как один субъект муниципальной политики может быть креатурой местного населения (представительный орган муниципального образования), а другой лишь продолжением воли органов государственной власти субъекта РФ (избранный по конкурсу глава муниципального образования).

Подобное также способно объяснить тот факт, что порядок противопоставления региональной и муниципальной власти, как правило, представлено в виде конфликта «субъект РФ - административная столица». П.Б. Кононенко с политологической точки зрения указывает, что на основании неформального соглашения возросший объём полномочий высших должностных лиц субъектов РФ в сфере организации местного самоуправления привёл к массовой смене модели местного самоуправления в региональных столицах¹⁹⁵.

Идейная линия исключения демократической процедуры и влияния¹⁹⁶ основывается на том, что баланс публичного управления и демократического начала компенсируется за счёт повышения эффективности деятельности

¹⁹⁴ Гончаров И.В. Об участии органов государственной власти Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления в условиях единой системы публичной власти / И.В. Гончаров // Конституционное и муниципальное право. - 2022. - № 10. - С. 54.

¹⁹⁵ Кононенко П.Б. Влияние глав субъектов Российской Федерации на эволюцию институтов региональной и местной власти: диссертация ... кандидата политических наук: 23.00.02. - Москва, 2017. – С. 14-15.

¹⁹⁶ Избавление граждан от необходимости думать (А. Токвиль).

должностных лиц. Однако, согласно аналитическому докладу Центра перспективных управленческих решений «доказательств роста эффективности управления муниципальным образованием при отказе от прямых выборов мэра и переходе к моделям сити-менеджера и избираемого мэра не обнаружено»¹⁹⁷. В то время как законопроекты о возвращении прямых выборов мэров либо приурочены к проведению избирательной кампании¹⁹⁸, что может свидетельствовать об электоральном запросе, либо на протяжении нескольких лет остаются без рассмотрения¹⁹⁹, что свидетельствует об общей тенденции «заморозки» процессов децентрализации.

Введенная законодательная новелла справедливо критиковалась в кругу профессионального сообщества ввиду угрозы существенного противопоставления ч. 2 ст. 55, ч. 2 ст. 130 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, что актуализировало значение фразы - «избираемый мэр является политиком, а назначаемый мэр — чиновником»²⁰⁰. В данном отношении процедура «избрания» главы

¹⁹⁷ Казанцев К.И., Румянцева А.Е. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России // Центр перспективных управленческих решений. - М.: ЦПУР, 2020. - С. 6.

¹⁹⁸ Законопроект № 549386-8 «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс]: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/549386-8> (Дата обращения: 04.03.2024); Законопроект № 568649-8 «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: https://sozd.duma.gov.ru/bill/568649-8#bh_note (Дата обращения: 06.03.2024).

¹⁹⁹ Законопроект № 41989-8 «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части возвращения прямых выборов мэров. [Электронный ресурс]: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/41989-8> (Дата обращения: 04.03.2024).

²⁰⁰ Alesina A., Tabellini G. Bureaucrats or politicians? Part I: A single policy task // American Economic Review. 2007. Vol. 97. No. 1. P. 169-179. Alesina A., Tabellini G. Bureaucrats or politicians? Part II: Multiple policy tasks // Journal of Public Economics. 2008. Vol. 92. Iss. 3-4. - P. 426-447.

муниципального образования на конкурсной основе не в полной мере соответствует используемой в федеральном законодательстве термину.

Интересным в данном отношении представляется тот факт, что попытки «вторжения» в деятельность органов публичной власти предпринимает даже некоммерческая организация. 16 февраля 2024 г. в Государственную Думу РФ был внесён законопроект № 554509-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁰¹. В рамках этого законопроекта предлагается не только образование в каждом субъекте РФ совета муниципальных образований субъекта РФ, формирование и представление в Правительство РФ ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, но и наделение их правом внесения кандидатуры на должность главы муниципального образования в конкурсную комиссию, формируемую в соответствии с частью 2.1 статьи 36 Закона 131-ФЗ. Законопроектом предлагается использование этого права советом муниципальных образований субъекта РФ только при согласовании Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления (ВАРМСУ).

С одной стороны, этот шаг можно трактовать как попытку со стороны института гражданского общества на сближение с органами публичной власти в целях формирования более «полноценной»²⁰² единой системы публичной власти. С другой стороны, в этом усматривается проявление тенденции централизации управленческих процессов, так как только за одним институтом закрепляется данное право, а решение о выдвижении кандидатуры может быть принято только

²⁰¹ Законопроект № 554509-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/554509-8?ysclid=loi83r0qn724194676> (Дата обращения 29.02.2024).

²⁰² Диссертант не согласен с государственным подходом, выраженным в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 № 394-ФЗ, так как система публичной власти – это не простая совокупность органов, а система институционализированного взаимодействия субъектов публичного управления. В том числе, и институты гражданского общества.

на «федеральном» уровне. По мнению диссертанта, нежизнеспособность данного законопроекта достаточно очевидна, однако большее внимание к процедурным нормам конкурсного порядка избрания, чем к материальным нормам не помогут определить смысл этого косвенно демократического института.

Несбалансированность практик взаимодействия регионального и муниципального уровня существенным образом исказили, а в некоторых случаях даже проигнорировали правовые позиции Конституционного Суда РФ. В связи с этим некоторым нормам была придана роль «оправдания» усиления государственного присутствия. В данном случае целесообразно процитировать В.И. Васильева, чью правомерность высказывания сложно оспорить: «у региональных властей свои интересы - упростить или вообще исключить выборные процедуры, использовать такие порядки, которые облегчали бы подбор на руководящие муниципальные посты лояльных кандидатов, готовых всегда поддержать позицию региональных чиновников. Именно эти интересы могут быть положены в основу решений, затрагивающих организацию местного самоуправления»²⁰³.

Рассматриваемый способ замещения должности главы муниципального образования не защищен от неформальных связей между высшим должностным лицом субъекта РФ и кандидатом, претендующим на должность главы муниципального образования. Ведь в некоторых случаях конкурсную комиссию возглавляет высшее должностное лицо субъекта РФ, что является фактором воздействия на решение представителей муниципального образования. Это может стать причиной выстраивания квазисубординационных отношений, так как у кандидата может сформироваться вполне обоснованное мнение о действительных причинах его избрания. Данное утверждение также мотивировано тем, что ни при каких обстоятельствах невозможно согласование кандидата при условиях,

²⁰³ Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. - С. 56.

например, конфликта или разности интересов кандидата и представителей конкурсной комиссии²⁰⁴.

Как и в предыдущих случаях (территориальная сфера и сфера компетенции), степень доступных правовых возможностей субъектов РФ позволяет им на собственной территории установить более благоприятные условия для свободной деятельности муниципальных образований. Однако этому препятствует общая направленность федерального законодательства, то есть отказ от четкого закрепления пределов вмешательства органов государственной власти субъекта РФ. Субъекты РФ обладают достаточной полнотой власти для применения **непосредственного воздействия на статус главы муниципального образования.**

Эта тенденция имеет укоренный характер, так как ещё в 2002 г. А.А. Уваров отмечал, что установленные федеральным законодательством гарантии властных полномочий выборного представительного органа нивелируются в региональном законодательстве и уставах муниципальных образований полномочиями глав этих муниципальных образований²⁰⁵. Одной из причин проявления этой тенденции является аналогичность процессов на уровне федеративных отношений. Отсутствие достаточной политико-правовой свободы на при формировании органов государственной власти субъектов РФ, predeterminedенной федеральным законодательством, является примером для выстраивания публично-правовых отношений с муниципальными образованиями.

При условии того, что избранный по конкурсу глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, то он становится фактически

²⁰⁴ См. напр.: Кудрявцев В.В. Конституционно-правовое регулирование участия граждан в формировании органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации /В.В. Кудрявцев // Марийский юридический вестник. - 2015. - № 3. С. 46-47; Макаров И.И. Комиссия по проведению конкурса на должность главы местной администрации: формирование и состав // Журнал российского права. 2010. № 5. - С. 82-87.

²⁰⁵ Уваров А.А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: Проблемы развития и взаимодействия: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02. - Москва, 2002. - С. 18.

единственным субъектом, способным на ведение публичной деятельности. Ведь, с одной стороны его поддерживает субъект РФ, а, с другой стороны, представительный орган не может оказывать на него существенного формально-юридического воздействия. Подобный порядок традиционно трактуют как попытку выстраивания системы двойного подчинения, то есть такой системы, где орган местного самоуправления формально подотчётен местному сообществу, но реально выполняет установления органов государственной власти субъектов РФ. Хотя конкурсный порядок замещения должности главы муниципального образования фактически и был введен в целях предотвращения подобного сценария.

В связи с последним тезисом стоит отметить, что особый интерес представляют мнения О.И. Баженовой и А.Н. Кокотова, которые схоже рассматривали конкурсный порядок как «наименьшее зло». Так, судья Конституционного Суда РФ предположил, что данный способ формирования стал альтернативой проявляющейся на тот момент неконституционной практики прямого назначения глав муниципальных образований главами субъектов РФ²⁰⁶. О.И. Баженова же высказала мнение о том, что подобное отступление от конституционного «духа» позволило сохранить сам институт главы муниципального образования²⁰⁷, чьё закрепление в федеральном законодательстве стало достижением прежних лет в сфере выхода за рамки минимального демократического стандарта (имеется ввиду Европейская хартия местного самоуправления). Однако, по всей видимости, федеральный законодатель преследовал иные цели.

За счёт федерально сконструированных условий и использованием предоставленной власти субъектами РФ повышается вероятность вымывания демократического аспекта из организационной структуры местного

²⁰⁶ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотова по Постановлению от 01.12.2015 № 30-П.

²⁰⁷ Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение: монография / [Баженова О.И., Бялкина Т.М., Шугрина Е.С. и др.]. - Москва: Юрлитинформ, 2019. - С. 14.

самоуправления. Вот только при условии того, что представительный орган местного самоуправления не в состоянии ни препятствовать установлению конкурсного типу избрания, ни оказать существенное воздействие на принятое решение невозможно не отметить, что самостоятельность местного самоуправления всесторонне нивелируется. Таким образом, **формирование органов местного самоуправления становится зависимым от решений, принятых органами государственной власти субъекта РФ.**

Наличие описанных рычагов влияния у органов государственной власти субъектов РФ на организационную систему местного самоуправления ведёт к тому, что органы местного самоуправления не в состоянии формировать и выражать волю местных сообществ, так как их доступ к демократическим механизмам существенным образом ограничен. Муниципальные образования не могут противостоять навязыванию «монолитности общества любой ценой», не в состоянии «ограничивать государственную власть» и «устанавливать цели индивидов и социальных групп, отличных от общенациональных целей»²⁰⁸. В общегосударственном плане эта система местного самоуправления не может осуществлять функцию поддержки становления принципа федерализма по причине нивелирования гарантий самостоятельности муниципального образования.

В целях поэтапного снижения зависимости органов местного самоуправления от решений, принятых на региональном уровне, представляется важным установление обязательства альтернативности способов формирования органов местного самоуправления со строго обозначенными исключениями. Действующие нормы об альтернативности обходятся с чрезвычайно лёгкостью, что говорит о её неэффективности. С учётом же того, что именно Конституционный Суд РФ за последние десятилетия принял решающее участие в становлении института местного самоуправления, его роль в конкретизации ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ и иных действующих практик могла бы оказать неоценимую помощь в предотвращении самых негативных последствий. С течением времени

²⁰⁸ Carter G., Herz. S. Government and Politics in the Twentieth Century. N.-Y., 1961. - P. 31.

это должно привести к лишению прав субъектов РФ по выбору способов формирования органов местного самоуправления, так как это право **является неотъемлемой частью организационной самостоятельности местного самоуправления.**

Таким образом, посредством изменения толкования понятия «структура органов местного самоуправления» Конституционный Суд РФ допустил возможность отнесения права по установлению способов формирования органов местного самоуправления на усмотрение федерального законодателя. Федеральный законодатель, воспользовавшись этой возможностью и не установив пределы «вмешательства», закрепил это право за субъектами РФ, что привело к чрезмерному влиянию субъектов РФ на организационную самостоятельность местного самоуправления.

Влияние проявилось как в возможности установления безальтернативного способа формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением путём делегирования, так и возможности установления единственно возможного порядка избрания главы муниципального образования непрямыми выборами. Решением этой проблемы является исключение права субъектов РФ по выбору способов формирования органов местного самоуправления и передача его муниципальным образованиям.

Глава 3. Финансовый федерализм и финансовая самостоятельность местного самоуправления: проблемы реализации

1. Финансовая самостоятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как фактор их устойчивости и развития

Согласно традиционному подходу обеспеченность финансовыми средствами предопределяет полноту осуществления полномочий органами публичной власти. Это подход рассматривает финансы как универсальное средство, лишенное ценностно-правового содержания. Например, в целях поддержания эффективности системы публичной власти использование финансов может быть направлено как на централизацию, так и на децентрализацию системы публичной власти.

Данного прагматического понимания оказывается недостаточно для раскрытия современной роли финансов, так как без признания направления их применения утрачиваются преимущества долгосрочной бюджетно-финансовой политики²⁰⁹. При условии целостности системы публичной власти финансы обладают фактическим и самостоятельным весом, что позволяет рассматривать их как основу принципа финансового федерализма и принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления. Финансово-правовые инструменты, то есть совокупность прав, становятся отражением цели гарантирования финансовой деятельности публично-правовых образований.

Принцип финансового федерализма как конституционно-правовой принцип

Финансовый федерализм является русскоязычным аналогом термина «fiscal federalism», идея которого укоренилась в отечественном научном обороте с акцентом на его многогранности. Существует «фискальный» (С.В. Галицкая), «финансово-бюджетный» (И.А. Умнова (Конюхова), «бюджетный» (Н.М. Добрынин, О.М. Рой, Э.А. Исаев), «налогово-бюджетный» (В.Б. Христенко),

²⁰⁹ На примере России это прослеживается в части динамического реформирования системы межбюджетных отношений, которое длится с начала становления Российской Федерации.

«налоговый» (Б.Х. Алиев, Н.С. Бескоровайная, И.В. Ермаков) и др. Однако, стоит отметить, что целый ряд учёных признаёт синонимичный порядок перечисленных понятий²¹⁰, а в рамках финансового права приоритет, как правило, отдаётся «бюджетной» стороне вопроса²¹¹. В целях же упрощения терминологического ряда, далее будет использован обобщённый термин - принцип финансового федерализма, который подразумевает совокупность бюджетных и налоговых отношений как элементов финансовой системы.

Система финансовых отношений предполагает динамический процесс перераспределения национального дохода между властными субъектами в целях поддержания потенциальной степени эффективности исполнения собственных функций. Данный подход основан на исключительной неспособности единственного субъекта по управлению всеми аспектами финансовой жизни в силу их характерного объёма.

²¹⁰ Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и сервис, 2000. С. 15-16; Христенко, В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: Опыт. Проблемы. Перспективы // Москва: Дело, 2002. - 606 с.; Добрынин Н.М. Российский федерализм: генезис, эволюция: избранные публикации: в 2 т. Т. 2. Новосибирск: Наука, 2008. - 494 с.; Пинская М.Р. Гармонизация налоговых отношений в федеративном государстве: диссертация ... доктора экономических наук: 08.00.10 / Москва, 2010. - 397 с.

²¹¹ Нестеренко Т.Г., Артюхин Р.Е. Предисловие к книге: Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009. – С.7-8.

У. Оутс²¹², Ч. Тибу²¹³ и Р. Масгрейв²¹⁴ обосновывали эту систему распределения через преимущество децентрализации. Общность направления их научной мысли основывается на стремлении по укреплению национальной экономики за счёт извлечения пользы из уже сформированной системы, то есть посредством вовлечения большего числа экономических агентов из публично-правового сектора. Условием закрепления данного порядка является признание важности роли государства как субъекта, который устанавливает пределы функционирования (функция централизации).

На основании архаичности подхода о полной независимости публично-правовых образований и иных экономических субъектов от государства, баланс централизации и децентрализации является неотъемлемой чертой построения финансовых отношений в случае межуровневого взаимодействия. Вследствие чего этот триумф финансовых отношений был положен в основу любого государства. Так, отдельные элементы принципа финансового федерализма имплементированы

²¹² При условии отсутствия экономии от масштабов производства локальные потребности могут быть удовлетворены за счёт собственного производства. Под «эффектом масштаба», согласно общей экономической теории, понимается возрастание объёмов труда и снижение себестоимости единицы товара при условии их централизованного производства. См.: Oates W. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich. 1972.

²¹³ Разница локальных потребностей и невозможность их обеспечения на национальном уровне нивелируется за счёт разности экономического потенциала административно-территориальных единиц, то есть федеративных единиц. Фактически же это означает, что в условиях рынка, экономические агенты оптимизируют свою деятельность в зависимости от доступных локальных условий («голосование ногами»). См.: Tiebout Ch. *A Pure Theory of Local Expenditures*//*Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64.

²¹⁴ Децентрализация необходима для производства оптимального количества общественных благ и услуг, распределения их должным образом, а также поддержания стабильности макроэкономического развития. См.: Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. *Государственные финансы: теория и практика*. Пер с англ. М.: Бизнес Атлас. 2009. - С. 75-76; Musgrave R.A. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill, 1959. 628 p.

в принципы функционирования унитарных государств (сетевое устройство, например, во Франции, Италии, Испании, Дании, Финляндии и в других странах).

В этом отношении объединяются теория и практика построения эффективного взаимодействия на основе категории децентрализации, так как базовое преимущество децентрализации заключается в стимулировании эффективного саморазвития территорий и повышении ответственности за управленческие решения на местах²¹⁵. Тем не менее, принцип финансового федерализма отражает специфику бюджетно-налоговых отношений между самостоятельными публично-правовыми образованиями, то есть между целым (Федерацией) и его «частями» (федеративными единицами).

Имплементация в эту систему конституционно-правового аспекта придало финансовой стороне федеративных отношений существенные и неотъемлемые черты, главной из которых является публично-правовая свобода взаимодействующих субъектов. Соединение непреложности эффективности перераспределения финансовых потоков и относительная финансовая самостоятельность публично-правовых образований выражено в законодательно закрепленных расходных полномочиях разных уровней власти; правовом разграничении доходных, прежде всего, налоговых полномочий; функционировании механизма финансового выравнивания²¹⁶.

Федерация, выступая в роли носителя «финансового суверенитета», является субъектом налоговой автономии, где власть федеративных единиц носит производный характер. Закрепление этой диспозиции раскрывает способность к осуществлению деятельности нижестоящих публично-правовых образований по самостоятельному разрешению задач и постановке локальных целей, опираясь

²¹⁵ Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice / ed. by R. Boadway, A. Shah. The World Bank, Washington D. C., 2007. - 624 p.

²¹⁶ Морозова Е.А. Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации: автореферат дис. ... доктора экономических наук: 08.00.14, 08.00.10 / Морозова Елена Александровна; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2009. - С. 36.

главным образом (в идеальной модели) на собственные ресурсы. Задача же государства в этой системе заключается в гарантировании использования финансовых средств федеративными единицами. Эта правовая логика была отражена в Постановлении от 21 марта 1997 г. № 5-П²¹⁷.

Для осуществления бюджетно-налоговой деятельности федеративным единицам требуется производная категория от собственной политико-правовой свободы в виде доли определённой финансовой автономии, которая разнится от типа сформировавшегося консенсуса внутри государства («режим финансовой солидарности территориальных коллективов всех уровней»²¹⁸). Опыт же как германского, так и американского реформирования финансового федерализма свидетельствует о динамике отношений в поисках наиболее сбалансированной системы бюджетно-налоговых отношений между автономиями, но в рамках каждого из этих процессов стоял один и тот же вопрос - каким образом гарантированы финансовые рычаги управления? Ведь, от этого напрямую зависит степень самостоятельности, а значит и эффективности исполнения государственных функций публично-правовыми образованиями.

В этом проявляется конституционно-правовой аспект финансов, который исполняет роль не просто обеспечительного материального средства, но гарантии публично-правового статуса. За счёт развития этого подхода стало возможным соединение финансов с иным основанием принципа федерализма – демократическим началом. Демократический аспект выступил в качестве как цели государственного строительства, так и способа публичного управления. В то время как использование собственных финансов стало пониматься как гарантия самостоятельности публично-правовых образований.

²¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

²¹⁸ Королёв С.В. Конституционно-правовое регулирование бюджетного федерализма: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Ин-т государства и права РАН. - Москва, 2005. - С. 4.

Например, С.В. Королев считает необходимым отказ от принципа децентрализации как основы финансового федерализма и замены его на принцип субсидиарности. Он рассматривает принцип субсидиарности как восходящую (демократическую) перспективу финансового федерализма, в то время как принцип децентрализации отражает нисходящую (авторитарную) перспективу межбюджетных отношений²¹⁹. Тем не менее, солидарная с демократическим началом децентрализация или субсидиарность рассматривается им как неотделимая часть от субъектной финансово-правовой автономии. Это позволяет рассматривать принцип финансового федерализма как выражение сущности федеративного государства в сфере бюджетно-налоговых отношений.

Важно отметить, что в диссертационном исследовании не противопоставляются две модели организации межбюджетных отношений – децентрализованная и кооперативная. Главенствующая роль распределения расходных полномочий и финансовой самостоятельности федеративных единиц (например, США, Канада) против ключевого значения предоставления межбюджетных трансфертов (например, Германия, Швейцария)²²⁰. Для науки конституционного права более значимым является вопрос о правовых возможностях федеративных единиц во взаимодействии с федеральным центром. Возможно ли на основании признания финансов как элемента финансовой самостоятельности публично-правовых образований достижение консенсуса и, как следствие, достижение устойчивости финансовой системы и единства системы публичной власти.

Н.И. Химичева указывает на то, что «вступая в конкретные правоотношения, субъекты бюджетного права приобретают новые свойства, становясь субъектами (участниками) правоотношений, **но не теряют при этом качеств**, которыми они

²¹⁹ Королев С.В. Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии / С.В. Королев; Юрид. ин-т (Санкт-Петербург). - Санкт-Петербург: изд-во Юрид. ин-та, 2005. - С. 130.

²²⁰ См. подробнее: Калашников С.А. Межбюджетные отношения: российские реалии и мировой опыт / С.А. Калашников, Т.В. Гревцова, Н.А. Коньчева // Экономические науки. – 2018. – № 158. – С. 27-31.

обладали до вступления в них»²²¹ (выделено мною. – А.А.). В этом отношении под «новыми» свойствами может пониматься, например, ответственность федеративных единиц перед государством и населением в целом за использование финансовых, а под «старыми» качествами должна пониматься политико-правовая свобода (самостоятельность) публично-правовых образований в сфере распоряжения финансами. Таким образом, с конституционно-правовой точки зрения **принцип финансового федерализма связан с принципом финансовой самостоятельности местного самоуправления.**

Несмотря на широкую представленность принципа финансового федерализма в трудах российских учёных, он не закрепился на нормативно-правовом уровне даже при условии ранних попыток имплементации²²² и оперировании понятием Президентом РФ²²³. На сегодняшний день этот термин можно лишь изредка встретить, например, в материалах Счётной Палаты РФ²²⁴ или о неких «началах бюджетного федерализма» говорит Конституционный Суд РФ²²⁵.

²²¹ Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права / под ред. В.М. Манохина. - Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1979. - С. 41.

²²²См. напр.: Постановление Правительства РФ от 06.03.1998 № 273 (ред. от 27.08.2003) «Об утверждении Положения о Министерстве финансов Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 (ред. от 06.02.2004) «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года»; Законопроект № 96027231-2 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Российской Федерации». [Электронный ресурс]: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96027231-2> (Дата обращения: 06.03.2023) ; первоначальная редакция Бюджетного Кодекса РФ.

²²³ Послание Президента РФ Правительству РФ от 12.04.1999 «О бюджетной политике на 2000 год».

²²⁴ Системный подход и долгосрочное планирование. [Электронный ресурс]: <https://ach.gov.ru/> (Дата обращения: 06.03.2023).

²²⁵ Информация «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018 - 2020 годов)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 17.12.2020). [Электронный ресурс]: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_374913/ (Дата обращения: 21.03.2024).

Проблемой современного государственного строительства России в данном случае является то, что отсутствие закрепления на нормативно-правовом уровне значения принципа финансового федерализма ведёт к произвольному реформированию системы бюджетно-налоговых отношений. Следствием этого является возникновение рисков нарушения целостности финансовой системы за счёт неограниченной централизации.

В кризисный период неэффективность централизованной налоговой политики подтверждается действиями федерального центра. Например, в период пика коронавирусной инфекции федеральными установлениями существенным образом была расширена нормотворческая компетенция органов государственной власти субъектов РФ в части регламентации процедурной составляющей налоговых правоотношений²²⁶. Не являясь единственным образцом «кризисной децентрализации», подобная практика раскрывает тезис о том, что снижение налоговой самостоятельности ведёт к падению эффективности перераспределения ресурсов и предоставления общественных услуг²²⁷.

В то же время целостность финансовой системы федеративного государства напрямую зависит от того функционируют ли иные публично-правовые институты на основании схожего конституционно-правового содержания. В связи с этим далее рассмотрен вопрос о том каким образом соотносится принцип финансового федерализма и принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления в России.

Принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления в условиях федеративного устройства России

²²⁶ Данилова О.А. К вопросу об изменениях в сфере правового регулирования налогообложения в условиях пандемии // Регулирование правоотношений в условиях цифровизации в период пандемии: современное состояние и перспективы развития: Сборник статей. - Казань: Отечество, 2021. - С. 208.

²²⁷ Гринкевич Л.С. Налоговая компетенция регионов и муниципальных образований: дилемма треугольника / Л.С. Гринкевич, А.С. Дорошенко // Вестник Томского государственного университета. Экономика. - 2010. - № 3(11). - С. 99.

Финансово-правовая политика Российской Федерации основывается на понимании института местного самоуправления как звена бюджетно-налоговых отношений. Об этом свидетельствует как рассеянные по конституционному тексту положения (ч. 2 ст. 8, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132, ст. 133), так и нормы федерального законодательства (например, ч. 1 ст. 49 Закона 131-ФЗ), которые гарантируют финансовую самостоятельность местного самоуправления.

Под формами гарантирования финансовой самостоятельности местного самоуправления следует понимать установленные правила обращения с такими элементами экономической основы местного самоуправления как бюджет, налоги и имущество. На основании этого отечественный федеративный подход исходит из рассмотрения муниципального образования как такого экономического субъекта, который в состоянии взять на себя обязательство по ведению хозяйственной деятельности, принять на себя исполнение некоторого объема общегосударственных функций. Это является предопределенной федеральным законодателем ролью муниципального образования.

Деятельность муниципальных образований на основе финансовой самостоятельности местного самоуправления интегрирована в единую систему финансовых отношений. Например, согласно ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (далее - Бюджетный кодекс РФ): «бюджетная система – это основанная на экономических отношениях **и государственном устройстве Российской Федерации**, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов, **местных бюджетов** и бюджетов государственных внебюджетных фондов» (выделено мною. - А.А.).

В Бюджетном кодексе РФ закреплено, что бюджетное устройство России представляет собой совокупность бюджетов, совокупность бюджетных классификаций, а также принципов бюджетной системы (гл. 3; 4 и 5 Бюджетного кодекса РФ соответственно). Согласно ч. 2 ст. 18 Закона 131-ФЗ финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов. Местный бюджет как способ

аккумуляции средств позволяет муниципальному образованию брать на себя ответственность за исполнение публичных функций.

В Налоговом кодексе Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ закреплено, что муниципальные образования вправе вводить в действие и прекращать действие местных налогов и сборов (ч. 1 ст. 12), перечень которых закреплён федеральным законодателем (ст. 15). Местные налоги и сборы являются «основополагающим» средством обеспечения деятельности муниципального образования.

Закрепление этих гарантий свидетельствуют о том, что конституционно-правовое содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления солидарно с predetermined федеральным законодателем ролью муниципального образования. Вследствие этого местное самоуправление рассматривается как элемент единой финансовой системы. Единство бюджетно-налоговой системы России заключается в том, что деятельность каждого публично-правового образования направлена на поддержание экономической целостности государства и устойчивости финансовой системы.

Анализируя ценность института местного самоуправления для федеративного государства в предыдущих параграфах, диссертантом был сделан вывод о том, что функционирование нижнего уровня публичной власти раскрывает демократический потенциал федерации. В сфере финансовых отношений логично было бы предположить, что ценность местного самоуправления обладает схожим характером, пусть и с известной долей специфики. В связи с этим, представляется целесообразным утверждать, что финансовая самостоятельность местного самоуправления способствует раскрытию следующих преимуществ в сфере финансовых отношений.

Во-первых, бюджетно-налоговая деятельность муниципальных образований является «финансовой школой» государства, которая позволяет как формировать соответствующих специалистов, так и способствовать укреплению финансовой культуры государства. Под финансовой культурой государства следует рассматривать практики финансового поведения субъектов в сферах наращивания

налогового потенциала, своевременности уплаты платежей, минимизации финансовых рисков и прочее. По мнению Е.В. Рябовой участие граждан в бюджетном процессе на муниципальном уровне способно оказать положительное влияние на бюджетный процесс на федеральном и региональном уровнях²²⁸.

Во-вторых, с государства снимается значительная доля ответственности по выявлению потребностей местных сообществ, так как она становится одной из задач соответствующего муниципального образования. В целом, это можно охарактеризовать функцией по осуществлению вопросов жизнеобеспечения граждан как строго прагматической стороны деятельности муниципального образования. В этой системе он не только принимает на себя часть общегосударственных обязательств, но и имеет статус такого субъекта, который способен осуществлять некоторые функции не менее эффективно, чем государственный уровень.

За счёт «удешевления государства» происходит рост благосостояния граждан. Например, Е.А. Морозова зафиксировала линейную зависимость между темпами роста расходов местных самоуправлений и подушевого ВВП²²⁹. Подобное исходит из возможностей муниципального уровня власти по более рациональному подходу в сфере расходования бюджетных средств и возложения такого налогового бремени, который бы не снижал экономический потенциал регулируемых субъектов.

В-третьих, рациональное использование финансовых средств на муниципальном уровне способствует укреплению финансовой устойчивости субъектов РФ. Это основано на том, что экономическая стабильность целого формируется на основании деятельности каждого территориально включенного субъекта. Согласно мнению С.В. Королева, муниципальные финансы, в основе

²²⁸ Рябова Е.В. Влияние форм прямой демократии в бюджетном процессе на состояние финансовой культуры в обществе // Финансовое право. – 2024. – № 1. – С. 22.

²²⁹ Морозова Е.А. Там же. - С. 24-26.

которых заложены принципы субсидиарности и самоуправления, могут стать одним из способов реформы финансового (бюджетного) федерализма²³⁰.

В-четвертых, перераспределение ответственности и финансовых средств может существенным образом улучшить политические отношения между уровнями публичной власти. Это объясняется тем, что неразрешенность существенного объёма локальных проблем основана на отсутствии финансовых средств (материального обеспечения и полномочий) по их преодолению. Следствием этого становится возложение политической ответственности на вышестоящие уровни публичной власти, что способно привести к конфликтам. Гарантирование же финансовой самостоятельности способствует укреплению единства системы публичной власти на уровне субъектов РФ по причине возможности устранения части внутренних конфликтов.

В-пятых, на основании единства бюджетно-налогового механизма практики гарантирования принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления могут быть использованы как пример условий взаимодействия. Для федеративных единиц демонстрация заключается в степени гарантирования финансово-правовой свободы нижестоящих публично-правовых образований. В случае если федеральный центр транслирует идею о незначительности муниципального образования как звена бюджетно-налоговой системы, то федеративная единица с низкой долей вероятности может рассчитывать на более справедливый подход во взаимодействии с федеративным государством. Изменения регулирования бюджетно-налоговых отношений на муниципальном уровне могут рассматриваться как индикаторы предстоящих изменений для регионального уровня (и наоборот).

Несмотря на универсальность некоторых преимуществ важность гарантирования финансовой самостоятельности местного самоуправления для федеративного государства обусловлена федеративным характером государства. Это означает, что принцип федерализма предопределяет распределение

²³⁰ Королев С.В. Там же. - С. 100-103.

финансовых средств (полномочий) между федеративными единицами. В то время как местное самоуправление идейно солидарно с системой распределения финансовых ресурсов, а бюджетно-налоговая децентрализация стимулирует демократизацию государства.

На основании описанных преимуществ можно заключить, что **гарантирование финансовой самостоятельности местного самоуправления способно повлиять на становление принципа финансового федерализма.**

Поддержание финансовой самостоятельности муниципальных образований, с одной стороны, повышает качество предоставляемых публичных услуг в силу своей политико-правовой ответственности перед местным сообществом («важнейший критерий эффективности»²³¹). С другой стороны, этот подход способствует консолидации территориальных коллективов (населения субъекта РФ и местных сообществ) на основе политического единства. В этом раскрывается конституционно-правовая роль местного самоуправления в рамках федеративной формы государственного устройства в сфере финансовых отношений. Однако при условии взаимного характера описанного влияния недостаточное гарантирование принципа финансового федерализма приводит к изменению функционального предназначения принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Например, согласно абз. 2 ст. 14 Бюджетного кодекса РФ предназначением бюджета субъекта РФ является исполнение расходных обязательств. На основе этой формулировки А.А. Ялбуганов и П.И. Евсеев пришли к выводу о том, что отечественный федеральный подход не опирается на государственную природу субъекта РФ, а рассматривает региональный бюджет только как средство

²³¹ Печенская М.А., Ускова Т.В. Межбюджетное распределение налогов в России. Концентрация полномочий или децентрализация управления // Экономика региона. 2016. Т. 12, вып. 3. С. 875-886.

осуществления общегосударственных функций²³². Предназначение местного бюджета определяется аналогичным образом (абз. 2 ст. 15 Бюджетного кодекса РФ), что свидетельствует о применении единого прагматического подхода.

В части налоговых отношений действует подход конкретизации федеральным центром налоговых полномочий за органами публичной власти на основе «изменений потребностей развития общества и государства»²³³. Самостоятельность финансов как инструмента финансово-правовой политики, то есть совокупность норм, в данном случае не отрицается, но могут быть трансформированы доступные субъектам РФ и муниципальным образованиям финансовые средства.

Признаки соединения элементов двух финансовых принципов формально согласуются с актуальной для России концепцией единой системы публичной власти. Однако данное единство носит черты механического характера в силу преобладания императивных практик взаимодействия вместо достижения согласованности действий между уровнями публичной власти («механически заорганизованное единообразие»²³⁴). Это приводит к закреплению идеи о рассмотрении принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления как продолжения принципа финансового федерализма. Признаки этого подхода находят отражение в трудах некоторых авторов.

²³² Евсеев П.И. Проблемы правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений / П.И. Евсеев, А.А. Ялбулганов // Журнал российского права. – 2005. – № 2(98). – С. 45-46.

²³³ Хабриева Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. – Москва: Издательский Дом «Инфра-М», 2020. – С. 55.

²³⁴ Экономика регионов. Хабаровский край / Н. Е. Антонова, Е. С. Барабаш, А. Б. Бардаль [и др.]. – Хабаровск: Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН, 2014. – С. 296.

К.А. Шахмарданова указывает на необходимость включения муниципальных финансов в систему бюджетно-налоговых отношений на основе организационной обособленности, но неотделимости местной власти от государственной²³⁵. Е.В. Рябова придерживается позиции согласно которой «вопрос об отнесении того или иного налога к федеральным, региональным или местным не является правовым, а лежит в плоскости фискальной политики, реализуемой посредством дискреционных полномочий федерального законодателя»²³⁶.

М.М. Сулейманов предлагает рассматривать налоговый федерализм как «институционально детерминированную систему финансовых отношений в налоговой сфере между федеральным центром, субфедеральными органами власти и органами местного самоуправления»²³⁷. И.М. Ильин приходит к выводу о том, что одним из фактических предзнаменований бюджетного (финансового) федерализма является содействие «становлению относительной, объективно обоснованной независимости субъектов РФ и органов местного самоуправления»²³⁸.

Включение на теоретическом уровне одного принципа в другой служит основанием для выстраивания не иерархии финансовой системы, а иерархии

²³⁵ Шахмарданова К.А. Муниципальные финансы как фактор развития бюджетного федерализма в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.10; [Место защиты: Дагестан. гос. ун-т]. - Махачкала, 2011. – С. 5-9.

²³⁶ Рябова Е.В. Развитие межбюджетных отношений в рамках бюджетно-налоговой политики, направленной на обеспечение финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2023. № 7. – С. 81.

²³⁷ Сулейманов М.М. Развитие налогового федерализма в условиях формирования децентрализованной модели федеративных отношений в России: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.10; [Место защиты: Дагестан. гос. ун-т]. - Махачкала, 2011. – С. 6.

²³⁸ Ильин И.М. Конституционная модель бюджетного федерализма России: особенности, проблематика и перспектива конституционной настройки (модернизации) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. - С. 56.

ценностей ²³⁹. На теоретическом уровне это означает, что финансовая самостоятельность субъектов федеративных отношений превалирует над финансовой самостоятельностью местного самоуправления. Применение этого подхода ведёт к тому, что **объём финансовых гарантий местного самоуправления может быть сокращён в целях гарантирования принципа финансового федерализма.**

Конституционно-правовая роль института местного самоуправления начинает носить произвольный характер, а точнее становится подчинённой только решениям органов государственной власти. Соблюдение общегосударственных интересов в данном случае не гарантировано, так как изменение конституционно-правовой роли влечёт за собой изменение или искажение цели государственного строительства. В частности, это *может* повлечь то состояние, когда доступные федеративным единицам средства финансового регулирования будут применяться не для развития местного самоуправления, а для его демпфирования. Категория «возможности» в данном случае опирается на принцип добросовестности органов государственной власти, который на практике может быть применен по-разному.

На практическом уровне это находит выражение в формировании таких институциональных рамок, которые были бы направлены на поддержание императивных бюджетно-финансовых отношений между федеральным центром и федеративными единицами, на решение управленческих задач «любим» ²⁴⁰ уровнем власти.

Это также приводит к изменениям целей государственного строительства, так как, например, в рамках Указа Президента Российской Федерации от 3 июня

²³⁹ Шахов А.А. Местное самоуправление в условиях бюджетного федерализма России // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 10(226). – С. 147-150.

²⁴⁰ По заявлению сопредседателя Высшего Совета ВАРМСУ Р.Н. Кухарука: «людям нет разницы, какой уровень власти решит проблему, главное, чтобы она действительно решалась. Именно этот принцип стал ключевой особенностью новой управленческой модели». // Заседание Совета по развитию местного самоуправления от 20 апреля 2023 г. [Электронный ресурс]: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70959> (Дата обращения: 29.02.2024).

1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» под развитием федеративных отношений понималось обеспечение основ федерализма и становление и обеспечение гарантий местного самоуправления. В Указе Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» цель была изменена на максимальное привлечение населения к решению региональных и местных задач. В первом случае речь шла о выстраивании фундаментальных основ функционирования государства, во втором случае о применении одного из вспомогательных элементов государственного управления («cherry picking»).

Демонстрацией применения этого подхода является принятие государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»²⁴¹. В ней в качестве основного направления повышения самостоятельности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов избран путь экономического развития регионов и увеличения собственного налогового потенциала. Однако достижение этой цели предусматривается за счёт разграничения полномочий и вертикальных способов регулирования. При этом не учитывается тот факт, что при условии отсутствия широких прав у субъектов РФ и муниципальных образований по перераспределению финансовых средств, корреляция между самостоятельностью и высоким налоговым потенциалом носит опосредованный (идеалистический) характер.

В сфере финансовых отношений приоритет гарантирования экономической основы федерального уровня власти в России во многом основан на перманентной угрозе (страхе) сепаратизма. Под страхом сепаратизма следует понимать опасение,

²⁴¹ Постановление Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

согласно которому в случае достижения определенного уровня благосостояния злонамеренные тенденции субъектов РФ и/или муниципальных образований будут положены в основу процесса отделения. По крайней мере этот тезис зачастую ложится в основу аргументации недопущения широкой финансово-правовой свободы – финансовая зависимость как гарантия целостности государства. Сегодня тезис о «сближении» финансовых систем трёх уровней властей приобретает особое значение в связи с последними конституционными изменениями, денонсацией Европейской хартии местного самоуправления и неопределённым состоянием законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» Однако умозрительность этой логики заключается в следующем.

Согласно Постановлению КС РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П экономическое обеспечение государственного единства и целостности Российской Федерации является конституционной целью и не должно приводить к умалению финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований ²⁴² . Самостоятельность распоряжения финансовыми средствами как составная часть финансово-правового статуса субъектов РФ и муниципальных образований является гарантией осуществления ими государственных функций и вопросов местного значения. Следовательно, федеральный законодатель ограничен конституционно-правовыми принципами в сфере регулирования финансовых отношений и не вправе подменять их (принципы) соображениями о политической целесообразности даже на основании гарантирования единой системы публичной власти. В противном случае это был бы тот же путь ранжирования конституционно-правовых ценностей, где в достижении одной цели можно нивелировать все остальные.

²⁴² Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия».

В частности, логика недопущения расширения финансово-правовой свободы до границ сепаратизма носит неопределённый и универсальный характер. Применительно к любой из публично-правовых сфер сокращение финансово-правовых возможностей властных субъектов можно обосновать через угрозу целостности государства, где границы «вторжения» будут носить произвольный характер.

Отдельно стоит подчеркнуть, что диссертант не стремится нивелировать потенциальную угрозу сепаратистских тенденций в России. В этом отношении меры пресечения должны носить жёсткий и оперативный характер. Речь идёт только о недопущении изменения и подмены целей строительства конституционного государства на основании иррациональных убеждений о злонамеренности каждого публично-правового образования или групп, представляющих его интересы.

Таким образом, финансы обладают фактическим и самостоятельным весом как для принципа финансового федерализма, так и для принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления. Гарантирование финансовой самостоятельности публично-правовых образований является сущностным элементом финансово-правового статуса федеративного государства. В случае гарантирования финансовой самостоятельности местного самоуправления, деятельность муниципальных образований способно укрепить принцип финансового федерализма. Однако взаимный характер влияния двух самостоятельных принципов может привести к негативным последствиям в случае отождествления принципов финансовой самостоятельности местного самоуправления и финансового федерализма.

2. Влияние региональной финансовой политики на финансовое положение муниципальных образований

По отношению к финансово-правовой политике российского государства среди научного сообщества сложился консенсус. Финансовое состояние института местного самоуправления выражается в хронической дефицитности бюджетов муниципальных образований, недостаточности налоговых поступлений и слабой имущественной базе, чьё совокупное влияние не способствует раскрытию местного самоуправления как конституционно-правового института, как субъекта бюджетно-налоговых отношений.

С экономической точки зрения нехватку средств в местных бюджетах можно объяснить «общим состоянием бюджетной системы страны, вызванным недостатком налоговых и других поступлений, возросшими потребностями в расходах»²⁴³. Однако с конституционно-правовой точки зрения бóльшим значением обладает сформированные федеральным центром условия межбюджетного взаимодействия и то влияние, которое оказывает гарантирование принципа финансового федерализма на принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления на практике.

Для раскрытия этой проблемы использована структура финансово-правового механизма межбюджетных отношений между субъектами РФ и муниципальными образованиями:

- правовое закрепление распределения налогов и сборов;
- правовое закрепление единых и дифференцированных нормативов отчислений от налогов и сборов в нижестоящие бюджеты;
- правовое регулирование предоставления межбюджетных трансфертов;
- правовое регулирование предоставления межбюджетных кредитов.

Правовое закрепление распределения налогов и сборов между уровнями публичной власти

²⁴³ Пансков В.Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. - 2010. - № 6. - С. 9.

Гарантирование федеративного принципа в российском государстве предполагает закрепление за федеративными единицами налоговой компетенции как составной части гарантии публично-правового статуса субъекта РФ. Установление общих принципов налогообложения и сборов относится к совместному предмету ведения Российской Федерации субъектов РФ (п. «и» ст. 72 Конституции РФ). Конституционным Судом РФ в Постановлении от 21 марта 1997 г. № 5-П было разъяснено, что право субъектов РФ на установление налогов носит производный характер.

Налоговая компетенция местного самоуправления основывается на ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, которая закрепляет за органами местного самоуправления право на введение местных налогов и сборов. Федеральный законодатель и поддержавший его Конституционный Суд РФ (Определение от 5 февраля 1998 г. № 22-О ²⁴⁴) не стали расширять степень политико-правовой свободы муниципальных образований, провозгласив, что «установление местных налогов и сборов» следует толковать в более ограниченной форме, то есть органы местного самоуправления могут только вводить predeterminedенные федеральными установлениями налоги. В ходе последней конституционной реформы отсутствие как налоговой инициативы, так и налогового иммунитета муниципального уровня власти подверглись конституционной легитимации. Тем самым подкрепив переход от «гарантированного набора к гарантированной возможности»²⁴⁵.

Исследователи сходятся во мнении, что налоговые доходы должны являться основой любой бюджетной системы в силу их прогнозируемости и возможности

²⁴⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.1998 №22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

²⁴⁵ Примечание: автор статьи использует фразу в отношении другой проблематики, но в данном случае сама конструкция фразы как нельзя лучше подходит под контекст диссертационного исследования. - Гончарова К.С. Формирование современной неолиберальной модели региональной политики России // Федерализм. – 2023. – Т. 28, № 3(111). – С. 102.

контроля поступлений. Однако предварительно санкционированный со стороны государства характер правотворчества субъектов РФ и муниципальных образований²⁴⁶ ограничен перечнем региональных (ст. 14 Налогового кодекса РФ) и муниципальных налогов (ст. 14 Налогового кодекса РФ). На практике для муниципальных образований это означает что доля доходов от собственных налогов²⁴⁷ составляет примерно 3,6% от общего объёма доходов²⁴⁸.

Одной из причин такой финансовой политики можно считать ранний этап становления нашего государства, когда и субъекты РФ, и муниципальные образования пребывали в неконтролируемом процессе взаимодействия с налогоплательщиком, не соотнося собственные интересы с общенациональными. Это несоразмерным образом увеличивало налоговое бремя населения, а федеральный бюджет недополучал значительное количество средств. Однако последующие изменения в области финансово-правовой политики снизили объём полномочий публично-правовых образований в сфере налогообложения в целях становления единого экономического пространства и достижения единства налоговой политики. Сегодня это породило другую проблему – проблему финансовой зависимости бюджетов муниципальных образований от субъектов РФ, которая препятствует развитию как местного самоуправления, так и финансовой устойчивости Российской Федерации.

Правовое закрепление единых и дифференцированных нормативов отчислений от налогов и сборов в нижестоящие бюджеты

²⁴⁶ Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. - С. 81.

²⁴⁷ Собственные налоговые доходы муниципального образования в данном случае понимаются в узком смысле, то есть как совокупность земельного налога и налога на имущество физических лиц.

²⁴⁸ Расчёты произведены на основании отчёта: Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2022 год. Минфин 2023. [Электронный ресурс]: minfin.gov.ru. (Дата обращения: 26.02.2024).

Большая часть налоговых доходов бюджетов формируется за счёт дробления федеральных и региональных налогов между различными бюджетами по принципу «один налог - два/три бюджета» («котловой» метод). К структуре налоговых доходов местных бюджетов, помимо уже названных, относятся НДФЛ, налоги на совокупный доход, налог на прибыль организаций, акциза на нефтепродукты и прочие налоги. Хотя по мнению А.М. Лаврова: «зачисление поступлений от налога, «принадлежащего» одному публично-правовому образованию, в бюджеты других публично-правовых образований по своей сути ничем не отличается от межбюджетных трансфертов»²⁴⁹. Всего налоговые доходы муниципальных образований составляют примерно 27,5% от общего объёма доходов, а нормативы делятся на унифицированные и дифференцированные.

Унифицированные (единые) нормативы носят относительно стабильный характер²⁵⁰ и являются выражением необходимости распределения финансовых средств в федеративном государстве. Низкая мобильность таких доходных налоговых источников как НДФЛ, налог на добычу полезных ископаемых (общераспространённых), налог на имущество организаций позволяет муниципальным образованиям влиять на налогооблагаемую базу в целях привлечения дополнительных средств в местный бюджет на долгосрочной основе. Налоги на прибыль организаций, транспортный налог носят менее равномерный характер в силу естественной асимметрии публично-правовых образований с точки зрения экономического потенциала.

Дискреция установления дифференцированных нормативов принадлежит субъектам РФ на основании ст. 58 Бюджетного кодекса РФ. К ним относятся

²⁴⁹ Лавров А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998-2019 гг.): моногр. / А.М. Лавров; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. - С. 163.

²⁵⁰ Единые нормативы отчислений могут быть изменены по окончании финансового года, который может составлять один или три года, а также в случае внесения изменений в федеральное и региональное законодательство.

единственно гарантированные акцизы на ГСМ²⁵¹, налог на прибыль организаций в 2023–2025 гг.²⁵², НУСН²⁵³, любой иной налог, подлежащий зачислению в бюджет субъекта РФ. По мнению Министерства финансов РФ закрепление дифференцированных нормативов является наилучшим выбором с точки зрения стимулирования экономического развития муниципальных образований по причинам прогнозируемости доходов и повышения стимулов к увеличению собираемости налоговых (и неналоговых) доходов²⁵⁴. В данном отношении, как правило, действует подход о примерно одинаковом размере отчислений по налогам для муниципалитетов одного экономического и бюджетного уровня²⁵⁵.

Основным преимуществом данной финансово-правовой политики является выравнивание социально-экономического положения публично-правовых образований. Однако динамичность и направленность применения этого финансового средства напрямую зависит от уровня финансовой обеспеченности

²⁵¹ Автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации.

²⁵² С 2023 г. установлено ежегодное снижение объемов поступлений налоговых доходов в бюджеты субъектов РФ с учетом установленных законами субъектов РФ дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты. См. подробнее: ст. 10 Федерального закона от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году».

²⁵³ Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

²⁵⁴ Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях. Москва 2023. [Электронный ресурс]: minfin.gov.ru. (Дата обращения: 26.02.2024).

²⁵⁵ Истомина Н.А. Региональная практика установления дифференцированных нормативов отчислений по налогам для бюджетов муниципальных образований // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2011. – № 6(38). – С. 33.

субъектов РФ и влияет на характер взаимодействия между субъектом РФ и муниципальными образованиями.

Во-первых, наличие слабой²⁵⁶ доходной базы субъектов РФ предполагает создание стимулов для сокращения объёма предоставления дифференцированных нормативов для муниципальных образований. Это обосновано тем, что каждый публично-правовой субъект стремится исполнять собственные обязательства и в случае нехватки бюджетных средств, восполнение финансов можно произвести за счёт не гарантированных доходов местного самоуправления. При условии индивидуального порядка применения дифференцированных нормативов, вариативность этого финансового средства предполагает прекращение выделения дополнительных средств муниципальным образованиям, которые могли бы быть направлены на их развитие.

По мнению В.М. Переверзева: «централизация налогового потенциала страны заставляет власти регионов просто «обирать до нитки» все экономически более-менее сильные муниципальные образования для того, чтобы мобилизовать достаточные финансово-бюджетные средства для решения общерегиональных социально-экономических задач, включая помощь малообеспеченным муниципальным образованиям»²⁵⁷. При наличии бюджетной зависимости муниципальные образования также лишаются стимулов увеличения налоговой базы, так как нередки случаи, когда при низкой бюджетной эффективности

²⁵⁶ В данном случае подразумевается, что субъекты РФ имеют весьма ограниченные способности по воздействию на формирование доходной базы исходя из федерально предустановленных условий. См. подробнее: Сулейманов М.М. Проблемы и перспективы формирования эффективной модели налогового федерализма в России // Финансы и кредит. 2013. № 25. - С. 67.

²⁵⁷ Переверзев В.М. Реформирование местного самоуправления в системе бюджетного федерализма в России: диссертация ... кандидата экономических наук: 08.00.10. - Москва, 2011. - С. 42.

муниципальные образования получают из бюджетов субъектов РФ большие средства, чем более результативные муниципалитеты²⁵⁸.

Факт централизации бюджетно-налоговых отношений подтверждается и по состоянию на сегодняшний день на примере введения с начала 2023 г. единого налогового платежа. Федеральный закон № 263-ФЗ от 14 июля 2022 г. «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» установил, что доходы аккумулируются на едином налоговом счете Федерального казначейства, а затем распределяются между бюджетами субъектов РФ. На практике это привело к возникновению рисков кассовых разрывов и изъятию «поступлений от уплаты НДФЛ в счёт недоимки по налогу на добавленную стоимость (НДС), налогу на прибыль организаций и другим налогам, зачисляемым в федеральной бюджет»²⁵⁹. Как видно из представленного примера, практика принуждения к исполнению обязательств перед вышестоящим уровнем публичной власти пронизывает всю отечественную финансово-правовую политику.

Во-вторых, зависимость осуществления деятельности муниципального образования от объёма дифференцированных нормативов создаёт благоприятные условия для политического торга между уровнями публичной власти. При условии, что гарантированная федеральным законодателем часть доходов муниципального образования не в состоянии обеспечить исполнение вопросов местного значения

²⁵⁸ Морозов И.А. Отрицательные трансферты из местных бюджетов в системе межбюджетных отношений // Российское государство и общество в условиях внутренних и внешних вызовов. Основные итоги научной работы в Нижегородском институте управления в 2021 г: сборник научных статей Научно-практической конференции, посвященной Дню российской науки, Нижний Новгород, 08 февраля 2022 года / Под редакцией К.А. Демичева, А.Н. Штефана. - Нижний Новгород: Нижегородский институт управления - филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2022. - С. 69.

²⁵⁹ Шабельникова С.И. Роль межбюджетного регулирования в социально-экономическом развитии регионов в современных условиях. Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112) – С. 105.

субъекты РФ обладают фактическим и внеправовым способом регулирования финансового состояния местного самоуправления. Как уже было сказано, налог – это, действительно, способ публично-правового регулирования, однако он недостаточно защищён от уклонения в способ политического управления. Примеры применения этой «власти» скорее находятся в междисциплинарной области (политологии), но в основе тенденций укрупнения муниципальных образований, передачи полномочий «снизу-вверх», в том числе, лежит аспект финансирования.

Совокупное влияние субъектов РФ на финансовую самостоятельность местного самоуправления усиливается в условиях относительной незначительности доступных муниципальным образованиям финансовых средств. В этом отношении оперирование ставками нормативов не просто оказывает воздействие на инвестиционное планирование местного самоуправления, но ставит вопрос о функциональности муниципального образования в части исполнения вопросов местного значения и иных обязательств в каждом отдельном случае.

Правовое регулирование предоставления межбюджетных трансфертов

Основным источником пополнения местных бюджетов является предоставление межбюджетных трансфертов от вышестоящего уровня публичной власти. Однако только на основании хронической тенденции увеличения дотационных практик преждевременно утверждать о системной зависимости муниципального уровня власти. В связи с этим требуется обращение к содержанию межбюджетных трансфертов и их правовым последствиям в рамках межбюджетных отношений между субъектом РФ и муниципальными образованиями.

Межбюджетные трансферты являются универсальным правовым средством по выравниванию финансового состояния однотипных публично-правовых образований, что особенно актуально для федеративных государств с характерной для этой модели территориальной асимметрией. Полное её преодоление невозможно, но в рамках децентрализованного управления это условие может быть обращено в конкурентное преимущество за счёт финансовой стимуляции локальных особенностей и сглаживания диспропорций. Достижение баланса

становится достижимо только при том условии, что межбюджетные трансферты не подменяют собой иные доходные источники. Именно при самостоятельном распоряжении финансовыми средствами становится возможным осуществление оперативной организации публичной власти за счёт приближенности субъекта к объекту регулирования²⁶⁰.

Из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам могут предоставляться: дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты. Согласно публикуемой информации Министерством финансов РФ о состоянии бюджетной системы на муниципальном уровне, в 2022 г. доля межбюджетных трансфертов составляет 67,7% (4 383 млрд рублей), чей темп прироста по сравнению с прошлым годом повысился (19,6% в 2022 г. вместо 7,8% в 2021 г.)²⁶¹. В общем объеме поступивших в 2021 г. собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составляют 49,8% (1 868,7 млрд рублей), а межбюджетные трансферты (без учета субвенций) - 50,2% (1 883,0 млрд рублей)²⁶². Динамика этих показателей обладает десятилетней глубиной, так как в 2019 г. доля межбюджетных трансфертов составила 48,4%, в 2017 г. - 64%, в 2016 г. - 63%, в 2015 г. - 63%, в 2014 г. - 64 %, в 2013 г. - 61%, в 2012 г. - 62%, в 2011 г. - 61% и так

²⁶⁰ См. подробнее: Анализ перераспределения средств между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках системы межбюджетных отношений. Оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов российских федеральных властей / П. Кадочников, И. Трунин, С. Четвериков, С. Синельников-Мурылев. – Москва: Фонд «Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара», 2003. – 126 с.

²⁶¹ К сожалению, на момент проведения исследования Министерство финансов РФ не опубликовало подробную информацию об исполнении местных бюджетов, в связи с чем в дальнейшем использованы отчёты за предыдущие года. См.: Результаты мониторинга ... за 2022 год. Там же.

²⁶² Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год // Министерство Финансов РФ [Электронный ресурс] URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/06/main/MONITORING_2022.pdf (Дата обращения: 27.07.2023).

далее. При этом сами составители указывают на высокую зависимость доходов бюджетов муниципальных образований от финансовой помощи со стороны бюджетов государственных публично-правовых образований.

Такой неупомянутый вид межбюджетных трансфертов как субвенции смещает баланс структуры доходов местного бюджета в сторону ухудшения, так как соотношение межбюджетных трансфертов и «собственных» (налоговых и неналоговых) доходов местных бюджетов в 2021 г. составлял 66,2 % и 37,8% (в 2020 году - 67,3% и 32,7% соответственно). Данная статистика также имеет протяжённый характер и, несмотря на фактический рост абсолютной величины финансовых средств муниципальных образований, соотношение поступлений перманентно изменяется в пользу укоренения трансфертной системы, что повышает финансовую зависимость местного самоуправления исходя из широкой дискреции субъектов РФ.

Смежной с этой проблемой является то, что расширительное толкование собственных доходов публично-правовых образований ведёт к ошибочному представлению о ежегодном росте бюджетных доходов. Например, общая сумма доходов бюджетов субъектов РФ по итогам I квартала 2023 г. превысила прошлогодние значения на 12,9%. Однако без учёта доходов новых субъектов РФ, без учёта поступлений федеральных трансфертов и при условии учёта темпов инфляции поступления собственных доходов в региональные бюджеты составили 97,5% прошлогодних²⁶³. При условии единства финансовой системы России можно предположить, что схожие тенденции превалирует и на уровне местного самоуправления. Однако формулированию аргументированного заключения о наличии данной тенденции препятствует отсутствие подробной статистики.

Как уже было сказано, множественные негативные последствия для функционирования местного самоуправления не основаны на злонамеренном

²⁶³ Лыкова Л.Н. Первый квартал 2023 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации: сформировавшиеся тенденции и новые условия. Федерализм. 2023. № 28(2). – С. 106-107.

влиянии субъектов РФ, так как причиной этого явления служит федерально предопределённые условия взаимодействия. В сфере финансово-правовой политики России это выражается посредством применения идентичных на региональном и муниципальном уровнях методов регулирования бюджетной системы, посредством неограниченной в некоторых аспектах дискреции субъектов РФ и других проявлениях.

Дотации

Функция дотаций заключается в предоставлении на безвозмездной и безвозвратной основе финансовых средств без установления направлений их использования (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ). В 2021 г. доля дотаций в структуре межбюджетных трансфертов местным бюджетам составляла 31,8% (в 2020 году – 31,0%). Дотации в рамках бюджетного взаимодействия субъектов РФ и муниципальных образований классифицируются на дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов и иные дотации. По состоянию на 2021 г. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в общей структуре дотаций составляют 61,8%, дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности – 22,8 %, иные дотации – 15,3%. Проблемными применения этих инструментов является следующее.

Неприменимость регионального инструментария. Реализация права на получение дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности основывается на уровне расчетной бюджетной обеспеченности муниципального образования. Объём финансовых средств, на который могут претендовать муниципальное образование зависит от налоговой базы соответствующего муниципального образования (сколько налоговых доходов местный бюджет получит за одного жителя). По мнению П.В. Кравченко этот механизм можно считать рабочим применительно к бюджетному выравниванию на региональном уровне в силу относительной значительности налоговой базы субъекта РФ, но применительно к уровню местного самоуправления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности являются не столь эффективным механизмом бюджетного

регулируемости²⁶⁴. Это объясняется тем, что объём налоговой базы муниципальных образований относительно меньше, чем объём выделяемого межбюджетного трансферта. Так, в бюджетах городских поселений аккумулируется 4,1% (63,8 млрд рублей) налоговых доходов, а в бюджетах сельских поселений - 4,3% (67,6 млрд рублей).

Отдельно стоит отметить, что законом субъекта РФ дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности могут быть замены на закрепление дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ. Системная связь абз. 1 ч. 2 ст. 58, абз. 3 ч. 1 ст. 137 и абз. 3 ч. 1 ст. 138 Бюджетного кодекса РФ с принципом финансовой самостоятельности местного самоуправления предполагает, что дополнительные нормативы должны быть обеспечены эквивалентной суммой. Это обосновывается тем, что использование механизмов бюджетного регулирования должно быть направлено на поддержание финансовой устойчивости публично-правовых образований.

Институт закрепления дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ, в целом, принято считать эффективным средством бюджетного регулирования, который оказывает положительное влияние на финансовую самостоятельность местного самоуправления. Предположительно на основании этого в 2023 г. Президент РФ дал поручение представить предложения о переходе от предоставления дотаций местным бюджетам из федерального бюджета и (или) бюджетов субъектов Российской Федерации к установлению дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов, в том числе уплачиваемых в связи с применением специальных

²⁶⁴ В особенности на поселенческом уровне. См. подробнее: Кравченко П.В. Поиск путей повышения эффективности распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований / П.В. Кравченко, Н.А. Урман // Сибирская финансовая школа. – 2020. – № 2(138). - С. 20.

налоговых режимов²⁶⁵. Однако итоги реализации этого поручения ещё предстоит изучить.

Возможность злоупотребления дискрецией. Дискреция субъекта РФ заключается в возможности учёта неналоговых доходов при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципального образования. Этот метод регулирования бюджетной системы может быть реализован в случае получения муниципальным образованием платы на основании положений, содержащихся в абз. 9, 10, 11 ч. 3 ст. 137 и абз. 7, 8, 9 ч. 3 ст. 138 Бюджетного кодекса РФ. При этом, например, плата за негативное воздействие на окружающую среду предполагает не только компенсацию нанесенного ущерба, но и осуществление муниципальным образованием ряда действий, направленных на устранение негативных последствий. В случае сокращения отчислений от дотаций по причине получения муниципальным образованием «свободных» финансовых средств, муниципальное образование оказывается в ситуации необходимости перераспределения собственных финансовых средств.

Замещение основных средств вспомогательными. Федеральным законом от 02.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» были установлены цели применения дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов и иные дотации местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации (ст. 138.4 Бюджетного кодекса РФ). Они применяются в целях финансового обеспечения расходных обязательств при исполнении вопросов местного ²⁶⁶ и поощрения достижений наилучших показателей социально-экономического развития муниципальных образований.

²⁶⁵ Перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления (утв. Президентом РФ 4 июня 2023 г. [Электронный ресурс]: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406893424/> (Дата обращения: 20.03.2024).

²⁶⁶ Зачастую под этой широкой формулировкой на практике понимается погашение кредиторской задолженности муниципальных образований.

Как правило, нормативно-правовые акты субъектов РФ отличаются однородностью и содержат только методики распределения, правила предоставления таких типов дотаций (например, Брянская, Магаданская, Калининградская, Смоленская, Ульяновская области²⁶⁷). Исключением можно назвать Ярославскую область, в которой установлено, что одним из оснований получения рассматриваемых видов дотаций является «реализации на территории муниципальных образований приоритетных проектов, отобранных с участием жителей в соответствии с указом Губернатора Ярославской области и (или) постановлением Правительства Ярославской области» (п. 2 ч. 1 ст. 8.1 Закона Ярославской области «О межбюджетных отношениях»²⁶⁸). В Самарской области иные дотации в том числе направляются на стимулирование повышения качества управления муниципальным жилищно-коммунальным хозяйством (абз. 2 ст. 22 Закона Самарской области «Об областном бюджете»²⁶⁹).

Несмотря на предоставляемые новыми типами дотаций (на сбалансированность и иные) потенциальные преимущества, этот порядок распределения финансовых средств скорее свидетельствует о том, что наибольший объём дискреции по точечному регулированию принадлежит не муниципальному образованию, а субъекту РФ и требует существенного реформирования²⁷⁰. В связи с относительно незначительным объёмом Е.А. Бочкарева рассматривает эти типы

²⁶⁷ Закон Брянской области от 2 ноября 2016 года № 89-З «О межбюджетных отношениях в Брянской области»; Закон Магаданской области от 15.08.2023 № 2849-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Магаданской области»; Закон Калининградской области от 22 октября 2012 г. № 148 «О межбюджетных отношениях»; Закон Смоленской области от 29 сентября 2005 г. № 87-з «О межбюджетных отношениях в Смоленской области»; Закон Ульяновской области от 4 октября 2011 г. № 142-ЗО «О межбюджетных отношениях в Ульяновской области».

²⁶⁸ Закон Ярославской области от 7 октября 2008 г. № 40-з «О межбюджетных отношениях».

²⁶⁹ Закон Самарской области от 1 декабря 2023 года № 97-ГД «Об областном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

²⁷⁰ См. напр.: Левина В.В. Методика распределения дотаций по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований / В.В. Левина, Е.С. Дузь // Налоги и финансы. – 2020. – № 1(45). – С. 32-37.

дотаций в качестве «финального» метода обеспечения бюджетной сбалансированности²⁷¹.

Субсидии

Функция субсидий заключается в софинансировании расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (ст. 139 Бюджетного кодекса РФ). В 2021 г. доля субсидий от субъектов РФ составила 65,7% от общего объема субсидий.

Муниципальное образование как получатель субсидии приобретает выгоду за счёт наличия средств на решение социальных задач. Дискреция субъекта РФ заключается в выборе субсидирования расходов текущего характера и (или) расходов капитального характера. В первом случае предоставление субсидии распространяется на группу муниципальных образований в целях достижения целей государственной программы, во втором случае субсидии носят проектный (целевой и индивидуальный) характер. Однако при условии дискреции субъектов РФ на определение приоритетных направлений предоставления субсидий, это финансово-правовое средство основывается на интересах субъекта, предоставляющего субсидии, в частности, принятие решение о софинансировании в размере от 5% до 99%. Этот же подход поддерживает Министерство финансов РФ, то есть идею о достижении приоритетов развития субъекта РФ.

Субъект РФ является выгодополучателем в рамках применения «отрицательной субсидии» на основании регионального закона (ст. 142.2 Бюджетного Кодекса РФ). Как и в случае с дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности субъект РФ может учитывать неналоговые доходы муниципальных образований совместно и (или) учитывать превышение расчетных налоговых доходов, аргументируя тем самым изъятие финансовых средств из местного бюджета. Например, О.М. Рой указывал на наличие фактов, которые

²⁷¹ Бочкарева Е.А. Финансово-правовые аспекты управления бюджетными ресурсами государства и его территорий // Право и практика. 2020. № 1. – С. 136.

подтверждали желание отдельных законодательных органов власти субъекта федерации (Ярославская, Иркутская области) решать финансовые проблемы регионов за счёт понижения правового статуса своих крупных городов при использовании механизма отрицательного трансферта²⁷².

Последствиями применения субсидии к бюджету субъекта РФ из местных бюджетов принято считать нивелирование стимулов развития налоговой базы, замедление темпов экономического роста²⁷³. Императивный характер изъятия финансовых средств из бюджета муниципального образования не может быть рассмотрен как составная часть финансовой гарантии самостоятельности местного самоуправления.

Применительно к обеим моделям правового поведения субъектов РФ имеет значение индивидуальный характер субсидии. Ведь в случае возникновения конфликта между двумя уровнями публичной власти вопрос о предоставлении субсидии не защищен от трансформации в меру политической ответственности муниципального образования. В этом смысле перед муниципальными образованиями существует проблема снижения стимула оперирования политико-правовой ответственностью перед гражданами и обращение к политической ответственности перед органами государственной власти²⁷⁴.

Иные межбюджетные трансферты

Закрепленное на нормативно-правовом уровне предназначение иных межбюджетных трансфертов тождественно субсидиям: финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований (ст. 139.1 и 140 Бюджетного

²⁷² Рой О.М. Бюджетная недостаточность местного самоуправления в условиях централизации власти. EDN TIXUJF // Муниципальная академия. — 2014. — № 3. — С. 6.

²⁷³ Башуров В.Б. Правовое регулирование предоставления межбюджетных субсидий // Сибирское юридическое обозрение. — 2022. — Т. 19, № 3. — С. 287-288.

²⁷⁴ Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. Vol. 37, № 3. - P. 1143.

кодекса РФ). Несмотря на некоторые процедурные различия²⁷⁵ эти два вида трансфертов дублируют друг друга в целях большей гибкости финансового регулирования местного самоуправления. Министерство финансов РФ рекомендует применять иные межбюджетные трансферты только при невозможности использования дотаций, субсидий и субвенций.

В то же время, с 2024 г. предоставление иных межбюджетных трансфертов возможно только в случае софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, не урегулированных федеральными законами и законами субъекта РФ. Этот шаг направлен на пресечение практик софинансирования расходных обязательств публично-правовых образований в размере 100% по причине необходимости применения методики исчисления финансирования.

Фактически это означает, что иные межбюджетные трансферты должны быть заменены субсидиями, объём которых может быть незначительно меньше (1%), но который требует применения более строгих процедурных требований. Данный подход представляет собой частичное отступление от ценности гибкости финансового регулирования в пользу ценности прозрачности финансового регулирования, чьи правовые последствия для местного самоуправления ещё предстоит изучить. Г.Н. Куцури видит в этом шаге положительный эффект в области повышения уровня предсказуемости при планировании бюджета субъекта РФ²⁷⁶.

Субвенции

²⁷⁵ Для предоставления субсидий необходимы правила, устанавливающие общие требования к их формированию, предоставлению и распределению, и утверждение предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета. См. подробнее: Башуров В.Б. Там же. – С. 291.

²⁷⁶ Куцури Г.Н. Новации в развитии межбюджетных отношений на федеральном и региональном уровнях на период 2022-2024 гг / Г.Н. Куцури, С.С. Козаченко // Управленческий учет. – 2022. – № 6-3. – С. 691.

Субвенции представляют собой обеспечительное средство при исполнении муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий. В структуре межбюджетных трансфертов по состоянию на 2021 г. субвенции обладают наибольшим удельным весом (48,7%). В 2020 г. возможность наделения муниципальных образований отдельными государственными полномочиями только при условии передачи им необходимых материальных и финансовых средств была уточнена на конституционно-правовом уровне (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). Уточнение этой нормы является важной составляющей гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления даже при условии того, что ранее применяемые способы делегирования без финансирования были пресечены федеральным центром.

Российской практике известны случаи, когда после установления ответственности в ходе наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления и взятия обязательства по обеспечению этих полномочий, субъект РФ отказывался от дальнейшего финансирования (покрытия задолженности) по причине окончания бюджетного года. Данный порядок был нивелирован решением Конституционного Суда РФ (Постановление от 18 июля 2018 г. № 33-П²⁷⁷), но до этого успел найти широкое применение.

По состоянию на сегодняшний день актуальной проблемой обеспечения отдельных государственных полномочий скорее является методика расчётов. В ходе наделения муниципального образования делегированными полномочиями органы местного самоуправления не имеют правовых возможностей уточнения объёма финансовых средств. Вследствие этого исполнение полномочий может быть осуществлено не в полной мере, то есть реализация общегосударственных интересов силами муниципального образования не достигнет желаемых результатов.

²⁷⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита».

На основании представленной системы правового регулирования межбюджетных трансфертов в рамках взаимодействия субъектов РФ и муниципальных образований возможно заключить, что гарантирование финансовой самостоятельности местного самоуправления преодолевается как за счёт объёма предоставляемых трансфертов, так и в силу широкой дискреции субъектов РФ. Результат императивных бюджетно-финансовых правоотношений одинаково трактуется множеством исследователей в виде невозможности выравнивания экономического неравенства территорий и усиления диспропорций²⁷⁸, зависимости муниципальных образований от регионов в части финансового обеспечения²⁷⁹, экономическое²⁸⁰ или налоговое²⁸¹ иждивенчество.

Транспонированная на муниципальный уровень тенденция федеративных отношений выражается в том, что временные средства поддержки стали фундаментом осуществления повседневной деятельности. В этом смысле факт сохранения значительного числа дотационных публично-правовых образований свидетельствует об исчерпанности межбюджетных трансфертов как способа выравнивания, о чём также говорят учёные, применительно к региональному

²⁷⁸ Пинская М.Р. Налогово-бюджетная политика Российской Федерации: ответы на главные вопросы / М.Р. Пинская, А.В. Тихонова // Региональная экономика: теория и практика. - 2017. - Т. 15, № 9(444). - С. 1691; Агузарова Ф.С. Роль региональных и местных налогов в формировании доходов консолидированных бюджетов субъектов России // Региональная экономика: теория и практика. 2018. - Т. 16, № 2. - С. 323.

²⁷⁹ Карасев А.Т. Самостоятельность местного самоуправления как ключевой принцип осуществления государственной и местной власти / А.Т. Карасев, К.И. Коваленко // Вестник Уральского юридического института МВД России. - 2019. - № 1. - С. 75.

²⁸⁰ Кудрин А.Л. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт / А.Л. Кудрин, А.Н. Дерюгин // Экономическая политика. – 2018. – Т. 13, № 1. – С. 23.

²⁸¹ Иванов С.В. Конституционно-правовое обеспечение государственного единства и территориальной целостности современной России (социально-экономический аспект) // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 49.

уровню²⁸², но который распространяется на уровень местного самоуправления. Применительно к всем видам межбюджетных трансфертов субъекты РФ обладают возможностью осуществления кеш-менеджмента, то есть управлением остатками средств по аналогии как это делает федеральный центр с единым казначейским счётом (ЕКС).

Перманентное увеличение доли межбюджетных трансфертов стоит воспринимать в качестве правового коридора для нивелирования правила «мой мандат - мой бюджет»²⁸³. Ведь нарушение логики следования бюджетной самостоятельности муниципального образования заключается в том, что в рамках подобной системы органы местного самоуправления не обладают значительными полномочиями по управлению предоставляемыми трансфертами, а значит в структуре собственных доходов присутствует значительный и неконтролируемый элемент. Однако Министерство финансов РФ идёт по predetermined федеральным законодателем пути расширения дотационных практик, что особенно заметно при анализе вновь принимаемых стратегий²⁸⁴.

Правовое регулирование предоставления межбюджетных кредитов

²⁸² Лапаев Д.Н. Внешняя и внутренняя среда как условие формирования системы управления дотационным регионом // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. № 10. - С. 38; Сушко В.А. Дотационный регион в социально-экономической системе России // Журнал научных и прикладных исследований. 2015. № 10. С. 53-56; Пинская М.Р. Налогово-бюджетная политика Российской Федерации: ответы на главные вопросы. Там же. - С. 54.

²⁸³ Семенова Е.В. Проблемы межбюджетных отношений в единой системе публичной власти / Е.В. Семенова, В.В. Дюбин, А.Ю. Соболева // Муниципальная академия. - 2022. - № 1. - С. 105.

²⁸⁴ Например: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов [Электронный ресурс]: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTTP_2021_2023.pdf (Дата обращения: 14.09.2023); Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов [Электронный ресурс]: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_458280/ (Дата обращения: 29.02.2024).

Межбюджетный кредит как вторичный метод бюджетного регулирования представляет собой выделение денежных средств другим бюджетам (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ) на срочной и возвратной основе, чья ставка стремится к нулю. В 2021 году бюджетные кредиты были предоставлены 445 муниципальным образованиям, что на 79 единиц превышает число получателей бюджетных кредитов в 2020 году²⁸⁵. Согласно данным Министерства финансов РФ, с 2022 г. доля бюджетных кредитов растёт вследствие замещения коммерческих кредитов²⁸⁶.

Применительно к межбюджетным кредитам проблема выражается не столько в свободе предоставления денежных средств бюджетам муниципальных образований, сколько в устоявшейся практике целеполагания финансирования. Субъекты РФ, как правило, предоставляют бюджетные кредиты местным бюджетам на покрытие временных кассовых разрывов, погашение долговых обязательств муниципальных образований, частичное покрытие дефицита местных бюджетов. Это факт свидетельствует о компенсаторной роли межбюджетных кредитов, которая будет только расти, в ситуации хронической необеспеченности бюджетов муниципальных образований.

«Дешёвые» кредитные финансовые средства выделяются не на инновационное развитие территорий, а на покрытие ранее зафиксированных расходов. Следствием этого порядка становится то, что муниципальные образования всё чаще вынуждены обращаться к применению коммерческих кредитов, которые по экспоненте увеличивают долговую нагрузку муниципалитетов²⁸⁷. На конец 2021 г. кредиты от кредитных организаций составляют 57,8% муниципального долга, бюджетные кредиты - 35,3%.

При условии финансовой зависимости бюджетов муниципальных образований существенное изменение долговой нагрузки местного

²⁸⁵ Информация о результатах проведения мониторинга ... Там же.

²⁸⁶ Результаты мониторинга ... за 2022 год. Там же.

²⁸⁷ Куцури Г.Н. Сбалансированность бюджета муниципального образования и факторы ее обеспечения / Г.Н. Куцури, Т.Ш. Тиникашвили // Вестник экономической безопасности. – 2022. – № 4. – С. 291.

самоуправления за счёт средств от бюджетов субъектов РФ не представляется возможным в ближайшее время. Это мотивировано ростом долговой нагрузки самих субъектов РФ, так как с 2025 г. предполагается резкое увеличение объемов погашения долга регионов по бюджетным кредитам (с 208,1 млрд руб. в 2024 г. до 361,3 млрд руб. в 2025 г.). В ряде субъектов РФ ежегодная сумма составит от 5 до 16% объема налоговых и неналоговых доходов: в 2025 г. – в 38 регионах, в 2026 г. – в 34 регионах, в 2027–2028 гг. – в 35 регионах ежегодно, в 2029 г. – в 32 регионах²⁸⁸. Можно предположить, что поддержание финансовой стабильности бюджетов регионального и муниципального уровней будет осуществляться за счёт увеличения трансфертов со стороны федерального бюджета по аналогии с практикой прошлых лет.

В условиях «критического напряжения»²⁸⁹ неэффективность этой системы подтверждается цикличностью мер по поддержанию бюджетной сбалансированности субъектов РФ. Например, в 2018 г. региональные бюджеты обладали существенным профицитом, который составил более 0.5 трлн руб. в 2018 г.²⁹⁰ после реструктуризации кредитов. В 2024 г. в рамках Послания Федеральному Собранию РФ Президент РФ предложил снизить долговую нагрузку субъектов РФ путём списания двух третей задолженностей регионов по бюджетным кредитам²⁹¹. Представляется, что данная мера является следствием невозможности обеспечения ранее предоставленных кредитов доступными субъектам РФ финансовыми средствами. Цикличность в данном случае заключается сначала в отложении решения проблемы, а потом в снятии обязательств.

Такая практика не способна решить проблему финансовой обеспеченности муниципальных образований. Ее решение требует передачи бюджетам

²⁸⁸ Шабельникова С.И. Там же. С. 105.

²⁸⁹ Лаженцев В.Н. Там же. – С. 4.

²⁹⁰ Справка по исполнению консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2019 года. [Электронный ресурс]: minfin.gov.ru. (Дата обращения: 06.03.2024).

²⁹¹ Послание Президента Федеральному Собранию. [Электронный ресурс]: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/73585> (Дата обращения: 06.03.2024).

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.)

Осуществление расчётов об увеличении нормативов отчислений от НДФЛ в большей степени находится в области финансового права, в то время как задача науки конституционного права заключается в обосновании необходимости принятия подобного решения. В соответствии с активным этапом реформирования единой системы публичной власти в России, определение места и роли института местного самоуправления является неотъемлемой частью этого процесса. При условии достижения соблюдения финансовых гарантий самостоятельности местного самоуправления муниципальные образования будут в состоянии развивать налоговую базу, реализовывать социально-экономические проекты, поддерживать финансовую систему Российской Федерации и принцип финансового федерализма. Предельно точно это сформулировал Е.М. Бухвальд: «успешное осуществление федеративной и муниципальной реформы возможно только на основе тесного согласования этих двух направлений институциональных преобразований, их глубокой научно-экспертной проработки и экспертизы»²⁹².

Совокупность слабой доходной базы бюджетов субъектов РФ и дискреция по установлению дифференцированных нормативов не позволяют муниципальным образованиям самостоятельно распоряжаться доступными финансовыми средствами. В этом отношении доступный муниципалитетам объём денежной массы влияет на их инициативность как участников бюджетного процесса и не позволяет осуществлять функции публично-правового субъекта на основании

²⁹² Бухвальд Е.М. Федеративная и муниципальная реформа: пути согласования // Самоуправление. – 2023. – № 1(134). – С. 5.

собственной воли и солидарно своему научно-теоретическому и функциональному предназначению.

Таким образом, трансформация федеративных отношений в России заключается в том, что всесторонняя централизация финансовых средств на федеральном уровне как способ формирования единого экономического пространства и единой налоговой политики распространяется на уровень субъектов РФ. Этот подход ведёт к массовому применению императивных средств регулирования финансовой системой, когда потенциал экономического развития публично-правового образования ограничен решениями вышестоящего уровня публичной. Несмотря на базовое соответствие этого порядка федеративной форме государственного устройства (распределение финансовых средств между публично-правовыми субъектами), федеральный центр претендует на точечное вторжение в финансовую систему субъекта РФ.

Последствием для системы межбюджетного взаимодействия между субъектами РФ и муниципальными образованиями является применение аналогичного императивного порядка регулирования «сверху-вниз», чья проблематика заключается в укоренении хронической финансовой зависимости муниципального уровня власти от региональной. Этим порядок не позволяет исполнять вопросы местного значения без помощи со стороны иных субъектов (Федерации, субъектов РФ, кредитных организаций, внебюджетных фондов, частных инвесторов); вкладывать средства в развитие территории муниципального образования; использовать географические, социально-экономические, демографические и иные преимущества без согласования с вышестоящими органами власти, улучшать качество предоставляемых публичных услуг населению. Бюджет муниципального образования приобретает характер временного хранилища финансовых средств субъекта РФ.

Итогом этой деятельности становится не просто нивелирование гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления, а приведение муниципального образования к роли фиктивного публично-правового субъекта финансовых отношений. Бюджетная необеспеченность порождает политико-

правовую несамостоятельность муниципалитетов, так как финансы выступают не в качестве средства гарантирования института, а в качестве способа влияния. Впоследствии это приводит к состоянию общей неустойчивости финансовой системы Российской Федерации, которую необходимо «защищать» посредством увеличения дотационных практик и списания заёмных средств.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках представленного диссертационного исследования была достигнута цель по разработке целостного представления о взаимном влиянии федерализма и местного самоуправления, и особенностей такого влияния на почве российского федерализма. Достигнута цель целью научного обоснования предложений по реформированию отечественного законодательства о местном самоуправлении.

В ходе проведения исследования были выполнены такие задачи, как раскрытие конституционно-правового содержания принципа федерализма; раскрытие взаимной связи принципов федерализма и местного самоуправления. Диссертантом были проанализированы способы влияния органов государственной власти субъектов РФ на функционирование института местного самоуправления; исследован вопрос о территориальной организации в отечественной федеративной модели; проанализированы способы влияния органов государственной власти субъектов РФ на компетенцию местного самоуправления как продолжение федеративной политики; исследованы способы влияния органов государственной власти субъектов РФ на формирование организационной системы местного самоуправления; раскрыта взаимная связь принципов финансового федерализма и финансовой самостоятельности местного самоуправления; проанализировано влияние федеральной финансовой политики на возможность реализации финансовой самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации; дана оценка правовых последствий влияния органов государственной власти на публично-правовой статус института местного самоуправления с точки зрения построения федеративного государства.

В ходе проведения исследования диссертант пришёл к выводу о том, что демократическое начало лежит в основе как принципа федерализма, так и принципа местного самоуправления. Для раскрытия этого тезиса была проанализирована конституционно-правовая природа принципа федерализма. Было продемонстрировано, что первоначальные прагматические основания становления федеративного государства были дополнены конституционно-

правовыми свержением, а принцип федерализма следует рассматривать как выражение сути федеративного государства.

Диссертантом было приведены аргументы в пользу того, что демократическая природа местного самоуправления служит основанием для связи с принципом федерализма. Сильное местное самоуправление способствует формированию условий для укрепления и развития принципа федерализма. Влияние носит взаимный характер. Однако современные практики федеративного строительства не позволяют говорить о достаточном уровне гарантирования федеративных отношений в Российской Федерации, что оказывает негативное влияние на гарантирование местного самоуправления.

Негативное влияние было продемонстрировано на практиках реализации местного самоуправления в Российской Федерации. Смещение административно-территориального и муниципально-территориального устройства привело к приоритету защиты исключительного предмета ведения субъекта РФ. Неурегулированность пределов применения полномочий субъектов РФ в сфере компетенции привело к фактическому сокращению возможностей реализации вопросов местного значения. Неурегулированность пределов применения полномочий субъектов РФ в сфере формирования органов местного самоуправления привело к чрезмерному влиянию субъектов РФ на организационную самостоятельность местного самоуправления. Для каждой из перечисленных проблем были предложены способы разрешения.

Особое внимание было уделено финансовой стороне вопроса о функционировании местного самоуправления в условиях отечественной федеративной модели. Диссертантом финансы рассмотрены как такое средство, которое обладает фактическим и самостоятельным весом как для принципа финансового федерализма, так и для принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления. Однако взаимный характер влияния двух самостоятельных принципов может привести к негативным последствиям в случае отождествления принципов финансовой самостоятельности местного самоуправления и финансового федерализма. Например, predeterminedная

федеральной системой бюджетная необеспеченность порождает политико-правовую несамостоятельность муниципалитетов, так как финансы выступают не в качестве средства гарантирования института, а в качестве способа на него влияния. В качестве меры по преодолению этого негативного последствия диссертантом были предложены соответствующие шаги.

В завершении стоит отметить, что диссертант рассматривает представленную работу как один шаг по раскрытию взаимообусловленной проблематики принципов федерализма и местного самоуправления. Исследование должно лечь в основу авторской монографии, в рамках которой планируется расширить исследовательское поле и уделить большее значение трудам из смежных наук, расширить исследовательское поле региональной практики.

Список использованной литературы

1. Абдулатипов Р.Г. Федералогия. - СПб.: Питер, 2004. - 320 с.
2. 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.
3. Авакьян С.А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути её совершенствования. Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 11. Право. 2008. № 3. С. 64-74.
4. Авраамова Е.В. Конституционно-правовое регулирование государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02; [Место защиты: Рос. правовая акад. М-ва юстиции РФ]. - Москва, 2012. – 22 с.
5. Агузарова Ф.С. Роль региональных и местных налогов в формировании доходов консолидированных бюджетов субъектов России // Региональная экономика: теория и практика. 2018. - Т. 16, № 2. С. 323-334.
6. Анализ перераспределения средств между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках системы межбюджетных отношений. Оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов российских федеральных властей / П. Кадочников, И. Трунин, С. Четвериков, С. Синельников-Мурылев. – Москва: Фонд «Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара», 2003. – 126 с.
7. Андреева Е.М. Принципы правового регулирования отношений по финансовому обеспечению делегированных государственных полномочий в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. 2016. Вып. 2. С. 46-58.
8. Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02. - Москва, 2006. - 498 с.

9. Бабичев И.В. Актуальные вопросы территориального и институционального устройства местного самоуправления // Местное право. 2014. № 1. С. 3-16.
10. Бабун Р.В. Местное самоуправление в современной России: зигзаги государственной политики // Местное право. – 2018. – № 2. – С. 3-14.
11. Баглай М.В. Конституционализм и политическая система в современной России // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 10-19.
12. Баженова О.И. Демократия и эффективность: местное самоуправление в поисках баланса // Местное право. № 2. 2022. С. 3-12.
13. Баженова О.И. К проблеме совершенствования нормативной правовой основы организации местного самоуправления в России. Правоприменение. 2017;1(3). С. 108-116.
14. Баженова О.И. Собственная компетенция муниципальных образований: правовые основы. Опыт системного обобщения // Местное право. - 2018. - № 3. - С. 51-72.
15. Баженова О.И. Современные проблемы территориальной организации местного самоуправления в России // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Москва, 20 апреля 2018 года / Российский университет дружбы народов; под ред. Л.Т. Чихладзе. - Москва: Российский университет дружбы народов (РУДН), 2018. - С. 86-94.
16. Баженова О.И. Федерализм и местное самоуправление: в поисках новых способов взаимодействия // Местное право. 2023. № 6. – С. 3-10.
17. Баженова О.И. Экспертное заключение (о соответствии Закона Московской области от 25 января 2019 г. № 2/2019-ОЗ «Об объединении территорий поселений Одинцовского муниципального района и территории городского округа Звенигород» Конституции Российской Федерации и Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») / Местное право. 2019. № 2. С. 39-52.

18. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и сервис, 2000. - 235 с.
19. Башуров В.Б. Правовое регулирование предоставления межбюджетных субсидий // Сибирское юридическое обозрение. – 2022. – Т. 19, № 3. – С. 281-293.
20. Белоусова Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 124–131.
21. Благов Ю.В. Реформирование муниципального права России в новейшее время: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Благов Юрий Владиславович; [Место защиты: Ом. гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского]. - Омск, 2017. 22 с.
22. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., 2016. - 528 с.
23. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 6. - Ростов-на-Дону: Профпресс, 2016. 176 с.
24. Бочкарева Е.А. Финансово-правовые аспекты управления бюджетными ресурсами государства и его территорий // Право и практика. 2020. № 1. – С. 133-140.
25. Бухвальд Е.М. Федеративная и муниципальная реформа: пути согласования // Самоуправление. – 2023. – № 1(134). – С. 4-7.
26. Бялкина Т.М. Демократизм российского местного самоуправления: конституционные основы и современные реальности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2010. – № 1(8). – С. 8-16.
27. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. - 2020. - № 4(43). - С. 26-38.

28. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02. - Саратов, 2007. - 591 с.
29. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: монография // Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. - 406 с.
30. Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 51-58.
31. Васильев В.И. Германский федерализм: проблемы развития // М.: Компания Спутник +, 2000. - 407 с.
32. Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право: Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой, В.И. Лафитского. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Статут, 2014. - 256 с.
33. Веселовский Б.Б. Местное самоуправление и демократия / Б. Веселовский. - Петроград: Муравей, 1917. - 32 с.
34. Витте С.Ю. Самодержавие и земство: Конфиденц. записка министра финансов статс-секр. С.Ю. Витте (1899 г.). - 2-е изд. с 2 предисл. Петра Струве и с прилож. записки министра финансов о напряжении платежных сил населения. - Stuttgart: Ред. «Освобождения», 1903. - LXXII, 224 с.
35. Волгин И.Е. Российский федерализм: учебное пособие / Е.И. Волгин; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Исторический факультет. - Москва: Исторический фак. МГУ, 2019. - 145 с.
36. Выдрин О.В., Зорин В.А. «Спящая реформа»: практики внедрения двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 229–259.
37. Гадельшина Л.И. Законы субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями как объекты судебного контроля // Вестник экономики, права и социологии. - 2017. - № 1. - С. 54-58.

38. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение: монография / [Баженова О.И., Бялкина Т.М., Шугрина Е.С. и др.]. - Москва: Юрлитинформ, 2019. - 234 с.

39. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма // Москва: Юристъ, 2006 (Щербин. тип.). - 421 с.

40. Гончаров И.В. Об участии органов государственной власти Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления в условиях единой системы публичной власти / И.В. Гончаров // Конституционное и муниципальное право. - 2022. - № 10. - С. 51-54.

41. Гончарова К.С. Формирование современной неолиберальной модели региональной политики России // Федерализм. – 2023. – Т. 28, № 3(111). – С. 88-107.

42. Гринкевич Л.С. Налоговая компетенция регионов и муниципальных образований: дилемма треугольника / Л.С. Гринкевич, А.С. Дорошенко // Вестник Томского государственного университета. Экономика. - 2010. - № 3(11). - С. 93-101.

43. Гриценко Е.В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 5(114). – С. 43-71.

44. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4 (137). С. 80-97.

45. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление как ресурсы развития // Байкальские компаративистские чтения: Материалы международной научно-практической конференции, Иркутск, 22-23 апреля 2022 года. - Иркутск: Байкальский государственный университет, 2022. - С. 79-88.

46. Гуторова А.Н. Некоторые аспекты взаимодействия в системе органов публичной власти в контексте обеспечения доверия // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. – 2023. – Т. 7, № 2(26). – С. 195-203.

47. Данилова О.А. К вопросу об изменениях в сфере правового регулирования налогообложения в условиях пандемии // Регулирование правоотношений в условиях цифровизации в период пандемии: современное состояние и перспективы развития: Сборник статей. - Казань: Отечество, 2021. - С. 208.
48. Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 - Омск, 2008. - 53 с.
49. Добрынин Н.М. Российский федерализм: генезис, эволюция: избранные публикации: в 2 т. Т. 2. Новосибирск: Наука, 2008. - 494 с.
50. Добрынин Н.М. Современный российский федерализм в фокусе проблем обеспечения демократии, разделения властей и работоспособности административной вертикали // Государство и право. – 2020. – № 2. – С. 25-36.
51. Евсеев П.И. Проблемы правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений / П.И. Евсеев, А.А. Ялбулганов // Журнал российского права. – 2005. – № 2(98). – С. 44-55.
52. Елиннек Г. Общее учение о государстве= General doctrine of state - СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004 (Акад. тип. Наука РАН). - 750 с.
53. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: прохождение законодательных инициатив в период работы Государственной Думы VI созыва. - М., 2016. - 41 с.
54. Захаров А.А. «Спящий институт». Федерализм в современной России и в мире // [предисл. Камерона Росса]. - Москва: Новое литературное обозрение, 2012. - 144 с.
55. Захаров А.А. К вопросу о «федералистской культуре» // Общая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований. 2001. № 1. С. 72-76.
56. Иванов С.В. Конституционно-правовое обеспечение государственного единства и территориальной целостности современной России (социально-экономический аспект) // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 44-54.

57. Ильин И.М. Конституционная модель бюджетного федерализма России: особенности, проблематика и перспектива конституционной настройки (модернизации) // Конституционное и муниципальное право. - 2021. - № 9. - С. 55-58.

58. Истомина Н.А. Региональная практика установления дифференцированных нормативов отчислений по налогам для бюджетов муниципальных образований // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2011. – № 6(38). – С. 28-39.

59. Казанцев К.И., Румянцева А.Е. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России / под ред. М.О. Комина; Центр перспективных управленческих решений. - М.: ЦПУР, 2020. - 67 с.

60. Калашников С.А. Межбюджетные отношения: российские реалии и мировой опыт / С.А. Калашников, Т.В. Гревцова, Н.А. Конычева // Экономические науки. – 2018. – № 158. – С. 27-31.

61. Карасев А.Т. Самостоятельность местного самоуправления как ключевой принцип осуществления государственной и местной власти / А.Т. Карасев, К. И. Коваленко // Вестник Уральского юридического института МВД России. - 2019. - № 1. - С. 73-76.

62. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по юрид. специальностям и направлениям. - 7. изд. - М. [и др.]: Питер, 2004 (СПб.: ГП Техн. кн.). - 510 с.

63. Кононенко П.Б. Влияние глав субъектов Российской Федерации на эволюцию институтов региональной и местной власти: диссертация ... кандидата политических наук: 23.00.02. - Москва, 2017. – 239 с.

64. Королев С.В. Конституционно-правовое регулирование бюджетного федерализма: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Ин-т государства и права РАН. - Москва, 2005. - 44 с.

65. Корольков В.В. Современное федеративное представительство: политико-правовой анализ сущности института, мировые модели и выводы для

Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 26 - 36.

66. Корф С.А. Федерализм / Бар. С.А. Корф. - 2-е изд., испр. - Петроград: [Огни], 1917. - 109 с.

67. Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика: монография. - М.: Юрлитинформ, 2012. - 318 с.

68. Кравченко П.В. Поиск путей повышения эффективности распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований / П.В. Кравченко, Н.А. Урман // Сибирская финансовая школа. – 2020. – № 2(138). - С. 19-21.

69. Краснов М.А. Конституционно-правовой смысл понятия «демократическое государство» // Судьбы конституционализма в России и современном мире: труды кафедры конституционного и муниципального права. - М.: Юрист, 2012, Вып. 7. - 39 с.

70. Кремянская Е.А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография // М.: МГИМО Университет, 2015. — 146 с.

71. Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — 720 с.

72. Кудрин А.Л. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт / А.Л. Кудрин, А.Н. Дерюгин // Экономическая политика. – 2018. – Т. 13, № 1. – С. 8-35.

73. Кудрявцев В.В. Конституционно-правовое регулирование участия граждан в формировании органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации /В.В. Кудрявцев // Марийский юридический вестник. - 2015. - № 3. С. 45-48.

74. Куцури Г.Н. Новации в развитии межбюджетных отношений на федеральном и региональном уровнях на период 2022-2024 гг / Г.Н. Куцури, С. С. Козаченко // Управленческий учет. – 2022. – № 6-3. – С. 683-692.

75. Куцури Г.Н. Сбалансированность бюджета муниципального образования и факторы ее обеспечения / Г.Н. Куцури, Т.Ш. Тиникашвили // Вестник экономической безопасности. – 2022. – № 4. – С. 289-293.

76. Лаженцев В.Н. Конституционные основы территориального развития // Вопросы территориального развития. – 2019. – № 1(46). – С. 1-11.

77. Лапаев Д.Н. Внешняя и внутренняя среда как условие формирования системы управления дотационным регионом // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. № 10. С. 29-42.

78. Ларичев А.А. Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02; [Место защиты: Всерос. гос. ун-т юстиции]. - Москва, 2017. - 489 с.

79. Лебедев А.Н. Периодизация и основные направления развития федеративных идей в Российской империи (конец XVIII в. - начало XX в.) // Труды Института государства и права Российской академии наук. - 2011. - № 3. - С. 30-56.

80. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации: (Основы концепции, конституционная модель, практика) // Ин-т государства и права Рос. Акад. Наук. М.: Ин-т государства и права РАН, 1999. - 197 с.

81. Левина В.В. Методика распределения дотаций по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований / В.В. Левина, Е.С. Дузь // Налоги и финансы. – 2020. – № 1(45). – С. 27-38.

82. Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 8. – С. 28–33

83. Леонов С.Н. Реакция муниципальных бюджетов на меры государственного регулирования: методика оценки // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2023. – Т. 16, № 4. – С. 168-185.

84. Леонов С.Н. Финансовые и структурные аспекты реформы местного самоуправления в России: Монография. Отв. редактор Н.Н. Михеева. – Хабаровск:

Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН, 2023. – 232 с.

85. Леонов С.Н. Эмпирический анализ российского и зарубежного опыта укрупнения муниципалитетов // Проблемы развития территории. – 2023. – Т. 27, № 6. – С. 10-23.

86. Ливеровский А.А. Субъект Российской Федерации в системе федеративной конституционной симметрии: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02. - Москва, 2003. - 247 с.

87. Логика развития федерализма (сравнительный государственно-правовой и политологический обзор) / А.Ю. Саломатин, М.И. Рыхтик, Е.В. Наквакина, О. Ю. Шмелева // Наука. Общество. Государство. – 2017. – Т. 5, № 2(18). – С. 17-31.

88. Лукьянова Е.А. «Золотая середина» российского централизма, или ещё раз об истоках федеративной природы России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. №1. С. 4-21.

89. Лыкова Л.Н. Первый квартал 2023 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации: сформировавшиеся тенденции и новые условия. Федерализм. 2023. № 28(2). – С. 103-120.

90. Макаров И.И. Комиссия по проведению конкурса на должность главы местной администрации: формирование и состав // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 81-87.

91. Маркварт Э. Современный муниципалитет - фабрика услуг или платформа для гражданского общества? // Экономика и управление собственностью. – 2013. – № 2. – С. 33-38.

92. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. Пер с англ. М.: Бизнес Атлас. 2009. 716 с.

93. Меркуленко А.А. Пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации и проблемы их реализации // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2022. – Т. 17, № 6. С. 28-60.

94. Милль Дж.Ст. Рассуждения о представительном правлении. Челябинск: Социум, 2006. – 384 с.

95. Миронюк М.Г. Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: Сравнительный анализ: диссертация ... кандидата политических наук: 23.00.02. - Москва, 2002. - 206 с.

96. Михельс Р. Социология политической партии в условиях современной демократии: монография // пер. с нем. И. Ивакиной; под науч. ред. Д. Карасева. - Москва: Дело (РАНХиГС), 2022. – 448 с.

97. Морозов И.А. Отрицательные трансферты из местных бюджетов в системе межбюджетных отношений // Российское государство и общество в условиях внутренних и внешних вызовов. Основные итоги научной работы в Нижегородском институте управления в 2021 г: сборник научных статей Научно-практической конференции, посвященной Дню российской науки, Нижний Новгород, 08 февраля 2022 года / Под редакцией К.А. Демичева, А.Н. Штефана. - Нижний Новгород: Нижегородский институт управления - филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2022. - С. 68-72.

98. Морозова Е.А. Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации: автореферат дис. ... доктора экономических наук: 08.00.14, 08.00.10 / Морозова Елена Александровна; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2009. - 49 с.

99. Музычук В.Ю. Культурный мандат местного самоуправления: бег на месте // Федерализм. - 2020. - Т. 25, № 4(100). - С. 90-106.

100. Мункуева С.А. Проблемы наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления: на примере Республики Бурятия и Забайкальского края: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. - Москва, 2017. С. 35-65.

101. Мюллер Д. Разум, религия, демократия // [пер. с англ. А.А. Столярова]; [Фонд либеральная миссия]. - Москва: Мысль, 2015. – 560 с.

102. Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы России: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02. - Москва, 2002. - 471 с.

103. Некрасов С.И. Российская конституционная модель территориальной организации публичной власти: специфика, трансформации, проблемы оптимизации // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2016. – № 5. – С. 30-51.

104. Никитенко И.Г. Компетенция субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. - Казань, 2006. - 212 с.

105. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. – Барнаул: Издательство Алтайского государственного университета, 2000. – 300 с.

106. Организация Российской Федеративной Республики. Беседа И.В. Сталина с сотрудником газеты «Правда». 3 и 4 апреля 1918 г. // И.В. Сталин. Сочинения, Т. 4, С. 66-73.

107. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество: пер. с англ. / Предисл. А. Оболонского. – М.: «Арена», 1993. - 320 с.

108. Пансков В.Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. - 2010. - № 6. - С. 8-14.

109. Переверзев В.М. Реформирование местного самоуправления в системе бюджетного федерализма в России: диссертация ... кандидата экономических наук: 08.00.10. - Москва, 2011. - 195 с.

110. Петухов Р.В. Территориальные пределы осуществления местного самоуправления / Муниципальная власть. № 1. 2016. С. 37-44.

111. Печенская М.А., Ускова Т.В. Межбюджетное распределение налогов в России. Концентрация полномочий или децентрализация управления // Экономика региона. 2016. Т. 12, вып. 3. С. 875-886.

112. Пинская М.Р. Гармонизация налоговых отношений в федеративном государстве: диссертация ... доктора экономических наук: 08.00.10. - Москва, 2010. - 397 с.

113. Пинская М.Р. Налогово-бюджетная политика Российской Федерации: ответы на главные вопросы / М.Р. Пинская, А.В. Тихонова // Региональная экономика: теория и практика. - 2017. - Т. 15, № 9(444). С. 1689-1709.

114. Платонов В.М. Принцип единства исполнительной власти в федеративном устройстве современной России // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2020. Т. 20. № 1. С. 145-160.

115. Праскова С.В. Характер вхождения федеральных территорий в состав территории Российской Федерации: текущие тенденции законодательной политики // Академический юридический журнал. – 2022. – Т. 23, № 2(88). – С. 135-144.

116. Проблемы реализации полномочий местных органов власти / С.Д. Валентей, Т.Я. Хабриева, Е.И. Александрова [и др.] // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. - 2008. - № 2(2). - С. 60-73.

117. Рой О.М. Бюджетная недостаточность местного самоуправления в условиях централизации власти. EDN TIXUJF // Муниципальная академия. — 2014. — № 3. — С. 3-7.

118. Рябова Е.В. Влияние форм прямой демократии в бюджетном процессе на состояние финансовой культуры в обществе // Финансовое право. – 2024. – № 1. – С. 19-22.

119. Рябова Е.В. Развитие межбюджетных отношений в рамках бюджетно-налоговой политики, направленной на обеспечение финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации Журнал российского права. 2023. № 7. – С. 75-89.

120. Семенова Е.В. Проблемы межбюджетных отношений в единой системе публичной власти / Е.В. Семенова, В.В. Дюбин, А.Ю. Соболева // Муниципальная академия. - 2022. - № 1. - С. 103-110.

121. Сергеев А.А. Актуальные проблемы разграничения компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Право и государство: теория и практика. - 2021. - № 6(198). - С. 71-74.

122. Синцов Г.В. Конституционная модель современного российского федерализма: монография / Г.В. Синцов, Е.В. Битюцкий; под редакцией А.Д. Гулякова. - Москва: Юрлитинформ, 2018. - 334 с.

123. Сулейманов М.М. Проблемы и перспективы формирования эффективной модели налогового федерализма в России // Финансы и кредит. 2013. № 25. - С. 65-71.

124. Сулейманов М.М. Развитие налогового федерализма в условиях формирования децентрализованной модели федеративных отношений в России: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.10; [Место защиты: Дагестан. гос. ун-т]. - Махачкала, 2011. – 26 с.

125. Сушко В.А. Дотационный регион в социально-экономической системе России // Журнал научных и прикладных исследований. 2015. № 10. С. 53-56.

126. Территория в публичном праве: монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. - 319 с.

127. Токвиль А. Демократия в Америке: Пер. с фр. / Алексис де Токвиль; Предисл. Г. Дж. Ласки [с. 5-22; Комментар. В. Т. Олейника]. - Москва: Прогресс, 1992. - 559 с.

128. Тухватуллин Т.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в современных условиях (конституционно-правовое исследование): специальность 12.00.02: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Москва, 2012. - 26 с.

129. Уваров А.А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: Проблемы развития и взаимодействия: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02. - Москва, 2002. - 383 с.

130. Уваров А.А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учебное пособие // Москва: НОРМА: ИНФРА-М, 2017. - 319 с.
131. Урбинати Н. Искаженная демократия. Мнение, истина и народ / пер. с англ. Д. Кралечкин; Научный редактор перевода В. Софронов. - М.: Изд-во Института Гайдара, 2016. – 448 с.
132. Уханов А.Д. Дискуссия Карла Шмитта и Ганса Кельзена: исторический опыт и современное значение: диссертация ... кандидата политических наук: 5.5.1. - Москва, 2023. – 182 с.
133. Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты // Монография. М.: Юристъ, 2004. - 527 с.
134. Федералист = The Federalist: Полит. эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея / Под общ. ред. и с предисл. Н.Н. Яковлева; Пер. с англ. Н. Яковлева и др. - М.: Весь мир, 2000. - 592 с.
135. Финансовые инструменты регулирования территориального развития / В.В. Левина, А.Н. Борисов, В.А. Фатуев, С.И. Гайдаржи // Известия Тульского государственного университета. Науки о Земле. - 2018. - № 4. С. 373-388.
136. Хабриева Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. – Москва: Издательский Дом «Инфра-М», 2020. – 240 с.
137. Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права / под ред. В.М. Манохина. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. - 222 с.
138. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: Опыт. Проблемы. Перспективы // Москва: Дело, 2002. - 606 с.
139. Чертков А.Н. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования: территориальный статус и устройство: учебное пособие / А.Н. Чертков. - Москва: ИИУ МГОУ, 2020. 215 с.

140. Четвернин В.А. О правовом понимании федерализма / В.А. Четвернин, А.В. Прохоров // Российское право в Интернете. – 2007. – № 1. – 22 с.

141. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и её субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность. // Государство и право. 2002. № 5. С. 5-13.

142. Чиркин В.Е. Современное государство // Московский гуманитар.-социал. акад., Юрид. фак. - Москва: Международ. отношения, 2001. - 411 с.

143. Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ; Федерал. Собр. Рос. Федерации, Ком. Совета Федерации по делам Федерации, Федер. договору и регион. политике. - Москва: ИНИОН, 1995. – 71 с.

144. Шабельникова С.И. Роль межбюджетного регулирования в социально-экономическом развитии регионов в современных условиях. Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112) – С. 91-109.

145. Шахмарданова К.А. Муниципальные финансы как фактор развития бюджетного федерализма в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.10; [Место защиты: Дагестан. гос. ун-т]. - Махачкала, 2011. – 22 с.

146. Шахов А.А. «Существенных плюсов не выявлено»: преобразование Челябинского городского округа с внутригородским делением // Местное право. 2024. №. 3. С. 133 – 139.

147. 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.

148. Шахов А.А. Местное самоуправление в условиях бюджетного федерализма России // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 10(226). – С. 147-150.

149. Шахов А.А. Осторожный разворот: Конституционный Суд РФ о месте местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. № 3. 2024. – С. 29-33.

150. Шахов А.А. Федерализм и местное самоуправление: единство смыслов // Государственная власть и местное самоуправление. № 3. 2024. – С. 30-33.
151. Шишков В.В. Российский федерализм и его особенности в свете постимперского транзита // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. – 2014. – № 1. – С. 90-105.
152. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. - 2014. - № 4(68). - С. 2-19.
153. Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42-46.
154. 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.
155. Экономика регионов. Хабаровский край / Н. Е. Антонова, Е. С. Барабаш, А.Б. Бардаль [и др.]. – Хабаровск: Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН, 2014. – 400 с.
156. Экономические предпосылки и политико-правовые формы становления российского федерализма: [Монография] / [А.Н. Кокотов, А.И. Татаркин, О.А. Романова и др.]; Рос. акад. наук. Ур. отд-ние. Ин-т экономики. - Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2001. - 470 с.
157. Яковлев Н.Н. Вашингтон // - 2-е изд., испр. - Москва: Мол. гвардия, 1976. - 415 с.
158. Яценко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства // Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. 841 с.

Литература на иностранном языке

1. Alesina A., Tabellini G. Bureaucrats or politicians? Part I: A single policy task // *American Economic Review*. 2007. Vol. 97. No. 1. P. 169-179.
2. Alesina A., Tabellini G. Bureaucrats or politicians? Part II: Multiple policy tasks // *Journal of Public Economics*. 2008. Vol. 92. Iss. 3-4. P. 426-447.
3. Burgess M. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Routledge, London, 2006. - 357 p.
4. Carter G., Herz. S. *Government and Politics in the Twentieth Century*. N.-Y., 1961. - 231 p.
5. Davis S. Rufus *The Federal principle: a journey through time in quest of a meaning*. – Berkley: University of California Press, 1978. - 237 p.
6. Dicey A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: Macmillan & Co., 1950), 9th edn. - 463 p.
7. Dinan D. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. - 665 p.
8. Elazar D.J. *Exploring federalism*. Tuscaloosa, Alabama & London: The University of Alabama Press, 1991. - 335 p.
9. Gibson E. *Federalism and Democracy in Latin America*. - Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004. - 377 p.
10. *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice* / ed. by R. Boadway, A. Shah. The World Bank, Washington D. C., 2007. - 624 p.
11. Kaiser und Reich. *Klassische Texte und Dokumente zur Verfassungsgeschichte des Hl. Römischen Reiches Deutscher Nation*. Muenchen, 1984. - 654 s.
12. King P. *Federalism and Federation*. - Baltimor, 1982. - 159 p.
13. McGarry J., O’Leary B. *Federalism, Conflict-Regulation and National and Ethnic Power-Sharing* // Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August, 2003. – 336 p.
14. Mill J.S. [1863] 1962. *Utilitarianism*, in Mary Warnock, ed., *Utilitarianism, On Liberty, Essay on Bentham*. Cleveland: Meridian Books. – 352 p.

15. Miller W., Dickson M., Stoker G. Models of Local Governance. Public Opinion and Political Theory in Britain. New York. Palgrave Publishers Ltd, 2000. - 270 p.
16. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959. - 628 p.
17. Oates W. Fiscal Federalism. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich. 1972. - 256 p.
18. Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. Vol. 37, № 3. - P. 1120-1149.
19. Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance, Boston, MA; Toronto: Little, Brown & Co. 1964. - 194 p.
20. Sidgwick H. The Elements of Politics (London: Macmillan & Co., 1891) - 186 p.
21. Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model // Journal of Democracy – 1999 – 10.4. P. 19-34.
22. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64. № 5. P. 416-424.
23. Wheare K.C. Federal Government (Oxford: Oxford University Press, 1963), 4th edn. - 266 p.

Нормативные правовые акты

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
2. Европейская Хартия местного самоуправления. Ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления».
3. Закон Амурской области от 23.12.2005 № 127-ОЗ «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Амурской области».
4. Закон Белгородской области от 15.12.2008 № 248 «Об административно-территориальном устройстве Белгородской области».

5. Закон Брянской области от 2 ноября 2016 г. № 89-З «О межбюджетных отношениях в Брянской области».
6. Закон Калининградской области от 22 октября 2012 г. № 148 «О межбюджетных отношениях».
7. Закон Липецкой области от 26.12.2014 № 357-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Липецкой области и органами государственной власти Липецкой области».
8. Закон Магаданской области от 15 августа 2023 г. № 2849-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Магаданской области».
9. Закон Московской области от 24.07.2014 № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области».
10. Закон Нижегородской области от 16.11.2005 № 184-З «Об административно-территориальном устройстве».
11. Закон Новосибирской области от 16.03.2006 № 4-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области».
12. Закон Оренбургской области от 26.10.2022 № 518/210-VII-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере рекламы и в области регулирования торговой деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования город Оренбург Оренбургской области и органами государственной власти Оренбургской области».
13. Закон Республики Татарстан от 07.12.2005 года № 116-ЗРТ «Об административно-территориальном устройстве Республики Татарстан».
14. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».
15. Закон Самарской области от 1 декабря 2023 года № 97-ГД «Об областном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

16. Закон Смоленской области от 29 сентября 2005 г. № 87-з «О межбюджетных отношениях в Смоленской области».
17. Закон Томской области от 22.12.2009 № 271-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Томской области».
18. Закон Ульяновской области от 4 октября 2011 г. № 142-ЗО «О межбюджетных отношениях в Ульяновской области».
19. Закон Челябинской области от 26 октября 2006 года № 66-ЗО «Об административно-территориальном устройстве Челябинской области».
20. Закон Челябинской области от 30.12.2019 № 71-ЗО «О перераспределении полномочий по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам регулярных перевозок между органами местного самоуправления Челябинского городского округа, Копейского городского округа, Сосновского муниципального района и органами государственной власти Челябинской области»
21. Закон Ярославской области от 7 октября 2008 г. № 40-з «О межбюджетных отношениях».
22. Конституционный закон Республики Тыва от 12.12.2011 № 1054 ВХ-1 «Об административно-территориальном устройстве Республики Тыва».
23. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. № 237.
24. Налоговый кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.
25. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».
26. Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».
27. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации»

28. Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус» от 22.12.2020 № 437-ФЗ.

29. Федеральный закон № 263-ФЗ от 14 июля 2022 г. «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации»

30. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

31. Федеральный закон от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году».

32. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

33. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Постановления и Определения Конституционного Суда РФ

1. Определение Конституционного Суда РФ от 03.04.2007 № 171-О-П «По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан - жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.1998 № 22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке

конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»

3. Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4. Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2010 № 454-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5. Определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 г. № 289-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Брянской области о проверке конституционности отдельных положений статей 8, 9 и 12 Закона Брянской области «Об административно-территориальном устройстве Брянской области».

6. Определение Конституционного Суда РФ от 13 июля 2000 г. № 195-О «По запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности пункта 68 статьи 40 Закона Московской области от 16 июля 1997 года «О порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований».

7. Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону».

8. Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 года № 1219-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мигули

Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

9. Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 № 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

10. Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 1995 г. № 77-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

11. Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2002-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева Станислава Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением части 7.1 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законами Челябинской области «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе».

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26

ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда».

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана».

15. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».

16. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.10.2015 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ».

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного

Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия».

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова».

21. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита».

22. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

23. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2002 № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова».

24. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

25. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

26. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.04.2016 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район».

27. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» от 13 октября 2015 г. № 26-П.

28. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.05.2023 № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пунктов 16 - 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Козинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области».

29. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области».

Законопроекты

1. Законопроект № 41989-8 «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части возвращения прямых выборов мэров. [Электронный ресурс]: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/41989-8>.

2. Законопроект № 549386-8 «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс]: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/549386-8>.

3. Законопроект № 554509-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/554509-8?ysclid=ls0i83r0qn724194676>.

4. Законопроект № 568649-8 «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: https://sozd.duma.gov.ru/bill/568649-8#bh_note.

Информационно-аналитические материалы

1. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). [Электронный ресурс]: www.minjust.ru.

2. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. [Электронный ресурс]: www.minjust.ru.

3. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. - начало 2018 г.). [Электронный ресурс]: www.minjust.ru.

4. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. - начало 2017 г.). [Электронный ресурс]: www.minjust.ru.

5. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. - начало 2019 г.). [Электронный ресурс]: www.minjust.ru.

6. Информация «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018 - 2020 годов)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 17.12.2020). [Электронный ресурс]: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_374913/.

7. Итоговый документ публичных слушаний по вопросу преобразования города Челябинска в связи с лишением его статуса городского округа с внутригородским делением и наделением статусом городского округа [Электронный ресурс]: https://chelduma.ru/duma/public_hearings/2023/status/.

8. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях. Москва 2023. [Электронный ресурс]: minfin.gov.ru.

9. Научно-практический «круглый стол» на тему: «Актуальные вопросы соотношения административно-территориального и муниципального деления субъектов Российской Федерации» (г. Москва, НИУ «ВШЭ», 19 апреля 2024 года) Пост-релиз, итоговый документ (рекомендации) // Местное права. 2024. №. 3. С. – 88 – 104.

10. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов [Электронный ресурс]: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_458280/.

11. Перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления (утв. Президентом РФ 4 июня 2023 г. [Электронный ресурс]: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406893424/>.

12. Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и

муниципальном уровнях за 2022 год. Минфин 2023. [Электронный ресурс]: minfin.gov.ru.

13. Справка по исполнению консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2019 года. [Электронный ресурс]: minfin.gov.ru.