

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Килинкарров Павел Леванович

**ПРАВОВОЕ РЕГИЛИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОТДЕЛЬНЫХ
ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН**

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Пешин Н.Л.

Москва 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Понятие и содержание муниципального управления	22
§1. Муниципальное управление в системе муниципальной власти. Соотношение муниципального и государственного управления	22
§2. Статус и компетенция органов муниципального управления	49
§3. Централизация и децентрализация муниципального управления в России: проблемы эффективности	68
Глава 2. Формы и методы муниципального управления	86
§1. Правовые формы муниципального управления	86
§2. Методы муниципального управления	111
Глава 3. Взаимоотношения органов государственного и муниципального управления	118
§1. Концепции соотношения местной и центральной публичной власти .	118
§2. Региональные стандарты муниципального управления	149
§3. Муниципальное управление в отдельных странах Восточной Европы	169
Заключение.....	192
Библиография	200

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Юридическая наука постоянно обращается к проблемам муниципального управления, связано это, прежде всего, с общественной значимостью этого явления, имеющего политические, гуманитарные и социально-экономические аспекты. «Местного самоуправления в России нет» - такой тезис в последнее время все чаще звучит в устах учёных, специализирующихся как в области муниципального права, так и в сфере права административного. Противоположная точка зрения, однако, все же является, на наш взгляд доминирующей, её придерживаются как учёные-правоведы, так и государственные должностные лица, к ведению которых относится решение вопроса о том, как должно быть выстроено местное самоуправление в единой системе публичной власти. Актуальность избранной для диссертационного исследования темы подчеркивается и фактом непрерывных реформ системы и местного самоуправления и муниципального управления, идущих, по сути, с момента принятия Конституции Российской Федерации и первой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Сейчас вслед за принятием конституционных поправок 2020 года в процессе обсуждения и принятия в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации в системе единой публичной власти».

Несомненно, у представителей каждой из указанных позиций есть свои резоны, но несмотря на их противоположение вполне можно констатировать, что формально существование местного самоуправления в Российской Федерации обеспечено положениями основ конституционного строя (главы 1 Конституции Российской Федерации), что местное самоуправление может решать вопросы местного значения только в том случае, если будет выстроена

эффективная система муниципального управления; эта система муниципального управления и есть та самая составляющая, которая обеспечивает единство публичной власти в Российской Федерации (понимаемое как система взаимодействующих органов государственной власти всех трех уровней – федерального, регионального и муниципального). При этом, конечно же, актуален вопрос о том, насколько существенно необходимость нахождения в единой системе публичной власти ограничивает органы муниципального управления в своих правах по сравнению с муниципальными «свободами», («муниципальной автономией»), существовавшей ранее. Возникает и требует ответа и вопрос о том, следует ли относиться к системе муниципального управления как к «техническому» элементу, обеспечивающему эффективность публичной власти или же её встраивание в единую публичную власть ведёт к ограничению одного из важнейших прав граждан – права на местное самоуправление? Актуально ли само местное самоуправление в новой системе взаимоотношений уровней публичной власти, возможно ли его построение на тех принципах, которые изначально были заявлены в Конституции Российской Федерации, и если да, то на каком (каких) территориальном (территориальных) уровне (уровнях)? Что важнее – местное самоуправление как форма, как своего рода «демократическая декорация» или муниципальное управление как реально функционирующий институт, удовлетворяющий интересы и запросы большинства местного населения и занимающий свою нишу в системе единой публичной власти? Все эти вопросы, на наш взгляд, определяют актуальность сформулированной проблемы.

Полагаем, что построение новой системы муниципального управления потребует взаимосвязанного реформирования различных сфер сегодняшнего российского местного самоуправления – и его территориальной основы, и финансовой и экономической основ и, безусловно, его институтов. Актуальность темы исследования, таким образом, связана еще с несколькими факторами. Во-первых, вопрос развития системы муниципального управления

напрямую затрагивает интересы большинства населения России. Во-вторых, постоянно обсуждается вопрос о статусе муниципальных образований, об уровнях, на которых должно осуществляться местное самоуправление и соответственно, муниципальное управление. В-третьих, начиная с 2014 года и вплоть до сегодняшнего дня федеральная модель регулирования местного самоуправления постоянно видоизменяется, и эти изменения, в основном, направлены на усиление полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в возможностях их воздействия на органы и должностных лиц местного самоуправления.

Несмотря на высокую степень актуальности научных исследований в указанной сфере проблемы муниципального управления в рамках административного права остаются практически исследованными, данные вопросы исследуются в рамках муниципального права, которое в силу своего исторического тяготения к праву конституционному, как правило, рассматривает исключительно местное самоуправление – как форму народовластия, отсюда и правовое регулирование муниципального управления характеризуется, на наш взгляд, определенной фрагментарностью и даже пробельностью, что также создает трудности в правоприменительной деятельности.

Полагаем, что административно-правовое регулирование отношений, возникающих в области муниципального управления, имеет комплексную природу, может характеризоваться и как конституционно-правовое и как административно-правовое и как муниципально-правовое, поскольку направлено не только на регулирование управленческих отношений и отношений по поводу реализации элементов правосубъектности, но также и на решение вопросов местного значения и на функционирование муниципального управления в системе народовластия – на уровне местного самоуправления. Также отметим, что в современной науке административного права и в законодательстве нет чёткого определения понятия муниципального управления, что порождает неопределенность в её организации.

Указанные обстоятельства, на наш взгляд, обосновывают актуальность и востребованность настоящего исследования для обстоятельного научного осмысления текущей проблематики муниципального управления.

Степень разработанности темы. В современной юридической науке проведение исследований в области тех или иных аспектов муниципального управления осуществляется достаточно интенсивно, но вся исследовательская деятельность реализуется не в области административного права, а в рамках иных отраслевых наук – прежде всего, конституционного и муниципального права. Работы, в которых с административно-правовой точки зрения исследованы те или иные аспекты муниципального управления, носят очень разрозненный характер. В административном праве не сформулировано и само понятие муниципального управления (что уже было отмечено выше), в отличие, например, от понятий органов местного самоуправления, исполнительной власти.

Как правило, к тем или иным вопросам муниципального управления учёные обращались и обращаются в контексте исследования тех или иных аспектов взаимоотношений государства и местного населения, местного самоуправления – эту тематику изучали ещё в XIX веке и позднее, в советский период; современные специалисты в сфере административного, государственного и муниципального права также посвящают ей свои труды. К такого рода работам относятся книги В. Ачадова (Ф.А.Данилова) «Государственная власть и местное (городское и земское) самоуправление»¹, профессора В.П.Безобразова «Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть»², профессора А.Д.Градовского «Начала русского государственного права»³, профессора Н.М.Коркунова «Русское государственное право»⁴, профессора В.Ф.Матвеева «Теория

¹ Ачадов В. [Данилов Ф.А.] Государственная власть и местное (городское и земское) самоуправление. М., 1907.

² Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882.

³ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Собр. соч. СПб., 1904.

⁴ Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909.

самоуправления в современной науке»⁵, профессора Б.Н.Чичерина «Курс государственной науки. Общее государственное право»⁶.

В советский период много исследований было посвящено различным аспектам организации местного советского государственного управления (в каком-то смысле его можно считать прообразом выстраиваемой сегодня системы муниципального управления). По нашему мнению, за основу сегодняшней модели организации муниципального управления на уровне местного самоуправления сегодня берутся именно те подходы, которые были разработаны в советские годы. К числу таких исследований, несомненно, следует отнести фундаментальный труд Л. А. Велихова «Основы городского хозяйства»⁷. Огромную значимость имеют до сих пор работы С. А. Авакьяна «Правовое регулирование деятельности Советов»⁸, И. А. Азовкина «Местные Советы в системе органов власти»⁹, Г. В. Барабашева, К. Ф. Шеремета «Советское строительство»¹⁰, В. И. Васильева «Демократический централизм в системе Советов»¹¹, Л. А. Григоряна «Советы – органы власти и народного самоуправления»¹², О. Е. Кутафина, К. Ф. Шеремета «Компетенция местных Советов»¹³, А. И. Лепешкина «Местные органы власти советского государства, 1921 - 1936 гг.»¹⁴, В. А. Пертцика «Советское строительство»¹⁵ и «Проблемы местного самоуправления в СССР»¹⁶, в которых дается общая оценка компетенции местных Советов, в том числе, и их исполкомов – структур, выполнявших исполнительно-распорядительные функции. Вопросы муниципального управления за рубежом в советское время были раскрыты в трудах Г. В. Барабашева «Муниципальные органы современного

⁵ Матвеев В.Ф. Теория самоуправления в современной науке. СПб., 1905.

⁶ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Общее государственное право. Часть I. М., 1894.

⁷ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. М., 1928.

⁸ Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. М., 1980.

⁹ Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971.

¹⁰ Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство М., 1974.

¹¹ Васильев В.И. Демократический централизм в системе Советов. М., 1973.

¹² Григорян Л.А. Советы – органы власти и народного самоуправления. М., 1965.

¹³ Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1982.

¹⁴ Лепешкин А.И. Местные органы власти советского государства. 1921 - 1936 гг. М., 1959.

¹⁵ Пертцик В.А. Советское строительство. М., 1988.

¹⁶ Пертцик В.А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск, 1963.

капиталистического государства»¹⁷, Г.В. Барабашева, К.Ф. Шеремета «Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран)»¹⁸, Н.С. Тимофеева «Коммунальное право ФРГ»¹⁹, А.А. Мишина «Конституционное (государственное) право зарубежных стран»²⁰ и др.

Исследование тех или иных вопросов государственного и муниципального управления часто проводится и в последние годы учёными-административистами. Но в таких работах, как правило, не делается различий между государственным и муниципальным управлением (по сути, возникло устойчивое словосочетание «государственное и муниципальное управление», не акцентирующееся на особенностях управления муниципального. Исполнительная власть на уровне местного самоуправления, как правило, становится объектом исследований специалистов в сфере муниципального права преимущественно в контексте изучения положений Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²¹.

Анализ особенностей исполнительных органов местного самоуправления, их роли в государстве и их компетенции можно найти в трудах А.А. Акмаловой «Особенности местного самоуправления. Теория вопроса и опыт регулирования»²², В.И. Васильева «Местное самоуправление»²³, А.Н. Костюкова «Муниципальное право как отрасль российского права»²⁴, О.Е. Кутафина, В.И. Фадеева «Муниципальное право Российской Федерации»²⁵, Н.В. Постового «Местное самоуправление:

¹⁷ Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971.

¹⁸ Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран). М., 1991.

¹⁹ Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982.

²⁰ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран Издание пятое, переработанное и дополненное. М., 1996.

²¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

²² Акмалова А.А. Особенности местного самоуправления. Теория вопроса и опыт регулирования. М., 2002.

²³ Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999.

²⁴ Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003.

²⁵ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006.

проблемы и перспективы»²⁶, Е.С.Шугриной «Муниципальное право»²⁷ и других.

Особенности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления были исследованы в докторских диссертациях Н.Л.Пешина «Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений»²⁸, Е.В.Гриценко «Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России»²⁹, Е.М.Ковешникова «Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия»³⁰, И.И.Овчинникова «Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации»³¹ и ряде других.

По вопросам функционирования исполнительных органов на уровне местного самоуправления было издано большое количество научных статей. В числе их авторов С.А.Авакьян, А.А.Акмалова, Р.А.Ахмеджанов, И.В.Бабичев, Т.М.Бялкина, В.И.Васильев, А.Г.Воронин, И.В.Выдрин, М.А.Краснов, Е.И.Колюшин, В.А.Кряжков, В.Л.Лютцер, И.И.Овчинников, Н.Л.Пешин, М.И.Пискотин, Н.В.Постовой, А.А.Сергеев, О.Ю.Тарасов, Н.С.Тимофеев, В.И.Фадеев, К.Ф.Шерemet, Е.С.Шугрина и другие.

Полноту комплексному исследованию поставленных в диссертации вопросов придает также изучение научного опыта, отраженного в общетеоретических и специальных работах по вопросам теории государства и

²⁶ Постовой Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы. М., 2002.

²⁷ Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2004.

²⁸ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., МГУ, 2007.

²⁹ Гриценко Е.В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. СПб., 2002.

³⁰ Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2001.

³¹ Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2000.

права, конституционного права, муниципального права и государственного управления. Среди них труды С.С.Алексеева, Г.В.Атаманчука, И.Л.Бачило, А.А.Безуглова, Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, И.В.Выдрина, Б.Н.Габричидзе, А.Г.Гладышева, Ю.А.Дмитриева, Н.А.Емельянова, Д.Л.Златопольского, И.П.Ильинского, В.Т.Кабышева, Ю.М.Козлова, Е.И.Козловой, М.И.Кукушкина, О.Е.Кутафина, Б.М.Лазарева, В.О.Лучина, Г.В.Мальцева, В.С.Нерсисянца, В.С.Основина, В.А.Пертцика, А.И.Попова, В.А.Прокошина, Ю.А.Тихомирова, Б.Н.Топорнина, А.И.Черкасова, В.Е.Чиркина и др.

Но ни одна из названных работ не посвящена вопросам муниципального управления, исследованию особенностей современного муниципального управления, сформировавшегося на уровне местного самоуправления, возможностям воздействия российского административного законодательства на сущность и природу исполнительных органов местного самоуправления.

Цель диссертационной работы – получение теоретических выводов и выработка практических рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования вопросов организации муниципального управления в Российской Федерации.

Достижение обозначенной цели обеспечивается постановкой и решением следующих научно-исследовательских **задач**:

- Сформулировать с позиций административного права понятие муниципального управления;
- Выявить содержание муниципального управления в современных условиях;
- Выявить особенности осуществления муниципального управления в системе муниципальной власти;
- Установить соотношение муниципального и государственного управления;
- Проанализировать особенности статуса органов муниципального управления;

- Исследовать компетенцию органов муниципального управления;
- Изучить проблемы централизации и децентрализации муниципального управления в России с позиций его эффективности;
- Выявить и проанализировать правовые формы муниципального управления;
- Выявить и проанализировать основные методы муниципального управления;
- Сформулировать концепции соотношения местной и центральной публичной власти;
- Исследовать региональные (с точки зрения международного права) стандарты муниципального управления.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся по поводу осуществления муниципального управления.

Предметом диссертационного исследования выступают международные акты; совокупность норм административного права Российской Федерации, регулирующих муниципальное управление, регламентирующих деятельность исполнительных органов местного самоуправления в системе единой публичной власти. Предметом исследования являются, в том числе, и направления государственных концепций, разработки в научной сфере и юридическая практика в данной области.

Научно-теоретическая основа диссертационного исследования. Реализация настоящего исследования базируется на комплексном анализе научных работ в области различных отраслей права, среди которых особо следует выделить административное, муниципальное и конституционное право, а также теорию и историю права и государства.

Научно-теоретическую базу диссертационного исследования составляют, прежде всего, труды отечественных и зарубежных специалистов в области административного, муниципального и конституционного права:

О.К.Абрамов, С.А.Авакьян, А.Б.Агапов, А.П.Алехин, С.Ю.Андрейцо, А.А.Ариянц, Д.М.Бабуев, Д.Н.Бахрах, К.К.Бицоев, С.Ю.Брагин, С.А.Бучаков, М.Л.Галас, А.А.Демин, А.А.Кармолицкий, Ю.М.Козлов, Е.И.Колюшин, В.А.Кряжков, М.И.Кукушкин, О.Е.Кутафин, Б.М.Лазарев, В.О.Лучин, Г.В.Мальцев, В.С.Нерсисянц, В.С.Основин, В.П.Очередько, В.А.Пертцик, Н.Л.Пешин, А.И.Попов, Н.Г.Салищева, Ю.А.Тихомиров, Б.Н.Топорнин, А.И.Черкасов, В.Е.Чиркин, К.Ф.Шеремет и др.

Нормативную базу диссертационного исследования составляет Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы и иные муниципальные нормативные правовые акты, нормы и принципы международного права.

Методологическую основу исследования составили следующие методы научного познания: диалектический, методы анализа и синтеза, а также системно-структурный, сравнительно-правовой, формально-логический, историко-правовой и другие методы научного познания.

Научная новизна диссертации обуславливается тем, что данная работа является первым исследованием, посвящённым муниципальному управлению, рассматриваемому с позиций административного права, в котором на основе обобщения и систематизации научно-теоретических и нормативных материалов, представлена концепция административно-правового регулирования отношений в сфере исполнительной деятельности муниципального уровня. В основу концепции муниципального управления положено представление о нём как о самостоятельном виде властной публичной деятельности, осуществляемой местными исполнительными органами на уровне местного самоуправления, которая имеет организующий,

исполнительно-распорядительный и подзаконный характер. Поскольку действующее законодательство (так же как и теория муниципального права) отождествляют понятия «муниципальная власть» и «местное самоуправление», в работе предпринята попытка выделить муниципальное управление как особую форму публичной организационно-распорядительной деятельности на уровне местного самоуправления с тем, чтобы возникло корректное терминологическое соотношение: «государственная власть – муниципальная власть (местное самоуправление)» и «государственное управление – муниципальное управление».

Диссертантом также сформулированы научно-обоснованные предложения по совершенствованию административно-правового регулирования отношений, складывающихся в сфере муниципального управления, основанные на предложениях по принятию новых правовых актов, имеющих системообразующее значение для регулирования муниципального уровня публичной власти, а формулированы базовые определения ключевых для этой сферы правового регулирования терминов.

Положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. На основе изучения российского и зарубежного опыта и законодательства, регулирующего особенности осуществления исполнительно-распорядительной деятельности на уровне местного самоуправления, диссертант предлагает ввести в юридический оборот новый (для юридической науки – в управленческой он используется) термин – «муниципальное управление», который охватывает понятие местного публичного управления в «узком смысле».

Муниципальное управление – это отделенный, самостоятельный вид властной публичной деятельности, осуществляемый местными исполнительными органами на уровне местного самоуправления, которая имеет организующий, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер и которая осуществляется специальной группой субъектов административного права – исполнительно-распорядительными органами

местного самоуправления (местными администрациями) и их должностными лицами по практической реализации вопросов местного значения (вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности жителей муниципальных образований) в процессе повседневного и непосредственного руководства экономическим и социально-культурным развитием территории (муниципального образования).

2. Деятельность в сфере муниципального управления федеральный законодатель сегодня включает в сферу административно-правовых отношений, частью предмета административного права. Такой подход ведёт к отказу от деления вопросов на «государственные» и «местные». Новая федеральная политика заключается в том, что возникает единая область отношений в сфере публичного управления. В данной сфере определяется ряд вопросов, которые решают исполнительные органы местного самоуправления, но этот перечень вопросов не является сферой исключительной компетенции органов муниципального управления. Органы государственного управления вправе осуществлять вмешательство в практическое осуществление муниципального управления в любых объёмах, включая возможность отмены или изменения решений, принятых на муниципальном уровне органами муниципального управления. Это свидетельствует об административно-правовом характере взаимоотношений органов государственного и муниципального управления, и в связи с этим возможно рассматривать муниципальное управление как часть публичного управления, управления общегосударственного.

3. Основной орган муниципального управления - местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) - обязательный элемент структуры органов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях. При этом именно данный орган (в отличие от всех остальных органов местного самоуправления) очень жёстко и последовательно встроен в единую систему исполнительной власти (несмотря на наличие ограничений, содержащихся в статье 12

Конституции Российской Федерации). Этот же подход распространен и на главу муниципального образования (тоже ставшего обязательным элементом системы местного самоуправления) в том случае, если он входит в состав местной администрации. Встроенность местных администраций в единую систему публичного управления обеспечивается:

- 1) условиями контракта для главы местной администрации, определяемыми законом субъекта Российской Федерации;
- 2) дополнительными требованиями к кандидатам на должность главы местной администрации
- 3) порядком формирования конкурсной комиссии, осуществляющих отбор кандидатов на должность главы муниципального образования или местной администрации
- 4) распространением на глав муниципальных образований и глав местных администраций тех же требований, которые предъявляются к лицам, занимающим государственные должности, в том числе и должности государственной гражданской службы
- 5) возможностью расторжения (в судебном порядке) контракта с главой местной администрации по инициативе (заявлению) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с нарушением условий контракта

4. Статья 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующая статус местной администрации, в основном, посвящена вопросам правового положения главы местного самоуправления. И при этом совершенно не определены ни вопросы ее компетенции, ни организационные формы деятельности. Это следует охарактеризовать как явный недостаток действующего закона. В сложившейся системе правового регулирования муниципального управления статус местной администрации требует более четкого регулирования. В частности, необходимо определить, является ли местная администрация единым органом местного

самоуправления или на территории муниципального образования может существовать система исполнительных органов местного самоуправления. Сегодняшняя практика сложилась таким образом, что местная администрация является единым и единственным исполнительным органом, включающим функциональные (отраслевые, структурные) и территориальные подразделения.

Местная администрация должна быть определена как постоянно действующий исполнительный орган муниципального образования, который осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность, то есть, в соответствии с действующим законодательством обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, устава и иных нормативных муниципальных правовых актов на территории муниципального образования и согласованную деятельность иных исполнительных органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

5. Следует законодательно разрешить на уровне местного самоуправления создание системы исполнительных органов местного самоуправления, в которую могут быть включены в соответствии с уставами муниципальных образований и законами субъектов Российской Федерации главы муниципальных образований, главы местных администраций, руководящий исполнительный орган муниципального образования (собственно местная администрация), иные исполнительные органы муниципального образования. При этом полагаем допустимым указать, что в рамках реализации отдельных государственных полномочий, делегированных исполнительным органам местного самоуправления, а также в рамках перераспределённых полномочий федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и

исполнительные органы местного самоуправления образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

6. Следует юридически закрепить на федеральном уровне введение в систему исполнительных органов местного уровня такого отдельного органа местной администрации как департамент. Ряд департаментов (например, финансовый) может стать в силу требований федерального закона (если они будут введены) обязательным исполнительным органом муниципального образования. Такие департаменты будут формироваться не только в соответствии с уставом и иными правовыми актами муниципального образования, но и в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации. Задачи таких департаментов должны быть чётко определены в законе: например, очевидно, что финансовый департамент будет осуществлять составление и организацию исполнения бюджета муниципального образования, а также иные бюджетные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Цель введения таких обязательных органов в структуру местной администрации должна заключаться в том, чтобы обеспечить их взаимодействие с территориальными органами соответствующих федеральных и региональных органов исполнительной власти в порядке, установленном органами государственного управления.

Вполне допустимым будет и введение квалификационных требований к руководителям таких департаментов со стороны соответствующих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, равно как и проверка соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового департамента муниципального образования этим квалификационным требованиям.

7. Муниципальный акт правового управления является односторонним волеизъявлением органа или должностного лица исполнительного органа местного самоуправления или его должностного лица, содержащим юридически властные предписания данного субъекта иным субъектам

местного самоуправления, являющееся юридически обязательным (императивным) для последних, то есть устанавливающим (а равно изменяющим, дополняющим или отменяющим) правила должного поведения в сфере местного публичного управления, целями которого является определение и реализация задач исполнительных органов муниципального уровня.

8. В настоящее время на уровне местного самоуправления проведено последовательное разграничение: муниципальная власть – это население (так же как носителем государственной власти является многонациональный народ Российской Федерации); муниципальное управление – это (в широком смысле) деятельность исполнительных органов местного самоуправления, встроенные через перераспределение полномочий и ответственность в единую систему органов государственного управления, которая, по сути, лишь именуется единой системой «публичного управления», потому что формально местное самоуправление отделено от государства и Конституция Российской Федерации (глава 1, закрепившая основы конституционного строя) здесь не допускает каких-либо вариаций. Конституционные новеллы и проект нового Федерального закона, регулирующие принципы местного самоуправления в единой системе публичной власти, развивают эту линию, закрепляя и организационное единство исполнительных органов субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (местных администраций), которое обеспечивается через прямое участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в формировании исполнительных органов местного самоуправления, а также ответственностью последних перед первым, и их общий «функционал» - через единство цели деятельности: обеспечение комплексного социально-экономического развития территории.

Таким образом, изменение общих принципов организации местного самоуправления на принципы организации местного самоуправления в единой системе публичной власти неизбежно ведёт к тому, что исполнительные

органы местного самоуправления становятся нижним звеном системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

9. Поскольку теория административного права чётко разграничивает административные формы в зависимости от результатов – различая позитивное и негативное регулирование, следует указать, что на уровне местной публичной власти реализуются исключительно позитивные формы муниципального управления, к которым относится, в частности, разработка и представление на утверждение представительного органа муниципального образования стратегии социально-экономического развития муниципального образования, разработка проекта местного бюджета, принятие управленческих решений, касающихся муниципальной собственности и т.д. В деятельности органов муниципального управления идентифицируются все «классические» классификации административно-правовых форм, такие как, например, определение направленности: так же как и правовые формы воздействия органов государственного управления формы муниципального управления воздействуют и на общественные отношения в сфере местного самоуправления (реализуя так называемую внешнюю направленность) и на работу своих внутренних организационных структур (в этом проявляется внутренняя направленность правовых форм).

10. Практически весь спектр «классических» административно-правовых методов реализуется на уровне местного самоуправления в системе муниципального управления. Это свидетельствует о том, что в муниципальном управлении проявляются ровно те же качества, которые свойственны и государственной управленческой деятельности. И в рамках этих единых методов находит свои формы реализации и единая публичная исполнительная власть. Как и административные методы, методы муниципального управления вполне могут рассматриваться как средства прямого внеэкономического воздействия субъекта муниципального управления на соответствующие объекты. Субъект муниципального управления определяет набор (властных) управленческих действий

посредством которых обеспечивается должное юридически обязательное поведение управляемых объектов.

11. Анализ европейских стандартов как базовых критериев децентрализации государственного управления, выявляет их органическую системную взаимосвязь и зависимость от принципов демократии и правового государства. Стандарты как местного самоуправления, так и муниципального управления выступают как сложная система правовых институтов и норм, находящаяся в динамике. Стандарты муниципального управления позволяют создать такую модель организации системы местного самоуправления и взаимодействия с центральными органами государственной власти, представителями гражданского общества, которая базируется на демократических принципах и приоритете прав человека.

Наиболее распространенной институциональной формой закрепления стандартов децентрализации государственного управления являются хартии, конвенции, декларации и кодексы. Данные стандарты зачастую выступают в роли «мягкого» права, содержат основополагающие принципы, которые определяют стратегические цели, демократические нормы и процедуры деятельности органов муниципального управления на длительную перспективу. Обновление указанных актов происходит через принятие дополнительных протоколов, соглашений, выводов, рекомендаций и резолюций.

Теоретическая значимость диссертации определяется её особой актуальностью в условиях современной реальности, новым этапом активной реформы местного самоуправления, а также тем, что содержащиеся в работе теоретические положения, выводы и предложения, сформулированные на основе анализа функций органов муниципального управления, могут стать основой для дальнейших научных исследований в области административно-правового регулирования муниципальной власти в России.

В результате проведённого исследования были сформулированы выводы и получены данные, которые могут быть использованы для

совершенствования и модернизации системы местного самоуправления Российской Федерации, формирования терминологической базы, используемой в процессе правового регулирования правоотношений, возникающих в связи с организацией муниципального управления в Российской Федерации.

Практическая значимость исследования заключается в формировании автором ряда предложений, направленных на модернизацию законодательства Российской Федерации в области муниципального управления, основанных на выявленных правовых проблемах законодательства Российской Федерации и анализе международно-правовых актов в данной сфере.

Диссертационный материал может быть использован в научных исследованиях, при преподавании специальных курсов в высших учебных заведениях, в процессе правовой регламентации полномочий исполнительных органов на уровне местного самоуправления, а также в работе иных исполнительных органов публичной власти России.

Апробация результатов исследования. Положения диссертации обсуждены и одобрены на заседании кафедры административного права юридического факультета Московского Государственного Университета имени М.В. Ломоносова.

Основные результаты исследования опубликованы диссертантом в научных статьях.

Основные идеи и положения диссертационного исследования сформулированы в выступлениях автора в рамках участия в научных конференциях.

Структура диссертационного исследования включает в себя введение, основную часть, в содержание которой входят 3 главы, разделённые на 8 параграфов, заключение и библиография.

Глава 1. Понятие и содержание муниципального управления

§1. Муниципальное управление в системе муниципальной власти. Соотношение муниципального и государственного управления

Вопросы организации и даже самого существования местной публичной власти (и соответственно органов публичной власти, ее осуществляющих) являются крайне актуальными как в науке административного, так и в науке конституционного и муниципального права. Относительно понимания, природы, содержательных аспектов местной публичной власти существуют десятки подходов, начинающиеся от полного ее отрицания и вплоть до – проходя через децентрализацию – её абсолютного слияния с властью государственной.

В плане практической реализации наше государство постоянно меняет свое отношение к местной публичной власти, то встраивая ее в систему государственного аппарата, то отделяя. Еще несколько лет назад утверждение о том, что в России существует (равно признается и гарантируется) муниципальная власть, которая отделена от государственной власти, обладает самостоятельностью и собственным набором функций (реализуемых независимо от государства) казалось абсолютно неопровержимым. Более того, статья 12 Конституции Российской Федерации с 1993 года признаёт и гарантирует местное самоуправление в Российской Федерации, наделяет его качеством самостоятельности (в пределах собственных полномочий) и устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Учёные чуть ли не единодушно сходились на том, что такой подход – это признание «социальной ценности местного самоуправления, обеспечивающего осуществление народом своей власти, реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства и ряда других основных прав, позволяющих территориальному сообществу граждан иметь, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью,

создающих предпосылки к единению общества, человека и государства, укреплению Федерации как целого, служащего формой решения национальных вопросов»³². «Осуществление власти на местном уровне, понимаемое как решение местных вопросов, требует наличия постоянно действующих органов местного самоуправления, которые формируются с помощью демократических процедур и находятся под контролем населения. Это и есть один из способов осуществления народом принадлежащей ему власти в Российской Федерации. Кроме того, в особо важных случаях население вправе непосредственно решать эти вопросы с помощью институтов прямой демократии»³³.

По мнению Н.Л. Пешина, «наличие данной нормы (о признании государством местного самоуправления – П.К.) позволяет сделать вывод о господстве доктрины естественного права при формировании в 1993 году концепции нового местного самоуправления. "Естественное происхождение" данного права предполагает невозможность населения отказаться от него по своей воле (равно как и по принуждению государства). В подтверждение этой позиции можно привести, например, тот факт, что Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации, её ст. ст. 3 (ч. 2), 12, 32 (ч. 2), 130, 131, 133 положения п. 3 и п. 4 ст. 81 Устава (Основного Закона) Курской области³⁴, предусматривающие возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления на части территории субъекта Российской Федерации»³⁵. Также Н.Л. Пешин указывает на то, что «норма о

³² Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 95.

³³ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. 461 с. С. 44.

³⁴ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. N 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» // Российская газета. 19 декабря 2000 г. N 239.

³⁵ Пешин Н.Л. Указ. соч. С.45.

признании и гарантированности местного самоуправления была включена в Конституцию, в том числе и с целью соблюдения требований Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 декабря 1985 года (ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 года N 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»^{36;37}. Это важное замечание, поскольку Европейская хартия местного самоуправления в течение ряда лет, несомненно, играла определяющую роль в отношении государства к муниципальной публичной власти, на её статьи неоднократно ссылался Конституционный Суд Российской Федерации, обосновывая свои решения. Нет сомнений, что определенное воздействие на систему местной публичной власти Хартия продолжает оказывать и сегодня, как минимум, формально, поскольку Российская Федерация продолжает поддерживать членство в Совете Европы и Хартия на территории Российской Федерации имеет статус ратифицированного документа.

Вместе с тем, даже в тот период, когда существование местного самоуправления как особой (в том смысле, что отличающейся от государственной) формы народовластия не ставилось под сомнение, звучали голоса о том, что «природа самоуправления до сих пор неясна. Конституционная норма, содержащаяся в статье 12, «о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», а также нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» свидетельствуют о стремлении отделить органы местного самоуправления от органов государства, показать их общественную природу. Однако такое решение носит скорее политический характер и очень трудно переводимо на язык конкретных юридических формул. Таким образом, конституционная формула статуса местного самоуправления на самом деле заключает в себе

³⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 15. Ст. 1695.

³⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 15. Ст. 1695.

противоречия, являющиеся следствием неадекватного юридического отражения его политической природы³⁸.

Развивая эту логику, И.И. Овчинников далее приходит к тому, что «Конституция Российской Федерации, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством. В соответствии со статьёй 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. **Следовательно, они могут рассматриваться как структурное подразделение государственной системы управления**»³⁹ (выделено мной – П.К.). Это удивительное по своей дальновидности предположение ученого, прозвучавшее в 1999 году, приобрело, по сути, сегодня статус базового основания, на котором государство заново выстраивает всю систему местной публичной власти. И сам термин «публичный», с нашей точки зрения, применяется лишь для того, чтобы встроить ее в единую систему власти государственной (а как будет показано ниже – сделать ее также и элементом единой системы государственного управления). Не случайно новая часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации прямо указывает на то, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»⁴⁰. Авторы проекта нового Федерального закона, который неминуемо вскоре заменит положения Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уже в

³⁸ См.: Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. С. 11 - 15.

³⁹ Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. С. 68.

⁴⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 04.02.2022 года).

статье 1 определяют: «органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации» (часть 4). В комментарии к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» его авторы прямо указывают: «Важным шагом на пути укрепления системы управления и повышения качества местного самоуправления в России является закрепление в Конституции РФ положений о единстве публичной власти. Недостаточная скоординированность в деятельности государственного и муниципального уровней власти в течение многих лет негативно сказывалась на реализации прав граждан. Между тем именно власть придает обществу целостность, управляемость, служит важнейшим фактором организованности и порядка. Это системообразующий элемент, обеспечивающий социальную жизнеспособность. Под воздействием власти общественные отношения становятся целенаправленными, приобретают характер управляемых и контролируемых связей»⁴¹. И далее: «Поправки к Конституции РФ не предполагают, что органы местного самоуправления станут частью единой системы органов государственной власти. Цель изменений - установление более тесного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Для этого введена новая обобщающая категория – «публичная власть», а также близкие к ней понятия «система публичной власти» и «единство системы публичной власти». Данные категории и понятия объединят две разновидности публичной власти - государственную и муниципальную»⁴². Но в таком случае целесообразно задаться вопросом: а в чем смысл такого обобщения? Здесь,

⁴¹ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с. С.209.

⁴² Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с. С.209.

безусловно, представляется уместным обратиться к собственному пониманию термина «публичная власть». Федеральный закон от 08 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»⁴³ содержит в статье 2 «Понятие единой системы публичной власти» следующее определение: «Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством, организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства». Важно отметить, что приведенное понятие единой системы публичной власти включает только и исключительно систему органов государственной власти и местного самоуправления. Но при этом данное определение, по нашему мнению, основано на правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, который использует понятие «публичная власть» для объединения государственной власти и местного самоуправления (муниципальной власти), начиная с 90-х гг. XX века. Так, еще в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» Конституционный Суд прямо указал, что «органы государственной власти... должны соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим из этих основ

⁴³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50 (часть III). ст. 8039.

принципам демократии и децентрализации власти, на которых строится организация публичной власти на местах, независимо от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти»⁴⁴. При этом обратим здесь внимание на важный факт: Конституционный Суд в своем решении четко отделяет понятие «публичной власти» от структур «ее осуществляющих» (системы органов государственной власти и местного самоуправления»). Причина тому, на наш взгляд, заключается в том, что Конституционный Суд в своих решениях исходит из принадлежности публичной власти народу. Но современный законодатель, как видно, соединяет понятие публичной власти с понятием системы органов государственной власти и местного самоуправления, и такой подход не может быть признан корректным. Публичная власть – это власть, то есть особая политико-правовая категория. Как справедливо указывал Ю.М. Козлов «В подобном смысле власть представляет собой право, способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение подвластных субъектов»⁴⁵. Государственная власть в Российской Федерации всегда мыслилась как единая в смысле принадлежности ее народу, об этом очень четко говорит статья 3 Конституции Российской Федерации: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».⁴⁶ И уже далее, в статье 10 Конституции Российской Федерации, речь идет о том, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной,

⁴⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. ст. 708.

⁴⁵ Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М. Юрист, 1999. 320с. С.3

⁴⁶ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.93 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 года // Официальный портал правовой информации [Электронный ресурс] URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001?in dex=1&rangeSize=1> (дата обращения: 13 февраля 2022 года).

исполнительной и судебной власти самостоятельны»⁴⁷. То есть, выстраивается очень четкая последовательность: «источник власти (народ) – власть народа (единая) – разделение на «ветви» (законодательная, исполнительная и судебная) – органы государственной власти – отделение муниципальной власти – местное самоуправление и его органы». Но в этой системе, основанной на принципе народовластия, появляется, в сущности, подсистема, которая именуется «единая система публичной власти» и которая включает в себя исключительно органы государственной власти и органы местного самоуправления, и народ к ней уже не имеет прямого отношения.

Итак, система публичной власти является единой. Здесь с очевидностью возникает вопрос – что это означает. Ответ, предложенный в выше упоминавшемся «Тематическом комментарии...» вряд ли может быть признан удовлетворительным (напомним, его авторы отстаивают ту позицию, что цель введения в правовую систему понятия «единая система публичной власти» – это «установление более тесного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления»⁴⁸): что может быть теснее уже сложившегося взаимодействия? – в ситуации, когда перечень вопросов местного значения определен нормами Федерального закона, структура органов местного самоуправления и их полномочия определены и нормами Федерального закона и нормами законов субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации определяют статус и границы территорий муниципальных образований, перераспределяют полномочия между уровнем государственной власти субъектов Российской Федерации и уровнем местного самоуправления, участвуют в формировании всех органов местного самоуправления и т.д. – этот перечень форм взаимодействия можно

⁴⁷ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.93 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 года // Официальный портал правовой информации [Электронный ресурс] URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001?index=1&rangeSize=1> (дата обращения: 13 февраля 2022 года).

⁴⁸ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с. С.209.

продолжать очень долго. Кроме того, такой подход противоречит лингвистическому пониманию термина «единый». Толковый словарь русского языка в данном вопросе совершенно однозначен: «единый, ед'инный, -ая, -ое; -ин. 1. Один, общий, объединённый. Е. порыв. Единое целое. Е. фронт. Все едины в том, что нельзя молчать (т. е. у всех одно общее мнение)».⁴⁹ Приходим к выводу: целью создания единой системы публичной власти никак не может быть «более тесное взаимодействие», но только лишь появление **объединённой** системы органов государственной власти и местного самоуправления. Тем самым система органов местного самоуправления занимает подчиненное положение в «единой системе публичной власти» и становится нижним уровнем единой системы власти.

И здесь особый интерес представляет рассмотрение вопроса о том, какие именно органы и каким образом объединятся в единую систему публичной власти. Как уже отмечалось, государственная власть в Российской Федерации построена на принципе разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) на законодательную, исполнительную и судебную. Логично предположить, что построение единой системы публичной власти не может игнорировать этот конституционный принцип, то есть, в этой единой системе построение всех органов будет распределено по трем названным «ветвям», что приводит к появлению двух подсистем в единой публичной власти – это подсистема единой публичной представительной власти и подсистема единой публичной исполнительной власти. Подсистема единой публичной судебной власти при этом, с нашей точки зрения, не может быть построена (на указанных трех уровнях), поскольку все суды в Российской Федерации являются федеральными.

При этом реализация принципа единства в системе единой представительной власти, полагаем, весьма и весьма ограничена, поскольку представительная власть на всех трех уровнях (федеральном, уровне

⁴⁹ С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова // Толковый словарь русского языка. [Электронная публикация] - URL: <https://ozhegov.slovaronline.com/7923-EDINYIY> (дата обращения: 19 февраля 2022 года).

субъектов Российской Федерации и муниципальном) формируется «снизу», народом (жителями – в случае муниципальных образований) и, таким образом, несет (политическую) ответственность, прежде всего, перед ними. Да и сам статус члена выборного органа (депутат Государственной Думы или законодательного органа субъекта Российской Федерации или представительного органа муниципального образования) предполагает известную степень автономии. Вряд ли можно предположить, например, что комитет по бюджету и финансам представительного органа муниципального образования (и состоящие в нем депутаты) будут подчинены соответствующему комитету законодательного органа соответствующего субъекта Российской Федерации, а тот в свою очередь - Комитету Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету и налогам. Такого рода взаимоотношения представительных органов власти существовали в нашей стране в течение десятилетий – данная модель организации власти (советская модель) успешно реализовывалась в СССР, но основана она была вовсе не на конституционном принципе разделения власти (наоборот, с ним она оказалась совершенно не совместима): «В основе устройства и функционирования местных Советов лежал принцип «демократического централизма», который предполагал самостоятельность и инициативу местных органов власти, но в реальности был использован в целях доминирования центральных органов государственной власти над местными. Данный принцип исходил из возможности осуществления руководства вышестоящих Советов нижестоящими. Правовые акты вышестоящих органов советской власти были обязательны для исполнения нижестоящими, и вышестоящие Советы вправе были отменять противоречащие закону решения нижестоящих Советов. В целом данный принцип советские государствоведы оценивали, во-первых, как принцип разделения труда между Советами различных уровней; во-вторых, как совокупность отношений в системе Советов, обеспечивающих ее организационное единство; в-третьих, как систему связей Советов с населением... Таким образом, согласно теории

советского государственного права местные Советы являлись властными органами нового типа, сочетающими в своей деятельности функции по принятию решений, их исполнению и контроль за их реализацией. Этот принцип деятельности Советов – «Совет – работающая корпорация» - был научно обоснован В. И. Лениным, и в основу его была положена оценка К. Марксом Парижской коммуны как одновременно и органа законодательной, и органа исполнительной власти. Осуществление этого принципа на местах обеспечивалось особенностями организации местных Советов и их ролью в системе органов государственной власти»⁵⁰. В нынешней системе представительной власти, полагаем, подобное единство и подчинение невозможны: от принципов демократического централизма было решено отказаться в пользу принципов конституционализма. Анализ положений проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» подтверждает этот вывод: даже там, где проект федерального закона требует от представительного органа муниципального образования «установления более тесного взаимодействия» с органами государственной власти – оно вовсе не связано с функциями представительной власти (представительской и правотворческой): например, представительный орган муниципального образования, предположительно, будет избирать главу муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (как один из вариантов замещения указанной должности – статья 19 проекта Федерального закона).

Иное дело – исполнительная власть. Конечно, необходимо принять во внимание большое (и довольно разнящееся) количество трактовок данного понятия. Так, А. П. Алехин и А. А. Кармолицкий указывают на то, что «исполнительная власть не представляет самостоятельного вида государственной деятельности... это ветвь единой государственной власти,

⁵⁰ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Дисс...докт.юрид.наук. М., 2007. С.101.

относительно самостоятельная в системе разделения властей... Ее организационная система состоит из органов государственной власти, именуемых по действующему праву органами исполнительной власти».⁵¹ Ю.М. Козлов отмечал, что «исполнительная власть не тождественна государственной деятельности. Однако соответствующий вид государственной деятельности (в нашем случае – исполнительная деятельность) – не сама государственная власть (в нашем случае – исполнительная власть), а только форма ее практической реализации. Власть является содержанием такой деятельности, выражением ее функционального назначения. Следовательно, исполнительная власть выражается в особом, т.е. правоприменительном (правоисполнительном) виде государственной деятельности. Это означает, что она олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Как уже подчеркивалось, в роли таких субъектов выступают органы исполнительной власти. Именно в деятельности этих субъектов исполнительная власть приобретает динамические, т.е. реальные, ощутимые качества».⁵²

Другие исследователи, например, К. С. Бельский, И. Л. Бачило, по сути, отождествляют понятия «исполнительная власть» и «органы исполнительной власти» (исполнительная власть – это система органов исполнительной власти).⁵³

Еще один подход (А.И. Бобылев, Н.Г. Горшкова, В.И. Ивакин, В.В. Лазарев и др.) заключается в том, что исполнительная власть – это вторичная, подзаконная ветвь государственной власти, имеющая универсальный, предметный и организующий характер и направленная на обеспечение исполнения законов и других актов законодательной власти⁵⁴.

⁵¹ Алехин А.П. Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть. М., Зерцало. 2016 с.9

⁵² Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М. Юристъ, 1999. 320 с. С.4

⁵³ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 31. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 31.

⁵⁴ См.: Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. С. 382.

Но при всем разнообразии подходов, совершенно общим в понимании исполнительной власти всеми исследователями является то, что она является единой, централизованной, иерархически организованной и администрирующей (то есть, управляющей), а это предполагает наличие вертикали власти и строгого подчинения нижестоящих органов вышестоящим. Определенные попытки обеспечить самостоятельность уровней исполнительной власти предпринимались посредством реализации принципов федерализма и местного самоуправления – определения предметных сфер – областей компетенции, в которых органы исполнительной власти соответствующего уровня (субъектов Российской Федерации, исполнительные органы местного самоуправления) были бы юридически самостоятельны. Однако уже в 2014 году произошел отказ от данного принципа применительно к уровню местного самоуправления, после того как Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» законодательно ввел понятие «перераспределение полномочий», разрешив органам государственной власти субъектов Российской Федерации изымать абсолютное большинство полномочий по решению вопросов местного значения у органов местного самоуправления. Анализ как норм указанного Федерального закона, так и практики его применения однозначно показывает, что «перераспределение полномочий» осуществляется исключительно между органами исполнительной власти уровней субъекта Российской Федерации и исполнительными органами муниципальных образований. Перераспределение полномочий, отнесенных к вопросам исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (это часть 10 статьи 35 действующего Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации»)), прямо запрещено абз. 2 части 1.2 статьи 17 названного Федерального закона.

Любопытно, что проект федерального закона, строго выдерживая указанное ограничение, предлагает вместе с тем иной подход к перераспределению полномочий. Во-первых, проект отказывается от термина «вопрос местного значения» — это, конечно, не случайно, сложившаяся правовая доктрина до сего момента исходила из своего рода противопоставления вопросов местного значения вопросам государственного значения. Собственно, один из классических подходов (общественная теория местного самоуправления), обосновывающий самостоятельность местного самоуправления, как раз и связан с тем, что выделяется группа (местных, хозяйственных) вопросов, в решении которых прямо заинтересовано население и решение которых безразлично государству. Теперь, как видно, на федеральном уровне возобладал другой подход — «не может быть никаких вопросов местного значения, поскольку нет и не может быть таких общих дел на местах, решение которых было бы безразлично государству».

Эта доктрина подробно изложена в государственной теории местного самоуправления: «Всякое управление публичного характера... есть дело государственное, поэтому смысл существования местного самоуправления — не отделение от государства, а подчинение его интересам и целям».⁵⁵ Давая оценку принципу самоуправления, академик В. П. Безобразов (сторонник огосударствленного местного самоуправления) отмечал: «Истинные органы самоуправления, возникнув на общественной почве под влиянием общественных интересов, тем не менее не перестают быть государственными, и для этого должны входить, как звенья, в общую систему власти и управления в государстве. Это самоуправление не есть общественное самоуправление, образчики которого имеются в акционерных компаниях, ученых и других обществах, а оно есть такое же государственное управление, как и

⁵⁵ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Дисс...докт.юрید.наук. М., 2007. С.112.

бюрократическое, личное управление; учреждения самоуправления совокупно с бюрократическими учреждениями суть двойные органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти».⁵⁶ В чем же тогда смысл самоуправления, если оно не может быть отделено от системы государственного управления, поскольку «это неизбежно приведет к конфликтам, что чревато самыми неблагоприятными последствиями для государственности, вплоть до распада государства»?⁵⁷ Ответ на данный вопрос совершенно блестяще сформулировал профессор А. Д. Градовский. Смысл, по его мнению, заключается: 1) в развитии через принцип самоуправления общественных институтов (гражданского общества); 2) в децентрализации власти через введение уровня местного государственного управления. Следует при этом учитывать, что децентрализация и самоуправление – это совершенно разные понятия: «Смотря по тому, где в государстве помещается власть ближайшего управления, мы имеем дело или с административной централизацией, или с децентрализацией. Смотря по тому, как составляются органы непосредственного управления и как они относятся к власти центральной, мы имеем дело с системой опеки с одной стороны и самоуправления – с другой стороны. Система децентрализации может быть совмещена с системой правительственной опеки и несколько не предполагает развития самоуправления»⁵⁸.

Исследователь творчества профессора А. Д. Градовского Н. В. Корнаухова выделяет в его отношении к организации местной власти три принципиальных позиции: 1) оценивая централизацию, А. Д. Градовский соглашается с А. де Токвилем и даже приводит его слова о том, что административная централизация убивает «гражданский дух» народа, хотя имеет и положительное значение в тяжелые для страны времена, мобилизуя все свободные силы; 2) децентрализация – это перемещение различных

⁵⁶ Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С.8.

⁵⁷ Пешин Н.Л. Указ.соч. С. 113.

⁵⁸ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Ч. 3. Органы местного самоуправления // Собр. соч. СПб., 1904. Т. 9. С. 6.

функций управления из рук центральных органов власти в руки ее местных представителей. При этом на местных представителях правительства возлагается определенная степень самостоятельности в действиях. Степень самостоятельности должна определяться местными условиями и самими местными органами. Именно местные органы должны определяться, справятся они самостоятельно с возникшей проблемой или нет. Тогда у местных властей появится инициатива, они почувствуют себя хозяевами в местных делах, а польза для населения – своевременное удовлетворение его насущных потребностей; 3) самоуправление – это вовсе не более удобное для местных жителей исполнение их потребностей. Так, в Англии дворянство (джентри) понимает, что занятие бесплатных должностей в местном управлении в первую очередь связано с удержанием власти в руках господствующего класса общества, являющегося опорой государства и его политической стабильности, а уже потом желанием разумного урегулирования местных проблем. Таким образом, самоуправление – это часть государственного управления, и оно всегда носит политический характер.⁵⁹ Поэтому «мысль обосновать систему самоуправления при помощи идеи «местности», имеющей свои интересы, отличные от интересов государственных, является весьма привлекательной, но едва ли приложимой к практическому решению вопросов».⁶⁰ Следует высказать осторожное предположение (признав, разумеется, что данный аспект не входит в предмет настоящего диссертационного исследования и потому глубокому анализу не подвергался), что не получив такого «классического» самоуправления, именно как форму **самоорганизации** граждан, государство стало предпринимать иные шаги по обеспечению эффективности управления местными территориями. Но в условиях их осуществления силами государственного аппарата, единственно возможными способами здесь становятся централизация (в

⁵⁹ Корнаухова Н.В. Государственная теория местного самоуправления А.Д. Градовского. Вестник ТГУ. 2009. № 8 (76). С. 359.

⁶⁰ Градовский А.Д. Указ. соч. С. 23.

терминах Федерального закона «перераспределение») или децентрализация государственного управления.

Поэтому из текста проекта федерального закона фактически полностью исключено понятие «вопрос местного значения», оно заменено на термин «непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения».⁶¹ И эти вопросы разделены на 2 группы: во-первых, те, которые органы местного самоуправления обязаны осуществлять (к примеру, принимать устав муниципального образования, утверждать и исполнять местный бюджет, осуществлять муниципальный контроль, утверждать правила благоустройства территории и т.д. – всего 27 таких обязательных полномочий); во-вторых, те, которые за органами местного самоуправления **могут** закрепляться законом субъекта Российской Федерации: здесь названы такие полномочия, как организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, дорожная деятельность, разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, организация мероприятий по охране окружающей среды и другие. В случае, если такого рода полномочия не закреплены, они считаются (автоматически) **перераспределенными** и исполняются органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Сейчас для такого перераспределения необходимо принятие закона субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий. Следует отметить, что указанный подход применен лишь в тексте законопроекта, принятого в первом чтении и, с нашей точки зрения, он несомненно, будет скорректирован, поскольку, согласно части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов именно **местного значения**. Поэтому, с

⁶¹ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Законопроект № 40361-8 [Электронный ресурс] - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>. (дата обращения: 20 февраля 2022 года).

большой степенью вероятности следует предположить, что законодатель вернется к понятию «вопросы местного значения». И дальше перед ним возникнет серьёзная проблема: статья 12 Конституции требует, чтобы данные вопросы (вопросы местного значения) органы местного самоуправления решали самостоятельно, поскольку они отделены от государственной власти. Следовательно, даже перераспределять вопросы местного значения (в отличие от полномочий) неконституционно. Данный вопрос, конечно же, относится к предмету исследования науки конституционного и муниципального права, но, вместе с тем, полагаем, он окажет принципиальное значение и на сферу административно-правовых отношений.

При этом даже поверхностный анализ полномочий, отнесённых проектом Федерального закона к «перераспределяемым», показывает, что абсолютно все они осуществляются исполнительными органами местного самоуправления и, таким образом, оптимизация, «перенастройка эффективности» в решении вопросов публичного значения ведётся исключительно в сфере компетенции исполнительной системы. И, наоборот, «собственные» полномочия органов местного самоуправления охватывают все функции представительного органа муниципального образования, все основные вопросы, которые он решает (как по действующему законодательству, так и в соответствии с предлагаемым новым регулированием).

В данном контексте важно обратить внимание на вопрос о соотношении понятий «государственная власть» – «государственное управление» и соответственно муниципальная (местная) власть – местное (само)управление. Практически никем и никогда не ставится под сомнение терминологические различия в понятиях «государственная власть» и «государственное управление». Государственная власть – это одна из форм народовластия, которую реализует само государство. То есть, ключевым в данном понятии является «власть». «Власть — это возможность распоряжаться, управлять

подчинять своей воле других членов общества».⁶² Власть имманентно присуща государству. Невозможно не согласиться с М. Вебером, который совершенно справедливо указал на то, что «Государство... есть отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное (то есть считающееся легитимным) насилие как средство»⁶³. «Суждение о государстве – развивает эту мысль Г. В. Атаманчук – как структуре, способной **властно** (выделено мной – П. К.) определять линию поведения людей и добиваться ее с помощью принуждения, стало практически классическим»⁶⁴.

Как уже отмечалось, осуществляет государственную власть от имени государства система органов государственной власти, которые в Российской Федерации разделены по вертикали - на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Выше уже также говорилось и о разделении государственной власти по горизонтали на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Следует также помнить и о том, что государственную власть в демократическом государстве может осуществлять напрямую и народ (нация) - с помощью форм прямой демократии: «Единая государственная власть не только исходит от народа, но и предполагает его участие в осуществлении власти; таким образом, разделение властей в государстве включает непосредственное народовластие и осуществление государственной власти специальными органами государства»⁶⁵.

Что же касается понятия государственного управления, то исследователи, в основном, однозначны в его оценке: «Давно и преимущественно в юридической науке управление характеризуется через термин «деятельность», означающий, что управление состоит из

⁶² Лебедев В.А. Народовластие и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 3 - 6.

⁶³ М. Вебер. Избранные произведения / перевод с немецкого. Составление, общая редакция и послесловие доктора философских наук Ю. Н. Давыдова. М. Прогресс, 1990. 808 с. С. 646.

⁶⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М. Юридическая литература. 1997. С. 35.

⁶⁵ Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с. С.54

специфических видов человеческого труда, фиксируемого в адекватных им формах. Смысл такой деятельности видят в совершении действий административного свойства, в направленности ее на исполнение законов, в создании правовых актов, их реализации и проведении организационных мероприятий»⁶⁶. Государственное управление – это, несомненно, один из видов социального управления: «Государственное управление подчас рассматривается как самоуправление на том основании, что государство служит органом управления самого общества. Но не следует упускать из виду, что государственное управление, представляющее интересы общества в целом, выступает как внешнее управление для тех коллективных членов общества (национально-территориальные и территориальные общности, трудовые коллективы, общественные организации), у которых для обеспечения их групповых, коллективных интересов имеются собственные органы управления. Реальная проблема на каждом этапе общественного развития – конкретное сочетание государственного управления с национальным, местным, производственным самоуправлением, с самоуправлением общественных организаций»⁶⁷.

Как видно из приведенных примеров, все учёные правоведы однозначно разграничивают понятия «государственная власть» и «государственное управление». Но при этом, как ни удивительно, такое разграничение совершенно не проводится на местном уровне. Причем нет оснований говорить о том, что это - тенденция последних лет или десятилетий, когда местное самоуправление «отделилось» от государства. К примеру, еще Г. В. Барабашев характеризовал концепцию негосударственной природы местного самоуправления как «миф, который создан на основе устаревшей западной концепции местного самоуправления». По его мнению, «местное

⁶⁶ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М. Юридическая литература. 1997. С. 54.

⁶⁷ Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С.6., 17-18.

самоуправление – это государственная власть особого рода»⁶⁸. А задолго до Г.В. Барабашева классик советского государственноведения – Л. А. Велихов – поставив вопрос о том, «существует ли местное самоуправление в Советской России?» сформулировал на него следующий ответ: «Если мы будем придерживаться тех теорий, которые выдвигают это самоуправление как противовес государственному началу, то придется отрицать существование местного самоуправления в СССР. Равным образом, если мы будем основываться на существующей официальной терминологии, которая «коммунальный» принцип видит лишь в известном ограниченном роде дел и как будто вовсе игнорирует «муниципальное» начало, то придется отрицать у нас наличие местного самоуправления. Наоборот, если мы будем придерживаться существа дела и если станем исходить из государственной теории местного самоуправления с соответствующими важными, классовыми поправками, (т.е. из марксистского определения последнего), то придем к выводу, что особый вид пролетарского самоуправления, еще мало дифференцированного и находящегося под сильным общегосударственным воздействием, в СССР существует»⁶⁹.

Особой позиции придерживается Н. Л. Пешин, который утверждает, что муниципальная власть – власть особого рода, она не является буквально продолжением государственной власти на местах, но имеет ряд признаков, присущих государственной власти. К ним относятся: чётко выраженный институционализированный характер; наличие специфического обособленного аппарата, осуществляющего эти властные функции; непрерывность во времени, универсальность, всеобщность; основанность на законах и иных нормативных актах; осуществление власти на определенной территории по отношению ко всем находящимся на ней юридическим и физическим лицам; возможность использования средств законодательно

⁶⁸ Барабашев Г.В. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 1993. №6. С.145.

⁶⁹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. М., Наука. 1996. 480 с. С.243.

институализированного насилия; установление и сбор налогов; самостоятельное формирование бюджета.⁷⁰ И далее: «Смысл местного самоуправления заключается в особом способе децентрализации управления в государстве. Эта власть отличается от государственной власти, поскольку осуществляется органами, не входящими в систему органов государственной власти. Но это публичная власть, решениям которой подчиняется как население муниципальных образований, так и любые иные субъекты, находящиеся на ее территории»⁷¹.

И. И. Овчинников указывает на то, что отсутствует строгая иерархия и соподчиненность органов местного самоуправления; они действуют не от имени государства; вопросы местного значения решаются ими с учетом особенностей развития территории муниципального образования; их материально-финансовую базу составляют муниципальная собственность и местный бюджет; у органов местного самоуправления практически отсутствуют политические функции⁷². С этими позициями невозможно согласиться: по нашему мнению, построена муниципальная власть ровно таким же образом, как и власть государственная: есть источник (в случае с государственной властью – народ) – жители, местное население, есть «ветви» – представительная (аналог законодательной ветви власти в государстве), исполнительная. Если же рассматривать особенности организации местной исполнительной системы органов, то в ее системе, наоборот, присутствует и упорядоченность, и весьма чёткая иерархия.

Невозможно согласиться и с Н. Л. Пешиним, когда он утверждает, что «муниципальная власть как совокупность форм и методов управления территорией предназначена для удовлетворения жителями городских и сельских поселений своих потребностей».⁷³ Муниципальная власть (если

⁷⁰ Пешин Н.Л. Указ. соч. С.55.

⁷¹ Там же. С. 57.

⁷² Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (системный анализ концепции и методологии правового регулирования). Автореферат дисс. докт. юрид. наук. М., 2000. С. 25.

⁷³ Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 59.

признавать ее существование как особого феномена) – это именно власть, со своим особенным источником и довольно специфическими (в отсутствие аппарата принуждения) методами воздействия на подвластные объекты. Управление же – это совершенно особый (и совершенно самостоятельный) вид деятельности - безусловно, властной, но, прежде всего, исполнительской (или исполнительно-распорядительной), организующей, направленной на решение совершенно конкретных задач, как бы они не именовались – вопросы местного значения или вопросы обеспечения непосредственных нужд населения.

Поэтому понятия «муниципальная власть» и «местное (само-) управление», с нашей точки зрения, должны быть разграничены. Это необходимо было сделать уже в Конституции Российской Федерации, но это не было сделано ни при ее принятии, ни при внесении поправок, направленных на обеспечение единства публичной власти. Более того, к настоящему моменту уже сложилась многолетняя и крайне обширная законодательная практика, правоприменительная практика, система судебных решений, включающая правовые позиции высших российских судов, отождествляющая понятия «местное самоуправление» и «муниципальная власть». Такой же позиции придерживается и сформировавшаяся муниципально-правовая доктрина. В такой ситуации предложение изменить содержание понятия и отграничить понятие «местное самоуправление» от понятия «муниципальная власть» было бы совершенно оторвано от практики, от уже сформировавшейся муниципально-правовой действительности. Поэтому автор предлагает ввести в научный и юридический оборот новый термин – «муниципальное управление», в который вкладывает понятие местного публичного управления в «узком смысле». Мы предлагаем исходить из того, что муниципальное управление – это отделенный, самостоятельный вид властной публичной деятельности, осуществляемый исполнительными органами на уровне местного самоуправления, которая имеет организующий, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер и которая осуществляется специальной группой субъектов административного права – исполнительно-

распорядительными органами местного самоуправления (местными администрациями) и их должностными лицами по практической реализации вопросов местного значения (вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности жителей муниципальных образований) в процессе повседневного и непосредственного руководства экономическим и социально-культурным развитием территории (муниципального образования).

Главным в таком понимании муниципального управления является, с нашей точки зрения, акцент именно на деятельности местных исполнительных органов, имеющей организующий, исполнительный и распорядительный характер, то есть, являющейся «классическим» видом управленческой деятельности, направленной на решение основных задач и выполнение основных функций муниципальной власти (местное самоуправление).

Сам этот термин – муниципальное управление – хотя и является редкоупотребимым – не является новым ни для науки муниципального, ни для науки административного права. И, следует отметить, что хотя применяли и применяют его больше как односмысловое с понятием местного самоуправления, при всем при том именно с помощью данного термина исследователи показывают сходство местного публичного управления и государственного управления: «Муниципальное управление, осуществляемое органами местного самоуправления, по сути своей тоже представляет часть государственного управления, поскольку самостоятельность местного самоуправления в осуществлении своих полномочий не предполагает оторванность органов местного самоуправления от реализации задач и функций государства, что составляет сердцевину деятельности государственных органов»⁷⁴. С этим положением когда-то категорически спорили учёные – представители доктрины муниципального права как самостоятельной отрасли права. Категорическое отделение муниципального управления от государственного они обосновывали тем, что «помимо

⁷⁴ Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С.200.

вопросов, так или иначе затрагивающих интересы государства на местах, в сферу муниципального управления входит целый ряд вопросов, которые само государство обозначило как вопросы местного значения, т.е. вопросы негосударственного значения»⁷⁵. Сегодня мы видим совершенно противоположную тенденцию. Государство предполагает – делает совершенно определённые шаги - отказаться даже и от самого понятия «вопрос местного значения» (см. об этом выше) – несмотря на прямое указание Конституции Российской Федерации на наличие сферы вопросов местного значения. И этот термин и термин «самостоятельность» в проекте нового федерального закона содержит лишь статья 1, содержащая самое общее определение: «Местное самоуправление - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией Российской Федерации настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами». Далее в тексте данное понятие (вопрос местного значения) никак и нигде не применяется.

На наш взгляд, здесь налицо аналогия со статьёй 5 Конституции Российской Федерации, в части 2 которой говорится: «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство». Далее термин «государство» применительно к республикам в составе Российской Федерации нигде и никак не употребляется. И действующее законодательство построено так, что любые отсылки к нему невозможны. Полагаем, таким же ровно образом федеральный законодатель сейчас выстраивает подход к местному самоуправлению: ни «самостоятельности» ни «собственной сферы ведения» у него не остается. И организация и местной публичной власти и местного публичного управления полностью совпадают с организацией

⁷⁵ См. об этом: Пешин Н.Л. Указ соч. С. 126

региональной государственной власти и регионального государственного управления: население избирает представительный орган и (как вариант) главу – но, по всей видимости, уже не территории, но исполнительной власти - не случайно новый Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414 - ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» отказался от термина «глава субъекта Российской Федерации» в пользу термина «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» - и равным образом – глава муниципального образования становится «высшим должностным лицом муниципального образования». То, что на муниципальном уровне осталась формальная привязка к территории, не следует принимать во внимание: дело в том, что федеральный законодатель по-прежнему допускает возможность вхождения главы муниципального образования в состав представительного органа муниципального образования – поэтому и остался обобщающий термин.

Таким образом, деятельность в сфере муниципального управления становится частью административно-правовых отношений, частью предмета административного права. И это совершенно однозначный сигнал, на наш взгляд: нет больше никакого разделения вопросов на «государственные» и «негосударственные». Есть единая сфера публичного управления. Определен ряд вопросов, которые решают органы местного самоуправления, но этот перечень вопросов не является сферой исключительной компетенции органов муниципального управления. Уже сегодня, по сути, в любой момент органы государственного управления могут вмешаться, отменить, изменить решения, принятые на муниципальном уровне. И в дальнейшем, полагаем, эта тенденция будет только усиливаться. Это, на наш взгляд, безусловно, свидетельствует об административно-правовом характере взаимоотношений органов государственного и муниципального управления, и в этой части мы совершенно вправе говорить о муниципальном управлении как части управления государственного.

Таким образом, муниципальное управление следует определить - как организующую, исполнительную и распорядительную деятельность исполнительных органов местного самоуправления. И мы вполне можем увидеть четыре основных его проявления на муниципальном уровне: во-первых, это муниципальное управление, осуществляемое исполнительными органами местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения; во-вторых, это муниципальное управление, осуществляемое исполнительными органами местного самоуправления по решению не перераспределённых вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения; в-третьих, это муниципальное управление, осуществляемое исполнительными органами местного самоуправления при реализации отдельных государственных полномочий; наконец, в четвертых, это муниципальное управление, осуществляемое в рамках вопросов, права по решению которых не изъяты у муниципальных образований.

§2. Статус и компетенция органов муниципального управления

На современное состояние системы муниципального управления, несомненно, большое влияние оказала Советская модель местного государственного управления, которая возникла в РСФСР (а позднее и в СССР) после октября 1917 года. Советской данная модель государственного управления именуется потому, что с победой пролетарской революции новая власть стала формировать органы власти нового типа – они назывались Советы (сначала рабочих, крестьянских, солдатских и т.д.; позднее – народных) депутатов. Советская власть как власть нового типа была основана на принципе единства. Этот принцип предполагал, что органы государственной власти в полном своем составе – как нижестоящие, так и вышестоящие, как местные, так и центральные формируют одну общую систему – именно, систему Советской власти. Основоположник этой новой системы - В. И. Ленин - полагал, что такая единая система, несомненно, будет являться демократической, то есть, основанной на принципе народовластия, поскольку «местные Советы свободно объединяются, на началах демократического централизма, в единую, федеральным союзом скрепленную, общегосударственную Советскую власть»⁷⁶.

Что касается современного нам уровня муниципального управления, то «на местах органами управления, органами местной власти являются Советы, которые должны подчинить себе все учреждения, как административного, так хозяйственного, финансового и культурно-просветительного значения. Такой способ организации власти в центре и на местах является не более как организационным выражением и закреплением того политического факта, что власть в стране перешла к пролетарским и полупролетарским ее элементам»⁷⁷.

⁷⁶ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.36. С.481.

⁷⁷ Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства за 1917-1918 гг. // Управление делами Совнаркома СССР. 1942 г. №12. С.179.

Идею местного самоуправления в его сегодняшнем понимании, а оно (понимание) уже и в тот исторический период вполне сформировалось, и было представлено считающимися сегодня «классическими» теориями – общественной (хозяйственной) теорией местного самоуправления, государственной теорией местного самоуправления и др. – и более того: на основе названных теорий в России во второй половине XIX века были сделаны серьезные попытки построить самостоятельное земское и городское самоуправление, - так вот, такие идеи В.И. Ленин отвергал категорически. По его мнению, «весь смысл, объективный смысл, всякого такого полудемократического, а на деле реакционного, государства состоит в том, чтобы отстоять коренные устои буржуазно-помещичьей и чиновничьей власти, пожертвовав лишь наименее существенными прерогативами. Ведь сосуществование в таких государствах реакционной центральной власти и сравнительно «демократических» местных учреждений, земств, муниципальных правлений и т. п. объясняется единственно, исключительно тем, что эти местные учреждения занимаются безвредным для буржуазного государства «лужением умывальников», водоснабжением, электрическими трамваями и т. п. мероприятиями, не способными подорвать основ того, что называется «существующим общественным порядком»⁷⁸.

Поэтому вскоре после победы большевиков местное земское самоуправление (которое снова начало возрождаться усилиями Временного правительства) было заменено местным советским государственным управлением. Классики науки советского государственного права и управления предельно четко изложили базовые принципы, на которых была построена эта новая система управления. И. А. Азовкин: «Власть победившего народа мыслилась в форме централизованной системы однородных по социально-политической природе органов, связанных общими целями и взаимодействующих друг с другом. Последнее подчеркивалось тем, что эта

⁷⁸ В.И. Ленин. Пересмотр аграрной программы рабочей партии. Полное Собрание Сочинений, 5-е изд. 1967. М., Издательство политической литературы. С. 262-263.

система строится «снизу доверху», демократическим порядком. Это означало, что даже самые низовые звенья Советов рассматривались и как исполнители воли центра, и как полномочные представители населения определенных территорий, обязанные решать вопросы местной жизни и участвовать в выработке общегосударственной политики»⁷⁹. А. И. Лепешкин: «Место местных органов государственной власти в механизме советского государства предопределено тем фактом, что они по своей сути являются органами народного представительства на местах, т.е. осуществляют всю полноту государственной власти в пределах своей территории в полном соответствии с полномочиями, устанавливаемыми законами и другими актами высших государственных органов»⁸⁰.

В своей основе, по особенностям своего построения и специфике деятельности местные Советы базировались на принципе «демократического централизма». Этот принцип означает, что Совету более высокого уровня подчиняются Советы более низких уровней (из этого принципа могли быть сделаны исключения, например, установлена подчиненность нижестоящего Совета не непосредственно вышестоящему, а еще более высокому: например, городской Совет мог быть подчинен не краевому или областному Совету, а Верховному Совету республики в составе СССР). Безусловно, данный принцип полностью обеспечивал тотальное доминирование центральных органов государственной власти над местными. Вышестоящие Советы осуществляли прямое управление Советами нижестоящими – это обеспечивалось, в частности, и тем, что любые правовые акты, издаваемые Советами более высокого уровня, должны четко и неуклонно исполняться всеми нижестоящими Советами. Действовал и обратный принцип: любой правовой акт Совета более низкого (территориального) уровня мог быть отменен Советом более высокого (территориального) уровня. Предполагалось, что для такой отмены должны были существовать правовые

⁷⁹ См.: Азовкин И.А. Местные советы в системе органов власти. М., 1971.

⁸⁰ См.: Лепешкин А.И. Местные органы власти советского государства, 1921 - 1936 гг. М., 1959.

основания: то есть, например, краевой Совет был вправе отменять любой акт районного Совета с соответствующей юридической мотивацией: например, по мотиву противоречия закону и т.п. Но в реальной ситуации и в условиях фактического отсутствия разграничения полномочий очевидно, что любой акт нижестоящего Совета мог быть отменен, исходя исключительно из соображений целесообразности или, точнее, нецелесообразности, а вовсе не исходя из требований законности. То есть, в системе Советов, на наш взгляд, существовало полное административное подчинение. Следует подчеркнуть, что такой подход очень позитивно оценивали советские учёные – специалисты в области государственного права: они указывали на то, что именно таким образом и выстраивается пряма связь системы Советов с жителями, с (в том числе и местным) населением. Так, известнейший ученый профессор В. И. Васильев в те годы писал о том, что «суть местной власти – участие населения в управлении местными делами»⁸¹.

Но в контексте проводимого исследования, на наш взгляд, здесь исключительно важно обратить внимание на внутреннюю структуру Советов (в том числе, и местных). Как известно, теория советского государственного права объявляла Советы властными органами нового типа, сочетающими в своей деятельности функции по принятию решений, их исполнению и контроль за их реализацией. Внутреннее устройство Совета было основано на принципе «работающей корпорации» (в любой корпорации есть и «население» - собственники/акционеры и их представители (совет директоров), и исполнительная власть (правление), и единоличный руководитель (президент, председатель правления, гендиректор). Ровно таким же образом, по мысли классиков марксизма-ленинизма должны были формироваться и Советы. В. И. Ленин (основываясь на положительной оценке, данной К. Марксом Парижской коммуне как, одновременно, и органу законодательной, и органу исполнительной власти) сформулировал соответствующие постулаты для всей

⁸¹ Васильев В.И. Демократический централизм в системе Советов. М., 1973. С.35.

Советской системы. И поэтому внутри каждого Совета, из состава избранных депутатов формировался исполком Совета, осуществлявший организационно-распорядительную деятельность. Формально исполком подчинялся избравшему его Совету, но это было именно формально, поскольку сам по себе Совет депутатов являлся непостоянно действующим органом. Депутаты, каждый из которых являлся трудящимся (в том смысле, что занимался депутатской – представительской – деятельностью без отрыва от основного места работы), лишь периодически собирались на редкие сессии (чаще всего, один раз в год), подводя «итоги работы» и, по сути «штампуя» решения, принятые исполкомом, если в этом была необходимость. Поэтому в реальности исполком подчинялся исполкому вышестоящего Совета, и вот это подчинение уже было не формальным, а значимым (так же, как и юридически не закрепленное, но крайне эффективное) подчинение исполкома комитету правящей коммунистической партии соответствующего уровня. Как видим, и в Советской системе значимым являлось именно единство системы органов исполнительной власти.

Л. А. Велихов, говоря об отличиях публичной власти на местах от центральной совершенно справедливо указал на следующее: «При всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, можно отметить и некоторые бесспорные существенные признаки, ему свойственные и отличающие его от центральной правительственной власти. Ясно, что если бы их не было, то не могло бы существовать и самого понятия. Во-первых, это различие в характере власти. Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления – власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью... Во-вторых, это – разграничение сфер компетенции и властей центральных и местных, т.е. ограниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению... В-третьих, это более или менее самостоятельные источники средств... В-четвертых, нельзя не указать

и на территориально-ограниченный, выборный принцип, который всегда сопутствует местному самоуправлению»⁸².

Что касается местной Советской власти, то, теоретически, она имела собственные ресурсы, кроме того, несомненно, формировалась с помощью прямых избирательных процедур, обеспечивая представительство местных жителей в органах местной публичной власти. Но, конечно, местное управление в Советской модели управления не являлось и не могло являться самостоятельным. По точному рассуждению профессора А. И. Лукьянова, «Конституция СССР 1977 года и действующие конституции союзных и автономных республик не допускают сведения функций местных Советов к местному самоуправлению. Эта позиция означает неуклонное повышение роли местных Советов именно и прежде всего, как органов государственной власти. В этих условиях беспочвенными представляются все еще встречающиеся в юридической литературе попытки трактовать деятельность местных Советов как «местное самоуправление»⁸³. XXVII съезд КПСС также указал, что «самоуправленческие начала развиваются не вне, а внутри нашей государственности, все глубже проникая во все поры государственной и общественной жизни»⁸⁴.

Местные Советы, как известно, осуществляли свои полномочия на непостоянной основе, и депутатские мандаты в Совете любого уровня – как центрального, так и территориального, и, конечно же, местных, являлись императивными. Н.Л. Пешин справедливо указывает на то, что «с теоретической точки зрения главными задачами Советов были руководство подчиненными им органами управления, местным хозяйственным и культурным строительством и охрана правопорядка. Но фактически все эти функции осуществлялись избираемыми Советами исполнительными комитетами (исполкомами)»⁸⁵.

⁸² Велихов Л.А. Указ. соч. С. 244.

⁸³ Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М., 1978. С.268.

⁸⁴ Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С.55.

⁸⁵ Пешин Н.Л. Указ. соч. С.99

Проведенные далее реформы привели к появлению системы органов местного самоуправления и её отделению (не вхождению) от системы органов государственной власти. Первый федеральный закон, регулирующий самостоятельное местное самоуправление, - Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸⁶ не считал обязательным наличие органов муниципального управления в системе органов местного самоуправления. Нормы названного Федерального закона включали статью 14 - «Органы местного самоуправления», - которая относилась к органам местного самоуправления выборные органы, образуемые в соответствии с настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. Статья 15 определяла правовое положение представительного органа местного самоуправления, а статья 16 регулировала основы статуса главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц местного самоуправления. То есть, вопрос о формировании органов муниципального управления относился к исключительной компетенции муниципальных образований и подлежал регламентации в их уставах. Но при этом, конечно же, в абсолютном большинстве муниципальных образований уставы включали в систему органов местного самоуправления местные исполнительные органы – местные администрации.

Действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸⁷ изменил приведенный выше подход. Часть 1 ст. 34 указанного Федерального закона определила, что «структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального

⁸⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №35. ст. 3506.

⁸⁷ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон № 131 (ред. 06.02.2003 г.) // [Электронный ресурс] - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/78baa7d72fd5278521eb98255f79ecb01dbe3428/ (дата обращения: 20.02.2022 года).

образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счётный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения». Орган муниципального управления - местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) стал обязательным элементом во всех муниципальных образованиях. При этом именно данный орган (в отличие от всех остальных органов местного самоуправления) был очень жестко и последовательно встроен в единую систему исполнительной власти (несмотря на и в какой-то степени с учётом ограничений, содержащихся в статье 12 Конституции Российской Федерации). Этот же подход был распространён и на главу муниципального образования (тоже ставшего обязательным элементом системы местного самоуправления) в том случае если он входил в состав местной администрации – напомним, главой местной администрации, согласно формулировкам статьи 37 Федерального закона сегодня может являться либо глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Глава местной администрации всегда возглавляет местную администрацию на принципах единоначалия.

Возникает, конечно, вопрос – в чём здесь «жесткость» встраивания? – ответ, на наш взгляд, здесь следующий: во-первых, это условия контракта для главы местной администрации, которые в муниципальных образованиях «верхнего уровня» (городские и муниципальные округа и муниципальные районы), а равно во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения определяются законом субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления отдельных государственных

полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Во-вторых, это дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации, которые также могут быть установлены к этим же лицам законом субъекта Российской Федерации. В-третьих, в муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. В-четвёртых, на главу муниципального образования распространяются все те же требования, которые предъявляются к лицам, занимающим государственные должности, в том числе и должности государственной гражданской службы. В частности, согласно чч. 9 и 9.1. статьи 37 Федерального закона глава местной администрации должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». Единым, по сути, для главы местной администрации и лиц, занимающих должности государственной гражданской службы, является перечень оснований досрочного прекращения полномочий, установленный ч. 10 статьи 37 Федерального закона. В-пятых, это возможность расторжения (в судебном порядке) контракта с главой местной администрации по инициативе (заявлению) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных

государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также в связи с несоблюдением указанных выше ограничений, установленных федеральным законом.

Как это ни удивительно, но в действующей редакции статьи 37 Федерального закона, которая носит наименование «Местная администрация», на 90% (если не больше) посвящена вопросам правового положения главы местной администрации. И при этом совершенно не определены ни вопросы её компетенции, ни организационные формы деятельности. Это, безусловно, следует охарактеризовать как явный недостаток действующего закона. В сложившейся системе правового регулирования муниципального управления статус местной администрации требует более чёткого регулирования.

В частности, полагаем, было бы целесообразно определить, является ли местная администрация единственным исполнительным органом местного самоуправления или на территории муниципального образования может существовать система исполнительных органов местного самоуправления. Сегодняшняя практика сложилась таким образом, что местная администрация является единственным и единственным исполнительным органом, включающим функциональные (отраслевые, структурные) и территориальные подразделения. Это небесспорный подход – в особенности, когда речь идёт о крупных муниципальных образованиях, со сложной внутренней территориальной организацией и системой внутритерриториальных (районных в городе, например) администраций. По сложившейся схеме они являются территориальными подразделениями местной администрации, но такой подход существенно ограничивает их возможности оперативно реализовать свои полномочия по решению вопросов местного значения, при том, что именно с этой целью они и создаются.

Поэтому с нашей точки зрения было бы целесообразно разрешить на уровне местного самоуправления создание системы исполнительных органов

местного самоуправления, в которую могут быть включены в соответствии с уставами муниципальных образований и законами субъектов Российской Федерации главы муниципальных образований, главы местных администраций, руководящий исполнительный орган муниципального образования (собственно местная администрация), иные исполнительные органы муниципального образования. При этом полагаем допустимым указать, что в рамках реализации отдельных государственных полномочий, делегированных исполнительным органам местного самоуправления, а также в рамках перераспределённых полномочий федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительные органы местного самоуправления образуют единую систему исполнительной власти и управления в Российской Федерации.

Что касается статуса местной администрации, то, помимо общего указания на то, что она является руководящим (главным) исполнительным органом муниципального образования, с нашей точки зрения следует также указать на то, что местная администрация – это постоянно действующий исполнительный орган муниципального образования, который осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность, то есть, в соответствии с действующим законодательством обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, устава и иных нормативных муниципальных правовых актов на территории муниципального образования и согласованную деятельность иных исполнительных органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Следует согласиться с позициями действующего Федерального закона № 131 - ФЗ о том, что местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия и о том, что структура местной администрации

утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Но при этом, полагаем, Федеральный закон должен более чётко определить внутреннее устройство местной исполнительной системы. Следует указать в законе, что в состав местной администрации помимо её главы должны входить заместители главы местной администрации, в ней должен быть образован коллегиальный совещательный орган (президиум, коллегия и т.п.). Применительно к структурным и территориальным подразделениям, по нашему мнению, регулирование должно быть ограничено – по сути, до определённой степени этот вопрос может быть передан в сферу муниципального саморегулирования, исходя из потребностей каждого отдельного муниципального образования. Но при этом следует закрепить, что структурными подразделениями местной администрации являются управления по основным направлениям деятельности данного исполнительного органа местного самоуправления. В состав департаментов включаются отделы. Для организационного обеспечения деятельности местной администрации в её структуре могут образовываться самостоятельные отделы. Кроме того, предлагаем ввести в систему исполнительной системы местного уровня такой отдельный орган как департамент. Ряд департаментов (например, финансовый) может стать и в силу требований федерального закона (если они будут введены) обязательным исполнительным органом муниципального образования. Такие департаменты будут формироваться не только в соответствии с уставом и иными правовыми актами муниципального образования, но и в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации. Задачи таких департаментов должны быть чётко определены в законе: например, очевидно, что финансовый департамент будет осуществлять составление и организацию исполнения бюджета муниципального образования, а также иные бюджетные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Цель введения таких обязательных органов в структуру местной исполнительной системы должна заключаться в том, чтобы обеспечить их

взаимодействие с территориальными органами соответствующих федеральных и региональных органов исполнительной власти в порядке, установленном органами государственного управления.

Вполне допустимым в таких ситуациях будет и введение квалификационных требований к руководителям таких департаментов со стороны соответствующих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, равно как и проверка соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового департамента муниципального образования этим квалификационным требованиям.

Теория права, как и теория управления сходятся в том, что основным элементом статуса публичного органа (в нашем случае – местного исполнительного органа власти) являются его полномочия, то есть права и обязанности. На сегодняшний день ни в действующем Федеральном законе №131-ФЗ, ни в рассматриваемых Федеральным Собранием Российской Федерации проектах законов, создающих новое федеральное законодательство об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти полномочия исполнительного органа муниципального образования, не регулируются. Этот подход, полагаем, требует корректировки. И эта корректировка должна быть следующей. Из тех полномочий, которые сейчас определены в статье 17 Федерального закона №131-ФЗ, необходимо чёткое выделение полномочий исполнительного органа местного самоуправления. К таким полномочиям, полагаем, должны быть отнесены:

- 1) создание муниципальных предприятий и учреждений.

При этом само решение о создании таких организаций может принимать представительный орган муниципального образования, но проект, обоснование предложения о создании, последующее управление – это, несомненно, компетенция исполнительного органа, осуществляющего муниципальное управление.

2) осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казённых учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

В этом случае, по нашему мнению, речь идет об очевидной исполнительно-распорядительной деятельности, которая должна быть отнесена к ведению местных исполнительных органов.

3) обоснование изменения тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, внесение соответствующих предложений в представительный орган муниципального образования.

В этом случае, полагаем, речь идёт об аналитической деятельности, оценке работы предприятий коммунальной инфраструктуры, управляемых местными исполнительными органами. Эти задачи также должны быть отнесены к их ведению.

4) полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом «О теплоснабжении»⁸⁸;

5) полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении»⁸⁹;

6) полномочиями в сфере стратегического планирования, предусмотренными Федеральным законом от 28 июня 2014 года N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁹⁰;

⁸⁸ «О теплоснабжении» Федеральный закон №190 (от 27 июля 2010 года) // Собрание законодательства Российской Федерации, 02 августа 2010 года, № 31, ст.4159.

⁸⁹ «О водоснабжении и водоотведении» Федеральный закон №416 (от 07.12.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации, 12.12.2011, №50, ст. 7358.

⁹⁰ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Федеральный закон № 172 // Собрание законодательства Российской Федерации от 30.06.2014 года, № 26 (часть I), ст.3378.

Во всех этих случаях, по нашему мнению, речь идёт об очевидной исполнительно-распорядительной деятельности, которая должна быть отнесена к ведению местных исполнительных органов.

7) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

8) организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

9) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации;

10) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

11) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

12) организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного

самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;

13) утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Во всех этих случаях, по нашему мнению, речь также идёт об исполнительно-распорядительной деятельности, которая может быть реализована только исполнительными органами местного самоуправления.

Кроме того, полагаем, что компетенция местной администрации должна быть существенно расширена за счёт наделения её рядом базовых (стратегических) полномочий, которые она может осуществлять во взаимодействии с уровнями исполнительной власти. К такого рода полномочиям следует отнести:

1) участие в проведении единой государственной политики в сферах финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения, экологии и иных;

2) осуществление мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

3) разработка и осуществление мер, направленных на социально-экономическое развитие муниципального образования;

4) осуществление мер по сохранению и развитию этнокультурного многообразия, сохранения местных языков, наречий и диалектов, иных элементов культуры; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

5) осуществление мер по оказанию доступной и качественной медицинской помощи, сохранению и укреплению общественного здоровья, созданию условий для ведения здорового образа жизни, формированию культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью;

6) осуществление мер по социальной защите населения, включая социальное обеспечение, адресную социальную поддержки граждан;

7) разработка проект бюджета муниципального образования;

8) обеспечение исполнения местного бюджета и представление отчета об исполнении местного бюджета;

9) ежегодный отчет о результатах деятельности местной администрации, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности муниципальных программ;

10) управление и распоряжение муниципальной собственностью;

11) определение порядка разработки и корректировки документов стратегического муниципального планирования и утверждение таких документов.

Полагаем, что такого рода перечень полномочий местной администрации должен быть открытым, то есть данному ключевому органу муниципального управления должно быть предоставлено право осуществлять иные полномочия, установленные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Итак, чтобы урегулировать сложно разрешаемые вопросы организационных основ построения местной администрации (например, о том, следует ли считать местную администрацию единым органом муниципального управления или совокупностью исполнительных органов) предлагаем чётко определить в нормах Федерального закона о принципах местного самоуправления положение о том, что помимо местной администрации на уровне муниципальных образований создаются и действуют и иные исполнительные органы местного самоуправления, входящие в единую систему местной исполнительной системы, организационно подчинённые местной администрации. Этот принцип должен быть распространён не только на функциональные, но и на территориальные подразделения местных исполнительных органов. В каждом крупном муниципальном образовании сегодня есть внутреннее территориальное устройство по типу «город – внутригородской район». По этой территориальной схеме выстроено и муниципальное управление: «местная (городская) администрация – администрации районов»). Такие администрации районов, по сути, являются исполнительными органами общей компетенции, которые осуществляют весь комплекс исполнительных полномочий (фактически они наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения – в терминах действующего законодательства о местном самоуправлении), но в границах территории внутримunicipального района, а не всего муниципального образования в целом. Имеют они и внутреннюю функционально-отраслевую структуру, то есть, обладают всеми признаками, присущими самостоятельным исполнительным органам муниципальной власти. В связи с этим предлагается придать им статус самостоятельных исполнительных органов в системе органов местного самоуправления муниципального образования. И в этом случае, считаем, можно будет уже говорить о полноценной системе исполнительных органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

Местная администрация в силу положений действующего законодательства обладает правами юридического лица, и, полагаем, это положение оправданно и должно сохраниться

Помимо структурных и территориальных подразделений в составе местной администрации, несомненно, сохранятся создаваемые сегодня в большом количестве совещательные и иные консультативные органы: экспертные советы, научные группы, научно-методические комиссии, и т.д.

Реализация предложенных мер, на наш взгляд, позволит местной администрации осуществлять нормотворческую, распорядительную и исполнительную деятельность в качестве ключевого органа муниципального управления в границах муниципального образования.

§3. Централизация и децентрализация муниципального управления в России: проблемы эффективности

Как правило, вопрос о централизации и децентрализации как форме управления возникает в контексте поиска оптимальной формы государственного устройства. Так, считается, что федеративное государство является всегда более децентрализованным по отношению к унитарному, поскольку федерация как форма государственного устройства предполагает наличие наделённых публичной властью субъектов федерации - и чем шире объём компетенции таких субъектов, тем уже компетенция федерального центра. В Российской Федерации, напомним, согласно Конституции, реализована модель так называемой «остаточной компетенции»: то есть, вне пределов исключительного ведения федерации и полномочий субъектов России по предметам совместного ведения, субъекты Российской Федерации наделены всей полнотой государственной власти. Когда же говорят об уровнях местного самоуправления то, как правило, вопрос о централизации или децентрализации, обычно и не возникает, поскольку предполагается, что местная публичная власть изначально является децентрализованной, поскольку находится на ещё более приближенном к населению уровню по сравнению с субъектами федерации.

Тем не менее, как представляется, и процессы централизации (упрощенно говоря, под этим понимается переход власти, публично-властных полномочий «наверх», на более высокие уровни публичного управления), и процессы децентрализации (перераспределение публичной власти в пользу более низких уровней публичного управления) вполне возможны и в системе муниципального управления, и в той или иной форме постоянно могут наблюдаться, в том числе, и в нашей стране.

Так, уже более 15 лет назад профессор Н.Л. Пешин, рассматривая особенности взаимоотношений государственной власти и местного

самоуправления, выделил 3 основных модели, которые он назвал «административная», «децентрализованная» и «дуалистическая»⁹¹.

Административную модель, по мысли учёного, характеризует то, что «органы местного самоуправления прямо подчинены органам государственной власти (вплоть до того, что и формирование местных органов осуществляется либо непосредственно государственными органами, либо при их активном участии). В этом варианте местная власть, по сути, полностью «встроена» в систему государственной власти и является её продолжением. Последовательная реализация данной модели приводит к фактической отмене местного самоуправления и замене его системой местного государственного управления». Сама по себе замена местного самоуправления на местное государственное управление, означающая, по всей видимости то, что местные публично-властные полномочия реализуют не самоуправляющиеся, то есть, отделённые от государственной власти и избираемые населением местные публичные органы власти и их должностные лица, а чиновники, назначенные государством, уже означает, на наш взгляд, «скрытую» централизацию. Формально, конечно, уровень принятия публично-властных решений при этом не меняется, а меняется «всего лишь» способ замещения должности. Но при этом совершенно понятно, что такое изменение имеет далеко идущие последствия: избираемые местными жителями органы и должностные лица подотчётны и подконтрольны населению и принимают решения (во всяком случае, должны), исходя из его интересов. Назначенный же местный государственный чиновник подчинён своему руководителю, причем обычно такое подчинение носит административный характер. Чиновник подотчётен и подконтролен этому руководителю и, как правило, отвечает своей должностью за точное исполнение доведенных до него решений. То есть, ограничивается степень его усмотрения, возможность принятия самостоятельных решений. Более того, как правило, такое административное

⁹¹ См. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Дисс...докт.юрид.наук. М., 2007. С.66.

подчинение предполагает и возможность изъятия у этого местного (назначенного) чиновника любого вопроса, и его (вопроса) прямое разрешение на более высоком уровне публичного управления. Это уже, на наш взгляд, прямое свидетельство централизации.

В фокусе настоящего исследования находятся проблемы муниципального управления, поэтому в работе сделан акцент на правовой статус местной администрации как органа, непосредственно данный вид публичного управления реализующего. Но вместе с тем, нельзя не обратить внимание в контексте проводимого анализа и на статус главы муниципального образования, который при определенных условиях – как это установлено в части 2 статьи 37 действующего Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – может являться главой местной администрации. Такую же возможность предусматривает и часть 3 статьи 22 проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», рассматриваемого в настоящий момент Государственной Думой. Полномочия главы муниципального образования в настоящий момент определены в части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ. Они носят весьма общий характер, поскольку действующее законодательство допускает как вхождение главы муниципального образования в систему представительной власти, так и его руководство местной исполнительно-распорядительной властью. Кстати, нельзя не указать на тот факт, что принятый в первом чтении проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» отказывается от использования термина «исполнительно-распорядительный» применительно к местной администрации, что, на наш взгляд, является ошибочным, поскольку суть муниципального управления, осуществляемого местной администрацией, – это именно исполнительно-распорядительная деятельность. Местная администрация занимается исполнительной

деятельностью, поскольку главная её задача – обеспечивать исполнение решений представительного органа муниципального образования, и в этих целях она постоянно осуществляет распорядительные полномочия, управляя теми или иными сферами местного хозяйства, муниципальной собственностью, распоряжаясь местным бюджетом и т.д.

Итак, общие полномочия, предоставленные главе муниципального образования, включают в себя:

1) представительство муниципального образования в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями (в том числе, это означает возможность без доверенности действовать от имени муниципального образования);

2) подписание и обнародование в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования;

3) издание в пределах своих полномочий правовых актов;

4) право требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Вышеперечисленные вопросы практически слово в слово продублированы в части 1 статьи 20 проекта Федерального закона № 131, который предлагает к исключительной компетенции главы муниципального образования отнести:

1) представительство муниципального образования в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности от имени муниципального образования;

2) подписание и обнародование в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования;

3) издание в пределах своих полномочий правовых актов;

4) право требования созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Но на что здесь особенно важно обратить внимание: проект федерального закона допускает установление иных полномочий главы муниципального образования исключительно федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Это, с одной стороны, выстраивает любопытную иерархию нормативных актов – конституция (устав) субъекта Российской Федерации не может противоречить федеральному закону – странно, что такая возможность вообще рассматривается, поскольку, в принципе, конституция или устав субъекта Российской Федерации должны приниматься исключительно по вопросам ведения этого самого субъекта Российской Федерации в соответствии с разграничением предметов ведения, установленных Конституцией Российской Федерации. Но не меньшее удивление вызывает и тот факт, что, по сути, вводится прямой запрет для муниципальных образований определять полномочия главы муниципального образования, в том числе, и являющегося главой исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, в уставе данного муниципального образования. Такой запрет мы оцениваем - как неправомерный, поскольку руководство местной исполнительной властью, более того, основанной, как и любая

исполнительная власть, на принципе единоначалия невозможно без целого ряда исполнительно-распорядительных полномочий. И эти полномочия, вытекающие из необходимости решения вопросов местного значения, должны быть определены на местном же уровне. Если каждый раз, когда необходимо решить какой-либо оперативный управленческий вопрос на местном уровне, придется обращаться к органам государственной власти субъекта Российской Федерации за получением соответствующего разрешения – это попросту парализует местную администрацию.

Таким образом, в случае принятия данного регулирования придётся констатировать тот факт, что для федерального законодателя цели централизации власти, перераспределения (изъятия) полномочий с муниципального уровня доминируют над целями организации эффективного местного управления и оперативного исполнения полномочий по решению вопросов местного значения. Но реализация таких целей приведёт, на наш взгляд, к существенному снижению (и без того не очень высокого) качества муниципального управления.

К централизации, несомненно, приведёт и предполагаемая территориальная реформа. Она уже проводится в соответствии с действующим законодательством, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления, но сейчас это происходит на добровольной для субъектов Российской Федерации основе. Речь идёт о возможности образования муниципальных округов – это относительно новый вид муниципальных образований, он был введён нормами Федерального закона от 01 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «Муниципальный округ – несколько объединённых общей территорией населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные

полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».⁹² По сути, появление муниципальных округов – это возможность замены двухуровневого местного самоуправления на одноуровневую систему. В двух уровневой системе, как известно, 2 типа муниципальных образований – поселенческого типа (городские и сельские поселения) и территориального (муниципальные районы, в территории которых входят территории городских и сельских поселений). По сути, при проведении преобразования, которое часть 3.1-1 статьи 13 называет «объединением всех поселений, входящих в состав муниципального района» - и формально это абсолютно верно, поскольку по действующим нормам территория всего субъекта Российской Федерации разграничивается именно между поселениями (а также городскими и муниципальными округами), поэтому любая часть территории муниципального района является частью территории какого-либо городского или сельского поселения, - происходит отказ от самого приближенного к населению уровня муниципального управления. Поселение – это один или несколько населённых пунктов с достаточно «мягкими» демографическими и географическими критериями формирования. Для создания поселения на территории с «обычной» плотностью населения достаточно нескольких сёл или деревень с населением 1000 человек. В таком сельском поселении обязательно создаётся исполнительно-распорядительный орган – местная администрация, со служащими которой – очно – сможет пообщаться любой житель данного поселения. В случае преобразования в муниципальный округ такая местная администрация ликвидируется. Все вопросы, которые решались указанным органом, передаются на уровень округа, который – в этом практически можно не сомневаться – будет создаваться в границах бывшего муниципального района. И к этим границам совершенно неприменимы указанные демографические критерии. Более того, если речь идёт о

⁹² Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 18. ст. 2211.

муниципальном образовании поселенческого типа, то границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населённых пункта, как правило, устанавливаются **с учётом пешеходной доступности** до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населённых пунктов, входящих в его состав. Несмотря на расплывчатость формулировки («как правило»), эти нормы вполне возможно считать определяющими критерии установления границ муниципального образования – любые исключения из них должны быть, как минимум, обоснованы. После изменения статуса территории на муниципальный округ, конечно же, появляются новые – территориальные – критерии, и они заключаются в том, что протяженность границ вновь образованного муниципального округа (так же как и ранее существовавшего на его месте муниципального района) будет определяться с учётом **транспортной** доступности до административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населённых пунктов, входящих в состав муниципального округа.

На наш взгляд, такой подход прямо свидетельствует о централизации власти – здесь уже не только компетенционно, но и «физически» публичная власть «поднимается» на более высокий уровень, становится менее доступной для граждан. Более того, количество граждан, подконтрольных данному уровню публичной власти многократно увеличивается, а это порождает проблему обратной связи. Можно ожидать кратного роста обращений граждан и замедленной (в лучшем случае) реакции должностных лиц на эти обращения. Более того, таким централизующим подходом, на наш взгляд, нивелируется специфика отдельных местностей, перестают учитываться их местные потребности. Органы публичной власти муниципального округа будут вынуждены принимать рамочные, общие решения, касающиеся всех жителей и всех местностей такого округа, без оглядки на указанную местную специфику.

Приведенные рассуждения, как представляется, являются достаточно очевидными и, конечно же, они вызывают вопросы о том, для чего нужна такая централизация, если её наиболее вероятным следствием станет отдаление от населения, меньший учёт местной специфики, ослабление прямого взаимодействия с жителями и, как результат, определённый отход от самой идеи местного самоуправления как институционально гарантированной возможности граждан самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения? Ответы на эти вопросы, на наш взгляд, сосредоточены, с одной стороны, в политической плоскости, а с другой стороны – в финансово-экономической.

Говоря о политической составляющей данной проблемы, нельзя не отметить тот факт, что во многих случаях построение реальной двухуровневой системы местной публичной власти в муниципальной системе «муниципальный район – муниципальные образования – поселения» оказалось невозможным. Прежде всего, вследствие того факта, что район – это муниципальное образование территориального типа. Оно может быть связующим звеном между входящими в его состав сельскими поселениями и небольшими поселениями городского типа, оно может решать вопросы межмуниципального характера, если речь идёт о коммуникациях, коммунальной, социальной сфере, здравоохранении и т.д. Но исторически так сложилось, что инфраструктура каждого такого района не «распределена ровным слоем» по его территории, а сконцентрирована в единственном городском поселении, являющимся центром данного района, и, следовательно, возникал парадокс: либо данное городское поселение вследствие его инфраструктурной развитости следовало наделять статусом городского округа, то есть, исключать из состава района (и это при том, что «физически перенести» всю районную инфраструктуру «куда-то еще», конечно же, не было никакой возможности), либо сохранять двухуровневую систему, и тогда на одной и той же территории возникали две «равновеликие»,

по сути, системы органов местного самоуправления – данного поселения и указанного района.

Оба возможных решения, как видно, явились крайне неудачными. В первом случае, возникал «вакуум» - район без районного центра. Этот «вакуум» попытались заполнить понятием «административный центр муниципального района», но без надлежащей административно-правовой проработки данного понятия, без выстраивания административных связей между элементами местной публичной власти, это понятие оказалось «подвешенным», то есть, не имеющим реального правового наполнения.

Во втором случае, дело обстоит еще хуже: «Существование самостоятельных администраций района и поселения облекает интересы первой и второй группы (*прим.: в данном случае под интересами первой группы автор понимает «собственные интересы муниципального района», а под интересами второй группы – «собственные интересы поселения» - П.К.*); в независимые друг от друга организационные формы, что невероятно усиливает возможность их конфликта. Конфликтность собственных интересов поселения и района неизбежно снижает защищенность их совместных интересов»⁹³.

Причины такого «политического» конфликта, на наш взгляд, кроются в специфике положений статьи 12 Конституции Российской Федерации (предопределившей и всю специфику муниципального права, включая его базовые отличия от права административного). Дело в том, что нормы статьи 12 Конституции Российской Федерации провозглашают самостоятельность местного самоуправления, то есть, таковым (самостоятельным) является каждое муниципальное образование, буквально - каждое поселение самостоятельно по отношению к району (и наоборот), и это означает невозможность выстраивания административной системы взаимоотношений между районом и поселениями. В системе исполнительных органов глава

⁹³ Макаров И.И. Критика модели объединенной администрации муниципального района и поселения // Журнал российского права. 2015. N 11. С. 49 - 58. С. 50

поселения не подчинён главе района, местная администрация поселения не зависит административно от районной местной администрации, и эти факты, конечно же, не могут не порождать конфликт, поскольку неизбежно возникает конкуренция – за ресурсы, полномочия и т.д.

Этот конфликт в системе «муниципальный район – районообразующее поселение» попытались решить радикально – через возможность полного упразднения местной администрации поселения и передачу ее полномочий администрации муниципального района. Но попытка реализации данного подхода породила лавину проблем, связанных с невозможностью выполнения требований федерального законодательства, прежде всего, бюджетного. Данные проблемы были подробно проанализированы исследователями – и мы полностью согласны с их выводами, заключающимися в том, что в такой ситуации на законодательном уровне принципиально невозможно урегулировать целый ряд базовых вопросов, например, о передаче средств местного бюджета поселения на баланс муниципального района – как минимум, в связи с существованием статьи 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющей (в строгом соответствии с положениями статьи 12 Конституции Российской Федерации конечно же) принцип самостоятельности бюджетов и устанавливающей право и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс (включая функцию исполнения местного бюджета, возложенную на местную администрацию)⁹⁴.

На наш взгляд, если бы в систему местного самоуправления был изначально встроен административно-правовой элемент, такие конфликты не возникали бы. Почему невозможно было предусмотреть не абстрактные «поселенческий» «территориальный», а реальные – нижестоящий и

⁹⁴ См. об этом: Волкова Е.А. Образование единой местной администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района: проблемы реализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 8. С. 48 - 50. Макаров И.И. Организационно-правовые аспекты возложения на администрацию муниципального района полномочий администрации поселения: опыт Ленинградской области // Управленческое консультирование. 2015. N 3. С. 14 - 16.

вышестоящий уровни местного самоуправления, ввести административную подчиненность? По-видимому, проблема заключалась в вопросах соотношения органов представительной власти: местная поселковая администрация может быть встроена в единую систему и административно быть подчинена администрации районной, но как подчинить представительный орган муниципального образования – поселения представительному органу муниципального района? – здесь только один исторический пример существует: принцип демократического централизма и организация власти по советскому типу, но это, видимо, как раз то, от чего действующая публичная власть стремится как можно дальше уйти. Но, в итоге, как видно, она приходит к централизации и еще большему сосредоточению всех функций в «одних руках».

Финансово-экономические аргументы в пользу централизации, на наш взгляд, оказались не менее значимы, чем «политические обоснования». Прежде всего, очевидно, что предложенный вариант преобразования, который начался, следует признать, на уровне регионов и вовсе не по инициативе федерального центра. Наоборот, в самом начале этого процесса федеральный центр активно этой тенденции сопротивлялся. Регионы сами начали реформировать систему уровней местного самоуправления, отказываясь от системы «муниципальный район – поселения» через «преобразование» муниципального района в городской округ (в кавычках, поскольку такой формы преобразования нормы Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предполагают). Возникли субъекты Российской Федерации, странным образом разделённые исключительно на городские округа, причем население в таких «городских» округах было преимущественно сельским. Федеральный центр изначально указывал на недопустимость такого подхода, объяснял, что статус городского округа предполагает наличие городского населения, транспортной, социальной и

иной инфраструктуры... Но, в итоге, в нормы Федерального закона были внесены изменения и появились муниципальные округа.

Эта «уступка» федерального центра, как представляется, была продиктована именно финансово-экономическими соображениями. Административно-территориальная реформа такого рода ведёт к тому, что в регионе кратно сокращается количество чиновников (и, следовательно, возникает очень большая экономия на выплате заработной платы), органов местного самоуправления, зданий, сооружений, объектов, обеспечивающих их функционирование. А это позволяет экономить ресурсы именно регионального бюджета, поскольку абсолютное большинство муниципальных образований в Российской Федерации являются дотационными и их местные бюджеты формируются за счёт трансфертов, направляемых из бюджета субъекта Российской Федерации.

Одним из основных аргументов в пользу данного решения стали расчёты экономистов, показывавшие, что в сумме трансферта местному бюджету соотношение средств на содержание аппарата местного самоуправления и средств, выделяемых на решение им вопросов местного значения, составляло 5:1. То есть, для публичной власти поддержание местной власти на низовом, поселенческом уровне, оказалось экономически чрезвычайно затратным.

Именно поэтому, на наш взгляд, государство теперь предполагает отказаться от признания за всеми поселениями статуса муниципальных образований, что и означает, собственно говоря, наличие организационной основы, в контексте проводимого исследования — это органы муниципального управления. Часть 2 статьи 9 проекта федерального закона из всех существующих на настоящий момент видов муниципальных образований предполагает сохранить лишь, во-первых, городские округа — к ним предъявляются особые территориальные, инфраструктурные и демографические критерии: законодатель предлагает наделять статусом единого городского округа один или несколько городов и (или) иных городских населённых пунктов, не являющихся муниципальными

образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации. Во-вторых, остаются как вид муниципального образования муниципальные округа. Представляется, что в сегодняшней редакции⁹⁵ определение муниципального округа сформулировано крайне неудачно: под ним предлагается понимать муниципальное образование, не соответствующее требованиям к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа либо к плотности населения на территории городского округа. Надо ли говорить о том, что на сегодняшний день абсолютное большинство из более чем 20000 муниципальных образований Российской Федерации не соответствуют указанным критериям. Все ли они получают статус муниципальных округов? – вряд ли. На сегодняшний день федеральный законодатель, по сути, поощряет возможность придавать статус муниципального округа совершенно разным по своим характеристикам территориям – и компактное сельское поселение, и обширный муниципальный район (по проекту нового федерального закона оба этих вида муниципальных образований ликвидируются) – могут стать муниципальными округами. Сложности организации муниципального управления в такой ситуации чрезвычайно возрастут. Вряд ли федеральный законодатель откажется от принципов наделения полномочиями и оценки эффективности деятельности

⁹⁵ По состоянию на 18 мая 2022 года.

органов муниципального управления. Но как в таком случае сравнивать работу двух совершенно разных территорий? Как уже было показано выше – предлагаемый перечень вопросов (вне зависимости от того, как он будет поименован – вопросы «местного значения» или «непосредственного обеспечения жизнедеятельности») – становится единым и для городских округов, и для округов муниципальных. Следовательно, местные исполнительные органы должны иметь сходные организационные структуры для того, чтобы обеспечивать решение данных вопросов. Но в той ситуации, когда федеральный законодатель допускает серьёзные расхождения в плане размеров территорий, их состава, плотности заселения и других критериев, неизбежным становится усложнение подходов к видам муниципальных образований: снова потребуется отграничивать компетенцию сельских муниципалитетов от городских, выделять крупные территориальные единицы с малой плотностью населения и т.д. Но всё это уже реализовано в действующем федеральном законе. Возникает вопрос – следует ли отказываться от этих вполне успешно зарекомендовавших себя принципов? – на наш взгляд нет. Тем не менее, на данный момент предполагается, что на всей территории Российской Федерации только 2 территориальных вида муниципальных образований останется, 3-й вид – внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения не будет регулироваться федеральным законом (то есть, сохраняется нынешний подход). Особенности определения вида муниципального образования на территориях городов федерального значения будут установлены законами соответствующих городов федерального значения.

Таким образом, следует согласиться с Н.Л. Пешиним в том, что построенная в ходе реформы 2000-2003 гг. в Российской Федерации дуалистическая модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления (это такая модель, при которой местная власть контролируется государством лишь в той степени, в какой она участвует в

решении государственных задач; вне этой сферы и в рамках компетенции, определенной государством, местное самоуправление является самостоятельным. При таком варианте соотношения государственной власти и местного самоуправления последнее можно рассматривать как обладающее дуалистической природой: с одной стороны, оно является «продолжением» государства, но с другой – общественным институтом, действительно, оказалась не стабильна⁹⁶). И её эволюция (или деволуция – зависит от подхода) была связана не с расширением элементов децентрализованной модели, при которой, как было показано «органы местного самоуправления полностью отделены от системы государственной власти, формируются исключительно местными сообществами и решают исключительно вопросы местного значения»,⁹⁷ а с переходом в огосударствленную (административную) модель: «государство с целью повышения степени управляемости территорий встраивает местную власть в государственную, в связи с чем и «лишает» местное самоуправление черт, присущих общественной власти. Следовательно, можно сделать вывод о том, что в настоящее время налицо формирование тенденции утраты местным самоуправлением «двойственной природы»; в ближайшем будущем оно может стать исключительно уровнем государственной власти».⁹⁸ Сложно однозначно решить, можно ли считать отрезок длиной в 15 лет «ближайшим будущим», но сделанный в 2007 году вывод сегодня полностью подтвержден на практике.

В связи с этим, несомненно, требует корректировки сложившийся подход к организации муниципального управления: прежняя модель предполагала, что существует обособленная сфера вопросов местного значения и в эту сферу, силу положений статьи 12 Конституции Российской

⁹⁶ Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 10 - 15. С. 15

⁹⁷ Там же. С.13

⁹⁸ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. 461 с. С. 58

Федерации (соответственно продублированных нормами Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») только органы местного самоуправления должны обеспечивать их решение (возможны, конечно чрезвычайные обстоятельства, но как только они отпадают – реализуется данный подход). Сегодня же деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения как неотъемлемая составная часть полномочий органов местного самоуправления охватывается понятием муниципального управления. Но при этом и государственное управление сегодня вполне может рассматриваться как часть функций органов местного самоуправления (в контексте перераспределения полномочий). И, таким образом, исполнительные органы местного самоуправления становятся органами публичного управления, реализующими как функции государственного, так и функции муниципального управления.

Таким образом, сегодня на уровне местного самоуправления проведено такое же чёткое разграничение понятий как на государственном уровне: муниципальная власть – это население (так же как носителем государственной власти является многонациональный народ Российской Федерации); муниципальное управление – это (в широком смысле) деятельность исполнительных органов местного самоуправления, встроенных через перераспределение полномочий и ответственность в единую систему органов государственного управления, которая, по сути, лишь именуется единой системой «публичного управления», потому что формально местное самоуправление отделено от государства и Конституция Российской Федерации (глава 1, закрепившая основы конституционного строя) здесь не допускает каких-либо вариаций.

Конституционные новеллы и проект нового Федерального закона, регулирующего принципы местного самоуправления в единой системе публичной власти, развивают эту линию, закрепляя и организационное единство исполнительных органов субъектов Российской Федерации и

исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (местных администраций), которое обеспечивается через прямое участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в формировании исполнительных органов местного самоуправления, а также ответственностью последних перед первым, и их общий «функционал» - через единство цели деятельности: обеспечение комплексного социально-экономического развития территории.

Таким образом, по нашему мнению, изменение общих принципов организации местного самоуправления на принципы организации местного самоуправления в единой системе публичной власти неизбежно приведёт к тому, что исполнительные органы местного самоуправления станут нижним звеном системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Глава 2. Формы и методы муниципального управления

§1. Правовые формы муниципального управления

Как известно, предметом отрасли административного права являются отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в сфере исполнительной власти. Сама по себе исполнительная власть является важнейшим объектом науки административного права. Как соотносятся между собой понятия «публичная власть» и «исполнительная власть» - этот вопрос, несомненно, представляет собой большой научный интерес и решаться, как видится, он должен, исходя из следующих положений.

Любая власть проявляется в тех или иных действиях волевого характера. Эти действия совершают, придают им соответствующее содержание органы публичной власти – как государственные, так и муниципальные. Поэтому исполнительные органы местного самоуправления как органы публичной власти, совершая соответствующие волевые действия, реализуют функции муниципального управления. Система этих действий, определенным образом упорядоченная и по тем или иным основаниям классифицированная и представляет, по нашему мнению, совокупность форм осуществления муниципального управления.

Как известно, исполнительные органы местного самоуправления, а также и их представители - должностные лица местного самоуправления - наделены собственной компетенцией по решению вопросов местного значения, осуществлению отдельных государственных полномочий, реализации прав, не исключенных из ведения муниципальных образований и т.д. Основной элемент компетенции – это полномочия, то есть права и обязанности, юридические возможности совершения тех или иных значимых властно направленных действий: принятие решения, осуществление контрольных полномочий и т.д. Все эти действия и есть реализация муниципальных управленческих функций, они отражают возможности

осуществления своей компетенции соответствующим субъектом публичной власти. То есть, во вне – во внешнем выражении – реализованные полномочия означают принятые муниципально-правовые решения с целью осуществления местных управленческих функций.

Как известно, теория административного права исходит из того, что под формой административного управления понимается внешне выраженное управленческое действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и ведущее к юридически определённым последствиям. В том случае, когда указанные управленческие действия вызывают последствия юридического характера или же имеют определённое правовое значение их, собственно, и именуют административно-правовыми формами.

Экстраполируя данный подход на уровень местного самоуправления (а такая экстраполяция нам представляется совершенно справедливой, поскольку исполнительные органы местного самоуправления являются составным элементом единой системы муниципальной власти), можно прийти к выводу о том, что под формой муниципального управления следует понимать внешне выраженное управленческое действие местной администрации либо должностного лица исполнительного органа местного самоуправления, осуществленное в рамках его компетенции по решению вопросов местного значения, реализации прав по решению иных публичных вопросов, осуществлению отдельных государственных полномочий, ведущее к юридически значимым для субъектов местного самоуправления (прежде всего, населения) последствиям.

Классификацию форм осуществления муниципального управления вполне логично проводить по аналогии с классификацией форм государственной управленческой деятельности. Как и в системе государственного управления, формы муниципального управления подразделяются на правовые и неправовые. Правовые формы муниципального управления ведут к последствиям правового характера – это, как правило,

муниципальные правовые акты. Неправовые формы прямых правовых последствий не порождают: это может быть организационная деятельность – проведение аппаратных или специализированных совещаний, взаимодействие с иными органами и должностными лицами публичной власти и т.д.

Правовые формы муниципального управления описывают систему управленческих юридически значимых действий исполнительных органов и должностных лиц местного самоуправления. Помимо собственно издания правовых актов, то есть, осуществления регулирования, они включают и иные действия, порождающие чётко выраженные правовые последствия, в частности: регистрация (например, территориального общественного самоуправления), выдача разрешений (чаще всего, безусловно, это выдача разрешений на строительство), муниципальный контроль – в силу положений Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ (ред. от 06 декабря 2021 года) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» органы и должностные лица местного самоуправления наделены обширным перечнем контрольно-надзорных функций, причем названный Федеральный закон объединяет понятия контроль и надзор как формы деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти на уровне государства, но при этом явственно разграничивает их на уровне местного самоуправления – органы местного самоуправления наделены правом осуществления только и исключительно контроля. Меры муниципального контроля включают разные типы действий-решений – и предупредительного характера и направленные на пресечение противоправного поведения и санкционирующие и т.д.

При этом, поскольку теория административного права чётко разграничивает административные формы в зависимости от результатов – различая позитивное и негативное регулирование, следует отметить, что на уровне местной публичной власти речь на данный момент идёт исключительно о позитивных формах муниципального управления, к которым относится, например, разработка и представление на утверждение

представительного органа муниципального образования стратегии социально-экономического развития муниципального образования, разработка проекта местного бюджета, принятие управленческих решений, касающихся муниципальной собственности и т.д.

В деятельности органов муниципального управления вполне идентифицируются и «классические» классификации правовых форм, таких как, например, определение направленности: так же как и правовые формы воздействия органов государственного управления формы муниципального управления воздействуют и на общественные отношения в сфере местного самоуправления (реализуя так называемую внешнюю направленность) и на работу своих внутренних организационных структур (в этом проявляется внутренняя направленность правовых форм). Содержательно акты муниципального управления являются с точки зрения объёма либо общеобязательными (муниципальные правовые акты нормативного характера) либо актами индивидуального (правоприменительного) характера, адресованными либо всей системе исполнительных органов местного самоуправления (при условии, что местная администрация рассматривается как совокупность муниципальных управляющих структур) либо отдельным функциональным или структурным подразделениям, содержащими нормы материальные или процедурные – здесь, по нашему мнению, вполне возможно в ближайшем будущем появление нового вида норм – процессуальных – в том случае, если органы и должностные лица исполнительных органов местного самоуправления будут наделены собственными юрисдикционными полномочиями в сфере административно-деликтного права. Помимо муниципальных правовых актов действующее законодательство допускает существование дву- и многосторонних правовых форм муниципального управления – по аналогии с административно-правовыми договорами исполнительные органы местного самоуправления вправе разграничивать компетенцию на основе договоров. Можно даже утверждать, что действующее федеральное законодательство (нормы Федерального закона от 6 октября 2003

года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») поощряет такой способ реализации муниципального управления в двухуровневой системе: муниципальный район – городские и сельские поселения в составе муниципального района, но, как известно, идущая в настоящее время муниципальная реформа предполагает своего рода «объединение» двухуровневых муниципальных образований в муниципальные округа, поэтому данный объем муниципального договорного регулирования, несомненно, в ближайшее время сократится. Тем не менее, как представляется данная правовая форма муниципального управления останется вполне открытой для организации деятельности органов публичной власти, осуществляющих муниципальное управление. И, безусловно, с точки зрения юридического содержания вполне можно выделить предписывающие, запрещающие и дозволяющие формы.

Тем самым, с нашей точки зрения, вполне корректно проводить параллели между административно-правовыми актами управления и муниципальными правовыми актами управления. В системе местного самоуправления правовые акты муниципального управления, по нашему мнению, являются главной правовой формой реализации задач и полномочий исполнительных органов муниципального уровня. Данное утверждение полагаем справедливым, поскольку, во-первых, правовые акты, издаваемые органами управления муниципального уровня – это в каком-то смысле «традиционный» способ принятия и реализации управленческого решения. Именно с их помощью все функциональные и территориальные подразделения местной администрации и их должностные лица реализуют свои права и обязанности, решают стоящие перед ними задачи. Во-вторых, муниципальный правовой акт управления может быть издан исключительно компетентным исполнительным органом или должностным лицом муниципального управления в пределах тех полномочий, которые для него чётко установлены федеральным законодательством, законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации, уставом и иными

правовыми актами муниципального образования. Так же, как и правовой акт управления правовой акт муниципального управления – это юридически-властное волеизъявление органа или должностного лица местного самоуправления, то есть, в юридической природе актов муниципального управления отражена муниципальная власть.

Таким образом, муниципальный акт правового управления является односторонним волеизъявлением органа или должностного лица исполнительного органа местного самоуправления или его должностного лица, содержащим юридически властные предписания данного субъекта иным субъектам местного самоуправления, являющееся юридически обязательным (императивным) для последних, то есть устанавливающим (а равно изменяющим, дополняющим или отменяющим) правила должного поведения в сфере местного публичного управления, целями которого является определение и реализация задач исполнительного характера муниципального уровня.

По нашему мнению, так же как и административные правовые акты управления правовые акты муниципального управления формируют правовой базис для возникновения, изменения или прекращения муниципально-правовых отношений (это нормы одновременно и муниципального и административного права). Правовые акты муниципального управления должны носить строго подзаконный характер, поскольку порождаются исключительно органами и должностными лицами муниципального (местного) уровня, которые все свои действия и решения обязаны соотносить с положениями Конституции Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами, а также уставами (конституциями) и законами субъектов Российской Федерации. Так же как и правовые акты в системе государственного управления правовые акты муниципального управления обеспечивают задачи детализации, уточнения, обеспечения действия тех правовых норм, которые содержат муниципальные правовые акты, принятые представительным органом муниципальной власти,

включая устав муниципального образования, реже – населением муниципального образования. В соответствии с традиционной классификацией правовые акты муниципального управления, несомненно, подразделяются на нормативные и индивидуальные. Нормативные акты муниципального управления являются прямым выражением регулятивной функции органов муниципального управления. Нормы, издаваемые исполнительными органами местного публичного уровня и их должностными лицами, регулируют муниципально-правовые отношения (и одновременно – административно-правовые отношения) в сфере муниципального управления путем установления общеобязательных правил, рассчитанных на постоянное исполнение и не имеющих конкретного адресата (например, градостроительный план муниципального образования). Так же, как и в подзаконном административном нормотворчестве акты муниципального управления, по нашему мнению, следует относить к так называемым актам правоустанавливающего характера. Нормативные акты муниципального управления уточняют административно-правовой (и одновременно – муниципально-правовой) статус жителей муниципального образования и юридических лиц, осуществляющих свою деятельность на его территории. Они также могут устанавливать особенности того или иного поведения в сфере муниципального управления. Например, правила застройки территории муниципального образования, правила предоставления земельного участка под тот или иной вид деятельности и т.д. Особая задача такого рода актов, по нашему мнению, заключается в том, чтобы определить организационно-правовой (административно-, муниципально-правовой) статус органов муниципального управления - исполнительного аппарата местной публичной власти – это, в частности, положения о департаментах и управлениях местной администрации, положения о ее территориальных подразделениях и т.д.;

Отдельно следует указать на тот немаловажный факт, что только на основе нормативных правовых актов муниципального управления могут быть реализованы стратегии социально-экономического развития муниципальных

образований. Профессор Н.Л. Пешин совершенно справедливо указывает на то, что «с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁹⁹ (далее - Федеральный закон N 172-ФЗ) сформировался новый тренд в общей системе территориального управления России - стратегическое планирование развития территории и формирование системы стратегирования»¹⁰⁰. Стратегирование, учёные определяют, как «процесс управления развитием территории (в нашем случае - муниципального образования), направленный на повышение её устойчивости и адаптивности к изменяющимся экономическим и социальным реалиям. Стратегирование подразумевает комплекс мер и мероприятий, которые позволяют муниципальному образованию выбирать оптимальный путь развития в каждый момент времени»¹⁰¹. Именно стратегирование, полагают эксперты, позволит муниципальному образованию «быстро реагировать и на «входящие вызовы», и на открывающиеся возможности. При этом важно, чтобы в процессе стратегирования были сбалансированы краткосрочная и долгосрочная результативность деятельности органов местного самоуправления»¹⁰². При этом, эксперты достоверно установили, что пакет «муниципальных стратегических документов обычно включает: стратегию социально-экономического развития муниципального образования, план мероприятий по её реализации, прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период, бюджетный прогноз на долгосрочный период, муниципальные программы»¹⁰³. Так вот, из всего этого пакета только саму стратегию утверждает представительный орган муниципального образования. Все иные приведенные документы – это нормативные правовые акты муниципального управления, утверждаемые и вводимые в действие органами муниципального

⁹⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. N 26 (часть I). Ст. 3378.

¹⁰⁰ Пешин Н.Л., Гандалоева Л.Б. Вопросы муниципального стратегирования на примере муниципального образования «Городской округ город-курорт Сочи» Краснодарского края // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 12. С. 70 - 74.

¹⁰¹ Там же. С.70.

¹⁰² Там же. С.71.

¹⁰³ Там же. С.72.

управления. Они содержат и необходимые позитивные правила, и требуемые ограничения, и соответствующие запреты, могут устанавливать особые обязанности либо наделять соответствующих субъектов муниципального управления рядом прав, реализуемых в целях решения задач муниципального управления. Следовательно, нормативные правовые акты муниципального управления следует относить к источникам как российского административного, так и российского муниципального права. Представляется вполне доказанным, что именно они являются правовым базисом для возникновения, изменения и прекращения административно-правовых/муниципально-правовых отношений. Нормативные правовые акты муниципального управления действуют в границах соответствующих муниципальных образований.

Правоприменительный (индивидуальный) акт муниципального управления – это особый вид документа, применяющегося в целях организации и/или обеспечения деятельности исполнительных органов и должностных лиц на уровне местного самоуправления в целях реализации задач и функций местной публичной власти. К такого рода актам следует отнести распоряжения главы муниципального образования, распоряжения главы местной администрации, приказы функциональных (структурных) и территориальных органов местной администрации и/или их руководителей, протоколы, акты проверок и т.д. Как правило, данные акты носят письменный характер, однако, в рамках служебных отношений подчинения, прежде всего, в системе муниципальной службы могут быть выражены и устно (например, устное распоряжение или поручение главы местной администрации). Так же как и в системе государственного управления индивидуальные акты муниципального управления издаются в целях исполнения правовых норм, то есть, обладают правоприменительным характером. Их юридическое содержание, с нашей точки зрения, полностью совпадает с содержанием правовых актов в системе государственного управления – а именно, оно заключается в распорядительном характере, то есть, в прямом определении

точных юридически властных волеизъявлений субъектов муниципального управления. Посредством данных правоприменительных актов решаются индивидуальные дела или вопросы, возникающие в сфере муниципального управления (в принципе, их вполне можно считать административно-правовыми по содержанию – если речь, например, идёт об издании приказа о назначении на должность руководителя того или иного департамента местной администрации и т.п.). Аналогично и в практике государственного управления индивидуальные акты составляют основной массив, в практике муниципального управления именно индивидуальные правовые акты муниципального управления наиболее распространены в повседневной муниципальной управленческой деятельности, поскольку позволяют наиболее прямым и конкретным образом реализовать её исполнительское назначение и стать важнейшим инструментом оперативного решения текущих вопросов муниципального управления.

Следует отметить, что индивидуальные правовые акты муниципального управления выступают на уровне местного самоуправления далеко не только средством проведения в жизнь собственно административно-правовых норм (определяющих саму систему муниципального управления и т.д.). Они чрезвычайно важны и для регулирования финансовых, земельных, трудовых, образовательных, социальных и иных отношений на уровне местного самоуправления. При этом невозможно не отметить и сходство наименований правовых актов государственного управления и муниципального управления: и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Российской Федерации в качестве таких правовых форм выступают постановления (как правило, правовые акты нормативного характера) и распоряжения (как правило, правовые акты индивидуального характера). И Правительство Российской Федерации, как высший федеральный орган исполнительной власти, и высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации издают правовые акты двух указанных типов. И абсолютно такую же ситуацию мы можем наблюдать и в системе муниципального управления. В соответствии с

действующим законодательством глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издаёт постановления и распоряжения местной администрации в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации. Глава муниципального образования издаёт постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесённым к его компетенции уставом муниципального образования в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами.

Весьма любопытна параллель между наименованиями нормативных правовых актов государственного управления и муниципального управления. И акты федерального правительства, и акты высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации именуются одинаково – постановления и распоряжения: часть 1 статьи 5 Федерального конституционного закона от 06 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» определила, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. В статье 36 Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ (ред. от 14 марта 2022 года) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» говорится об **актах** высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, которые, будучи принятыми в пределах его полномочий, обязательны к исполнению в субъекте Российской Федерации. То есть, виды этих актов, их наименования определяются в законодательстве каждого отдельного субъекта Российской Федерации. Проведенный анализ показывает, что, как правило, эти наименования дублируют наименования правовых актов управления, издаваемых Правительством Российской Федерации. Так, часть 2 статьи 53 Устава Краснодарского края определяет, что

в систему законодательства края входят постановления, принимаемые главой администрации (губернатором) края¹⁰⁴. Часть 2 статьи 43 Устава указывает, что правовыми актами главы администрации (губернатора) Краснодарского края являются постановления и распоряжения. При этом актами администрации Краснодарского края являются приказы администрации Краснодарского края. Приказы администрации Краснодарского края издают должностные лица, уполномоченные главой администрации (губернатором) Краснодарского края. Руководители органов исполнительной власти Краснодарского края в пределах своей компетенции издают приказы. А статья 57 названного Устава указывает, что «постановления и распоряжения главы администрации (губернатора) края не должны противоречить законам Краснодарского края»¹⁰⁵. Аналогичная картина существует и на федеральном уровне, где руководители федеральных органов исполнительной власти также издают правовые акты управления в форме приказов. Наконец, на уровне местного самоуправления в соответствии с частью 6 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (а равно согласно части 4 данной статьи глава муниципального образования в случае, если он исполняет полномочия главы местной администрации), издаёт постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а

¹⁰⁴ Устав Краснодарского края, принят 18 июля 1997 года (в ред. 09.12.2019 г.) // [Электронный ресурс] - URL: <https://admkrain.krasnodar.ru/content/1145/> (дата обращения: 15 июля 2022 года).

¹⁰⁵ Устав Краснодарского края, принят 18 июля 1997 года (в ред. 09.12.2019 г.) // [Электронный ресурс] - URL: <https://admkrain.krasnodar.ru/content/1145/> (дата обращения: 15 июля 2022 года).

также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации. При этом в соответствии с частью 7 статьи 43 иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесённым к их полномочиям уставом муниципального образования. В проекте федерального закона данные формулировки также сохранены (см. статьи 59-60 проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹⁰⁶).

В целом, и нормативные, и правоприменительные акты муниципального управления требуют установления и последующего соблюдения правил и процедур, определяющих порядок их подготовки, предварительного и итогового обсуждения, в случае необходимости - экспертизы, принятия, изменения и отмены. Установление данных правил и процедур относится к компетенции самих исполнительных органов местной публичной власти (органов муниципального управления). Так же, как и общие административные акты правового управления, акты муниципального управления могут быть опротестованы, обжалованы, отменены в порядке, установленном действующим законодательством. Следует отметить, что указанное законодательство (а именно, нормы Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») содержат соответствующие положения в статье 48. И в рамках готовящейся реформы местного самоуправления на настоящий момент их не предполагается менять. Нормы статьи 53 (отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия) проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» дословно воспроизводят указанные выше положения статьи 48 Федерального закона № 131-ФЗ.

¹⁰⁶ Законопроект № 40361-8 // [Электронный ресурс] - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 15 июля 2022 года).

Так же, как и в системе государственного управления соблюдение актов муниципального управления обеспечивается как мерами административной, так и мерами дисциплинарной ответственности. Так, нарушение правил благоустройства может повлечь административную ответственность как в соответствии с нормами федерального КоАП, так и в соответствии с положениями законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Аналогичные правила могут касаться «режима тишины» и т.д. – общий перечень здесь определён не на уровне местного самоуправления, а в самом законодательстве об административной ответственности – и речь здесь идёт об установленных местной администрацией общеобязательных правилах, изданных в пределах её компетенции, действие которых распространяется на любых лиц, находящихся на территории муниципальных образований.

К числу актов муниципального управления, обеспечиваемых мерами дисциплинарной ответственности, относятся правовые акты, адресуемые территориальным и функциональным (структурным) подразделениям местной администрации, отдельным должностным лицам, муниципальным служащим, состоящим в трудовых отношениях с местной администрацией.

В силу требований федерального законодательства правовые акты муниципального управления (что типично для исполнительной власти, основанной, как известно, на принципе единоначалия) принимаются только единолично, уполномоченным должностным лицом (их всего два в системе местного самоуправления – это либо глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации либо собственно глава местной администрации). Принимаются данные акты от имени местной администрации. Но при этом так же, как, например, и в федеральных министерствах, при главе местной администрации, как правило, формируется и функционирует совещательный коллегиальный орган (президиум, совет, коллегия местной администрации и т.п.), в который входят руководители ключевых подразделений и который разрабатывает все наиболее важные

проекты актов муниципального управления, принимаемых местной администрацией. Порядок подписания, опубликования и вступления в силу правовых актов муниципального управления практически не урегулирован нормами действующего федерального законодательства. Часть 1 статьи 47 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» лишь содержит отсылку на то, что это происходит в порядке, установленном уставом муниципального образования. В связи с этим возникает две правовые проблемы: во-первых, очень часто и уставы муниципальных образований не определяют указанный порядок; во-вторых, то возможное разнообразие, которое может проявиться в совершенно разных порядках вступления в силу, подписания, опубликования актов муниципального управления, на наш взгляд, не соотносится с принципом единства системы публичной власти. Равным образом, затрудняет правоприменение и тот факт, что нет единой системы (ни на федеральном уровне, ни на уровне субъектов Российской Федерации), которая содержала бы официальные тексты правовых актов управления. На сегодняшний день п.2 части 2 статьи 47 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» говорит о том, что «официальным опубликованием муниципального правового акта или соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании». Эта формулировка крайне неточна. Почему считается, а не является, например? В каком именно издании публикуются акты муниципального управления? В любом, лишь бы оно распространялось в данном муниципальном образовании? В сегодняшних условиях, когда абсолютно все местные администрации цифровизованы (оцифрованы), на наш взгляд, вполне возможно было бы в каждом субъекте создать официальный электронный портал, содержащий все акты муниципального управления. При необходимости, эти порталы могли бы быть связаны и с федеральным

порталом, таким как право.ру, что, несомненно, сделало бы общедоступными правовые акты муниципального управления и реально позволило бы каждому гражданину, каждому жителю муниципального образования ознакомиться с любым актом муниципального управления, затрагивающим его права или интересы. Но пока, на сегодняшний день, даже в крупных муниципальных образованиях, с качественными юридическими службами данная важнейшая процедура не урегулирована. Так устав города Краснодара¹⁰⁷ содержит специальную главу 11 – «Муниципальные правовые акты», однако, вопреки требованиям Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» ни порядок подписания, ни опубликования, ни вступления в силу правовых актов муниципального управления не урегулирован в его нормах. По сути, в положениях названной главы лишь воспроизводятся формулировки федерального закона о том, что в систему муниципальных правовых актов входят постановления и распоряжения администрации муниципального образования город Краснодар (статья 61 устава); отметим, что при этом отдельно издает «свои» постановления и распоряжения и глава муниципального образования город Краснодар, который в силу положений статьи 35 устава является главой местной администрации. Возникает еще один вопрос – в чем смысл такого регулирования? Какие решения принимаются «отдельно» главой муниципального образования, если компетенция главы муниципального образования в данном случае полностью совпадает с компетенцией главы местной администрации? – совершенно ясно, что никаких, именно поэтому в статье 66 устава города объединены «постановления и распоряжения главы муниципального образования город Краснодар, постановления и распоряжения администрации муниципального образования город Краснодар». Однако в данной статье (в ред. Решения

¹⁰⁷ Устав муниципального образования город Краснодар от 21 апреля 2011 г. № 11 п.6 (в ред. от 21 апреля 2022 года) // [Электронный ресурс] - URL: <https://krd.ru/dokumenty/dokumenty-gorodskoy-dumy/ustav-munitsipalno-obrazovaniya-gorod-krasnodar/> (дата обращения: 16 июля 2022 года).

городской Думы Краснодара от 28.04.2015 № 78 п.3) речь идёт лишь о том, что глава муниципального образования город Краснодар в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами Краснодарского края, настоящим Уставом, решениями городской Думы Краснодара, издаёт постановления администрации муниципального образования город Краснодар по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципального образования город Краснодар федеральными законами и законами Краснодарского края, а также распоряжения администрации муниципального образования город Краснодар по вопросам организации работы администрации муниципального образования город Краснодар. При этом глава муниципального образования город Краснодар издаёт постановления и распоряжения главы муниципального образования город Краснодар по иным вопросам, отнесённым к его компетенции настоящим Уставом в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами. Часть 2 указанной статьи указывает, что постановления и распоряжения главы муниципального образования город Краснодар, постановления и распоряжения администрации муниципального образования город Краснодар обязательны для исполнения на территории муниципального образования город Краснодар.

К сожалению, какие-либо требования к порядку издания указанных актов не определены – ни установлена процедура подготовки/разработки проекта правового акта муниципального управления, не определена последовательность согласования разработанного проекта с теми или иными структурами в системе местного самоуправления города; не урегулированы вопросы, касающиеся определения официального наименования акта (постановление, распоряжение, в отдельных случаях – приказ); не установлен перечень реквизитов соответствующего акта (номер, штамп, подпись, печать

и т.д.). С нашей точки зрения, именно эти характеристики относятся к процедуре принятия правового акта муниципального управления, и именно они в силу прямого указания федерального закона должны быть отражены в уставе муниципального образования. Но этого, как видно, не происходит (устав города Краснодара в данном случае – абсолютно типичный случай, характерный для подавляющего большинства муниципальных образований Российской Федерации). А, между тем, по нашему мнению, не установление требований к порядку издания правовых актов даёт такие же основания для признания их недействительными, как и их несоблюдение. Равным образом, в уставе муниципального образования должна быть определена, по нашему мнению, и процедура внесения изменений и дополнений в тексты действующих правовых актов муниципального управления. К сожалению, мы и этого не встречаем в сегодняшней правовой практике. Порядок внесения поправок, издания новой редакции определён лишь применительно к самому уставу муниципального образования, но не применительно к правовым актам муниципального управления. Сказанное в полной мере относится и к вопросам прекращения действия данных актов, то есть, утраты ими юридической силы.

Безусловно, нельзя отрицать ведущий характер в системе муниципальных правовых актов устава и решений, принятых на местном референдуме, а равно решений представительного органа муниципального образования: они определяют важнейшие вопросы социально-экономического развития муниципального образования, такие как стратегия развития муниципалитета, местные налоги, программы приватизации и т.д. Однако и правовые акты муниципального управления исключительно важны для надлежащего регулирования общественных отношений на уровне местного самоуправления, и именно поэтому необходимы строгие, чёткие, прописанные на уровне главного правового акта муниципального образования требования, предъявляемые порядку их разработки, принятия, опубликования, внесения изменений и отмены. По нашему убеждению, именно от качества правовых актов муниципального управления, в конечном итоге, зависит то, будут ли

соблюдаться и реально реализовываться нормы устава и других важнейших актов муниципального образования.

Что касается отмены правовых актов муниципального управления, то здесь общие правила, распространяющие на всю систему муниципальных правовых актов (то есть, включая и правовые акты муниципального управления) установлены статьёй 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Суть этих правил применительно к правовым актам муниципального управления следует свести к тому, что они могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц - органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Особая процедура установлена для правового акта муниципального управления, не имеющего нормативного характера, но адресованного субъектам предпринимательской деятельности. Такой акт «незамедлительно приостанавливается принявшим (издавшим) его органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления в случае получения соответствующего предписания Уполномоченного при Президенте

Российской Федерации по защите прав предпринимателей, выданного в соответствии с законодательством Российской Федерации об уполномоченных по защите прав предпринимателей». Об исполнении полученного предписания исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления или должностные лица местного самоуправления обязаны сообщить Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в трёхдневный срок, а представительные органы местного самоуправления - не позднее трёх дней со дня принятия ими решения. Любопытно, что приведенные нормы Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» регулируют процедуру «приостановления» действия муниципального акта, но включены они в статью, посвященную отмене действия муниципальных правовых актов. И, кстати, каких-либо положений о «возобновлении» действия «приостановленного» акта указанная статья не содержит.

Логика такого регулирования, по всей видимости, заключается в том, что как отменённый, так и приостановленный акт прекращает порождать юридические последствия. Причины отмены/приостановления действия могут быть различны: от «нормального» управленческого процесса – акт устарел, истёк срок его действия, достигнуты цели его издания, изменилось регулирование, имеющее более высокую юридическую силу и требуется приведение его в соответствие – и вплоть до прекращения действия в связи с установлением ничтожности, изданием его вне пределов полномочий соответствующего органа или должностного лица местного самоуправления.

Соответственно различаются и предпосылки и собственно варианты отмены правовых актов муниципального управления. Так, правовой акт муниципального управления может быть отменён в результате издания нового правового акта муниципального управления по тому же вопросу, но может быть и отменён решением суда как результат опротестования или обжалования.

Одной из неоднозначно признаваемых форм муниципального управления (как в теории административного, так и в теории муниципального права) является административный договор, заключаемый между субъектами местного самоуправления.

Действующее федеральное законодательство, прежде всего, признает договор как форму межмуниципального сотрудничества: часть 4 статьи 8 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» устанавливает, что в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Но это, по сути, частноправовые соглашения, заключаемые по поводу имущественных отношений. Теория же административно-правового договора предполагает его выраженный публично-правовой характер. И речь идёт не только о субъектном составе (органах, должностных лицах органов исполнительной власти), но и о предмете такого договора – публично-властные полномочия, реализация вопросов публичного (муниципального – в нашем случае) управления и т.д. В «классическом» административном праве в качестве таких договоров обычно выделяют соглашения о разграничении полномочий между органами исполнительной власти разных уровней. Проблема заключается в том, что возможность заключения подобного соглашения в настоящее время является, скорее умозрительной. Федеральный центр очень чётко выстраивает взаимоотношения с субъектами Российской Федерации таким образом, чтобы в нём не было место договорным отношениям. Прекратили своё действие и не возобновляются все договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами. На основе закона

разграничивается государственная собственность – на федеральную и собственность субъектов Российской Федерации и т.д. Тем не менее, формально возможности для заключения административно-правовых договоров остаются в административном праве. Так, согласно части 2 статьи 13 Федерального конституционного закона от 06 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», «Правительство Российской Федерации по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному конституционному закону и федеральным законам»¹⁰⁸. А согласно части 3 этой же статьи «Правительство Российской Федерации осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основании соответствующих соглашений»¹⁰⁹. Очевидно, что поскольку Правительство Российской Федерации осуществляет соответствующие полномочия на основании соглашения, то есть, административного договора, его вполне можно определить, как правовую форму осуществления исполнительной власти.

Примерно такая же ситуация сложилась и в системе муниципального управления. Согласно части 4 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счёт межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Равным образом и органы

¹⁰⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. ст. 7061.

¹⁰⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. ст. 7061.

местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счёт межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Федеральный закон требует, чтобы указанные соглашения заключались на определенный срок и содержали положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объёма указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения таких соглашений должен определяться уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (абз.4 части 4 статьи 15 Федерального закона). Для осуществления переданных в соответствии с указанными соглашениями полномочий органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования.

Выше уже было показано, что, за исключением ряда стратегических вопросов, все вопросы местного значения решаются органами муниципального управления, поэтому, хотя Федеральный закон и говорит об органах местного самоуправления «в общем», очевидно, что в случае заключения такого рода соглашений их субъектами будут выступать не представительные, а, в первую очередь, именно исполнительные органы местного самоуправления. И здесь, по нашему мнению, весьма отчетливо проявляется отличительное качество административного договора: речь идёт

о решении вопросов местного значения, об осуществлении публичной власти и реализации полномочий муниципального управления на территории муниципального образования. Поэтому, конечно же, заключение такого рода соглашений будет приводить к возникновению юридических фактов, порождающих (административно-правовые по своей природе) муниципально-управленческие отношения. Они и становятся свидетельством проявления юридически властной формы реализации исполнительной деятельности на уровне местного самоуправления. Дополнительно этот вывод подтверждается положениями статьи 47 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (о вступлении в силу муниципальных правовых актов), часть 2 которой устанавливает, что как и муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, так и **соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления** (*выделено мной – ПК*), вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Полагаем, что такого рода соглашения и являются административно-правовыми. Они вполне могут порождать конкретные правоотношения и, в ряде случаев, замещать собой правовые акты исполнительных органов муниципального управления. Таким образом, они могут быть признаны прямыми средствами муниципального управления.

При этом нельзя не отметить, что данная конструкция, вероятнее всего, будет существенно модифицирована в ходе ведущейся реформы местного самоуправления в Российской Федерации. Принципиальная возможность заключения соглашений между органами местного самоуправления сохранится (сохраняется на данный момент и общий принцип, согласно которому «Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, муниципальные нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус организаций,

учредителем которых выступает муниципальное образование, а также **соглашения** (*выделено мной – ПК*), заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) (см. часть 10 статьи 51 проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹¹⁰), однако в части 2 статьи 51 исследуемого законопроекта («Система муниципальных правовых актов, порядок их подготовки и вступления в силу») содержится важная оговорка о том, что соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, являются **нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования**. Таким образом (в случае принятия текста федерального закона в предложенной редакции), исчезает как административно-правовая природа, так и собственно договорный характер указанных соглашений – они становятся исключительно муниципально-правовыми по своему содержанию, не связанными напрямую с осуществлением муниципального управления. Такие соглашения станут лишь предварять те или иные формы муниципального управления. Для «перенесения» их в сферу муниципального управления потребуется властное волеизъявление должностного лица или органа местного самоуправления, то есть, юридически-властное оформление соответствующих предписаний. В новом законе соглашение непосредственно не будет порождать конкретные административные правоотношения, а приведет к формированию «цепочки» юридических фактов, включающих соглашение и в его развитие – решение субъекта муниципального управления в виде формы правового акта муниципального управления по реализации соответствующего соглашения, что приводит нас уже к реализации «классических» форм муниципального управления.

¹¹⁰ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Законопроект № 40361-8 // [Электронный ресурс] - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 18 июля 2022 года).

§2. Методы муниципального управления

Совпадение административно-правовых форм муниципального управления с административно-правовыми формами управления государственного дополняется и полным совпадением методов управленческой деятельности (методам управления, как их именуют в административном праве). Метод очень хорошо разработан в теории права – классическое его определение сводится к охвату всей совокупности приемов и способов, посредством которых отрасль права оказывает воздействие на регулируемые ею общественные отношения. Метод осуществления государственного или муниципального управления – это тоже совокупность способов и/или приемов воздействия, но в данном случае, по нашему мнению, речь идёт о воздействии субъектов управления на свои объекты с целью достижения тех целей и задач, которые стоят перед субъектами управления. Таким образом, говоря о правовых методах муниципальной управленческой деятельности, можно указать, что посредством повседневной деятельности органов и должностных лиц местной администрации (реализации соответствующих правовых форм муниципального управления) в соответствии с их полномочиями и в пределах их компетенции осуществляется правовое воздействие на объекты муниципального управления с целью решения задач, стоящих перед местной исполнительной властью. Наряду с правовыми формами муниципального управления правовые методы муниципального управления – это один из важнейших элементов организации и практической реализации муниципального управления. Так же как и в системе государственного управления в системе муниципального управления могут выделены методы властного, подчиняющего воздействия, методы организационно-управляющего воздействия и методы осуществления тех или иных процедурных действий. Содержанием методов муниципального управления, чаще всего, является классическое установление тех или иных правил поведения в области,

относящейся к ведению исполнительных органов или должностных лиц местного самоуправления. Данные правила могут являться общеобязательными и в этом случае правовой формой их выражения становится муниципальный нормативный правовой акт, изданный от имени местной администрации. Однако такого рода правило или правила могут быть адресованы и конкретному субъекту или субъектам; в таком случае правовой формой реализации соответствующего метода становится индивидуальный правовой акт муниципального управления.

В том случае, если в ведении местной администрации находятся (муниципальное образование является собственником, владельцем доли (сособственником) и т.п.) те или иные организации – например, образовательные учреждения или промышленные предприятия, в качестве метода муниципального управления может применяться муниципальное задание – соответствующие организации могут получать конкретные предписания (к примеру, обучить определенное количество тех или иных лиц; изготовить определенное количество требуемой продукции); выполнение такого муниципального задания финансируется из средств муниципального бюджета. Часть 5 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации требует, чтобы порядок формирования муниципального задания и финансового обеспечения выполнения муниципального определял:

1) правила и сроки формирования, изменения, утверждения муниципального задания, отчёта о его выполнении;

2) правила и сроки определения объёма финансового обеспечения выполнения муниципального задания, включая:

расчёт и утверждение нормативных затрат на оказание муниципальных услуг на основе базовых нормативов затрат на оказание муниципальных услуг и корректирующих коэффициентов к ним, а также нормативных затрат на выполнение работ;

сроки и объёмы перечисления субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания;

возврат субсидии в объёме, который соответствует показателям муниципального задания, которые не были достигнуты (с учётом допустимых (возможных) отклонений), в случае, если муниципальное задание является невыполненным;

3) правила осуществления контроля за выполнением муниципального задания муниципальным учреждением органами местного самоуправления, осуществляющими функции и полномочия учредителя.

В целом муниципальное задание должно содержать:

показатели, характеризующие качество и (или) объём (содержание) оказываемых муниципальных услуг (выполняемых работ);

порядок контроля за исполнением муниципального задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;

требования к отчётности об исполнении муниципального задания.

Муниципальное задание на оказание муниципальных услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать:

определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;

порядок оказания соответствующих услуг;

предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Как известно, управление муниципальной собственностью также отнесено к компетенции органов местного самоуправления, которые в соответствии с нормами гражданского законодательства осуществляют права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, действуя от имени муниципального образования. В ряде случаев эти права осуществляет непосредственно население муниципального образования. И уже более 15 лет назад проф. В.А. Щепачев выделил четыре

основных метода управления муниципальной собственностью (актуальные и на сегодняшний день): организационно-правовой, организационно-экономический, финансовый и учётно-аналитический.

Организационно-правовой метод, как было показано, заключается в издании органами и должностными лицами местного самоуправления правовых актов, регулирующих вопросы управления муниципальной собственностью. Это могут быть, например, решения об участии в обществах и товариществах, решения о развитии коммунальной инфраструктуры муниципального образования, о развитии муниципального транспорта и пр. Как представляется, в целом данный метод является универсальным, поскольку не только организационные, но и экономические, и финансовые методы управления собственностью объективируются и формализуются посредством принятия правовых решений.

Организационно-экономический метод – это ведение реестров имущества, планирование его использования, его инвентаризацию, аудит и т.п. Его реализация также неразрывно связана с изданием правовых актов, но не нормативных, а правоприменительных.

Финансовый метод тесно связан с организационно-экономическим, разница заключается лишь в том, что учитываются и планируются доходы и расходы муниципальных образований.

Учётно-аналитический метод направлен на решение вопросов о том, какая деятельность муниципального образования и какие объекты собственности приносят доход, а какие влекут расходы, как спрогнозировать их соотношение и с учётом этого предложить оптимальный план развития муниципального образования¹¹¹.

На примере выше был показан и еще один метод реализации муниципального управления – предписание о совершении определённых

¹¹¹ О методах управления муниципальной собственностью см.: *Щепачев В. А.* Становление и развитие местного самоуправления в субъекте Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты. Оренбург, 2004.

действий (предписание о возврате субсидии и т.д.) – здесь мы также можем констатировать совпадение методов управленческой деятельности в сфере государственного и муниципального управления. Не требует специального обоснования и совпадение таких методов в государственной и муниципальной управленческой деятельности как назначение на должности, например, гражданской службы в системе государственного управления и соответственно должности муниципальной службы – в системе управления муниципальным. Равным образом к области административно-правовых методов, используемых в муниципальном управлении, относятся и метод запретов. В ряде случаев (например, в сфере земельных отношений) органы публичной власти, осуществляющие муниципальное управление, наделены правом выдавать те или иные разрешения (например, на проведение строительных работ). Осуществление регистрационных действий также является методом осуществления муниципального управления (например, регистрация уставов территориального общественного самоуправления). Несомненно, одним из важных методов муниципального управления является так же муниципальный контроль – статья 17.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», введенная в действие Федеральным законом от 18 июля 2011 № 242-ФЗ в 2011 году, установила, что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Организация и осуществление видов муниципального контроля регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Федеральный закон определяет, что к полномочиям

органов местного самоуправления в области муниципального контроля в соответствии со статьей 6 относятся:

- 1) участие в реализации единой государственной политики в области государственного контроля (надзора), муниципального контроля при осуществлении муниципального контроля;
- 2) организация и осуществление муниципального контроля на территории муниципального образования;
- 3) иные полномочия в соответствии с федеральными законами.

Отнесение осуществления соответствующих видов муниципального контроля к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам местного значения поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, муниципальных округов осуществляется в пределах установленного перечня вопросов местного значения (в городах федерального значения – соответствующими законами данных субъектов Российской Федерации).

Отдельно в качестве метода муниципального управления, несомненно, также могут быть выделены поощрения (и материальные, и моральные), и применение материальных санкций в системе муниципальной службы, и разрешение споров между участниками муниципальных управленческих отношений, и другие.

Таким образом, как видно из проведенного исследования, практически весь спектр «классических» административно-правовых методов реализуется на уровне местного самоуправления в системе муниципального управления. Это, по нашему мнению, свидетельствует о том, что в муниципальном управлении проявляются ровно те же качества, которые свойственны и государственной управленческой деятельности. И в рамках этих единых методов находят свои формы реализации и единая публичная исполнительная власть. Как и административные методы, методы муниципального управления вполне могут рассматриваться как средства прямого внеэкономического воздействия субъекта муниципального управления на соответствующие

объекты. Субъект муниципального управления определяет набор (властных) управленческих действий посредством которых обеспечивается должное юридически обязательное поведение управляемых объектов. Следует особо подчеркнуть, что как и административно-правовые методы управления методы муниципального управления являются внеэкономическими, то есть субъект муниципального управления воздействует на (контролирует) сознательно-волевое поведение управляемых объектов – как физических, так и юридических лиц (последних – с известными оговорками, опять-таки принятыми в административном праве). При этом как и в государственном управлении в муниципальном управлении используются как методы убеждения, так и принуждения. Как было показано выше, действующее законодательство обеспечивает в необходимых случаях разнообразные возможности юридического принуждения объектов муниципального управления к должному поведению. Сходство управляющего воздействия на объекты управления проявляется и в использовании единых для государственного и муниципального управления административных («административно-муниципальных» – на уровне местного самоуправления) правовых форм. Таким образом, становится очевидной прямая связь между государственным и муниципальным управлением - двумя очень схожими сферами применения административно-(муниципально)-правовых форм и административно-(муниципально)-правовых методов.

Глава 3. Взаимоотношения органов государственного и муниципального управления

§1. Концепции соотношения местной и центральной публичной власти

Проблематика формирования парадигмы взаимоотношений между органами центральной государственной власти и муниципальными органами власти является предметом острых научных дискуссий. Политические, экономические, философско-исторические и правовые аспекты обозначенной проблематики и в науке административного и в науке муниципального права постоянно направлены на поиск оптимально-эффективных форм соотношения центральной и муниципальной властей.

Реформы, связанные с децентрализацией публичной власти, выделения в системе единого административного управления, управления муниципального в Российской Федерации, получили конституционное закрепление в 1993 году, статья 12 Конституции Российской Федерации указала на самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий. В целом, статья 12 Конституции Российской Федерации закрепила положения о том, что в «Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»¹¹².

Вопросам регулирования статуса и определения отдельных функций органов местного самоуправления посвящена глава 8 Конституции Российской Федерации, статья 130 которой, в частности закрепляет, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение,

¹¹² Конституция Российской Федерации - принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. // [Электронный ресурс] - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 18 апреля 2022 года).

пользование и распоряжение муниципальной собственностью». После внесения поправок в Конституцию Российской Федерации Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹¹³ конституционные положения были уточнены, в частности, в новой части 3 статьи 132 теперь указано, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Конституцией Российской Федерации закреплено, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Статья 131 была дополнена частью 1.1, которая установила, 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. Статья 131 также была дополнена частью 3, в соответствии с которой особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом. К таким особенностям относятся возможность органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности лиц местного самоуправления в порядке и в случаях, установленных законом.

Таким образом, органы государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации теперь наделены рядом

¹¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. ст. 1416.

полномочий, которые ранее рассматривались как сфера ведения населения муниципальных образований и образуемых им органов местного самоуправления. Отмечая необходимость согласования норм ч.1.1 статьи 131 и статьи 133 со статьёй 12 Конституции Российской Федерации профессор И.В. Бабичев, делает вывод, что органы государственной власти могут участвовать в формировании только тех органов местного самоуправления, которые участвуют в осуществлении публичных функций (статья 133) во взаимодействии с органами государственной власти при соблюдении «конституционной самостоятельности муниципальной власти» (статья 12 Конституции Российской Федерации). Необходимо чётко определить содержание компетенции и перечень «публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти» (статья 133 Конституции Российской Федерации). Эти соотношения - единство публичной власти, с одной стороны, и известная автономность муниципальной власти - с другой, как неоднократно изъяснял Конституционный Суд в своих правовых позициях: «Конституционная природа местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению и ориентированной, в том числе на выполнение задач социального государства, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности муниципальных образований, обуславливает необходимость учёта особенностей данной публичной власти; это предопределяет необходимость достижения баланса таких конституционно защищаемых ценностей, как самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, с одной стороны, и гарантированность гражданам соответствующих социальных прав, включая права, приобретенные на основании закона, независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают, - с другой» (см.:

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 09 ноября 2017 года № 2516-О).¹¹⁴

В целом, на сегодняшний день, по нашему мнению, существует правовая неопределенность в определении компетенции органов местного самоуправления, возникшая в результате появления новых норм в положениях Федерального закона от 08 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹¹⁵ (части 4 статьи 17) (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ) и норм Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (части 1.2 статьи 17), касающихся порядка перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В указанном аспекте чрезвычайно актуальны позиции Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся вопросов необходимости функциональной определенности полномочий на каждом уровне публичной власти (например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09 июля 2020 года № 34-П¹¹⁶, Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П¹¹⁷, от 03 июля 2019 года № 26-П¹¹⁸). Итак, статья Конституции Российской Федерации 132 была дополнена частью 3, а статья 133 получила новую редакцию. Эти изменения были связаны с

¹¹⁴ Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 2. С. 51 - 57.

¹¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50 (часть III). ст. 8039.

¹¹⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09 июля 2020 года № 34-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 313 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой администрации муниципального образования город Мурманск». Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. года № 29. ст. 4735.

¹¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 года № 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». Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. года № 15. ст. 2190.

¹¹⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03 июля 2019 года № 26-П. «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма». Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 27. ст. 3655.

формированием в Российской Федерации единой системы публичной власти, в которую входят органы местного самоуправления и органы государственной власти.

Новые конституционные положения получили развитие в Федеральном законе № 394-ФЗ, цель которого - обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти. К задачам Государственного Совета Российской Федерации относится подготовка предложений по важнейшим вопросам укрепления основ местного самоуправления, участие в разработке критериев эффективности не только региональных, но и муниципальных органов власти, а также оценка показателей их деятельности. Вопросы законодательного регламентирования деятельности органов местного самоуправления являются направлением деятельности, разработка рекомендаций, анализ практики реализации полномочий находятся также в ведении отдельного комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (в Государственной Думе текущего созыва – это Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, в предшествующем созыве – Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и т.д.)

Исторически, закрепление полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации развивалось, основываясь на нескольких законодательных актах. Прежде всего, это бы Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который определял местное самоуправление как самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление утверждалось в нём как одна из принципиальных основ

конституционного строя Российской Федерации¹¹⁹. В 1996 году Россия стала членом Совета Европы и в 1998 году присоединилась к положениям Европейской хартии местного самоуправления, с целью имплементации положений, которой в последующие годы был принят ряд законодательных актов, направленных на развитие местного самоуправления и демократизацию власти. Данный этап развития местной демократии и «муниципальной автономии» местной публичной власти периодически даже в научных трудах характеризовался как «муниципальная революция»¹²⁰.

В 2003 году, как уже многократно было отмечено выше, принимается новый Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», на основе которого в регионах России прошли выборы в муниципальные представительные органы, выборы глав муниципальных образований и были сформированы местные администрации как местные органы публичной власти. Новый Федеральный закон определил местное самоуправление как форму «...осуществления народом своей власти, обеспечивающую самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» (ч. 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ). С января 2009 года данный федеральный закон был введен в действие в полном объеме; он и по сей день является универсальным стандартом модели местного самоуправления для федеративного государства. В нормах данного Федерального закона содержится понятие «вопросы местного значения», под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного

¹¹⁹ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон №154-ФЗ от 28 августа 1995. ст. 2 // Российская газета. 1995. 01 сентября.

¹²⁰ Митрохин С. Особенности реализации муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999. С. 29–30.

самоуправления самостоятельно. На основе данных вопросов в статье 17 Федерального закона был закреплён общий перечень полномочий органов местного самоуправления. Кроме того, нормы Федерального закона содержат такие базовые понятия как отдельные государственные полномочия, которыми могут быть наделены органы местного самоуправления и вопросы, право решения которых, предоставлено органам местного самоуправления. Также отдельные полномочия органов местного самоуправления закреплены и в абсолютном большинстве отраслевых федеральных законов. Следует отметить, что с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ и вплоть до настоящего времени в него федеральными законами было внесено несколько сотен поправок, что свидетельствует о динамичном развитии института местного самоуправления и активных процессах трансформации модели взаимоотношений местного самоуправления и государства. К одним из существенных изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ стали поправки, внесённые принятым Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136¹²¹, которые изменили принципы территориальной организации местного самоуправления и повышении возможности региональной исполнительной власти управлять направлениями муниципального строительства.

В настоящее время, согласно поручению Президента Российской Федерации № 354-пр от 01 марта 2020 года, Правительством Российской Федерации начата работа по разработке новых «Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года»¹²². Данный документ (по состоянию на настоящий момент он всё ещё не утвержден) должен носить стратегический характер, который обуславливает ключевые направления совершенствования муниципальной власти на ближайшее десятилетие; разработку новых подходов государственной

¹²¹ О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2014. N 22.ст. 2770.

¹²² Перечень поручений Президента РФ от 1 марта 2020 г. № Пр-354 // [Электронный источник] – URL: <http://www.kremlin.ru>. (дата обращения 18 апреля 2022 года).

политики в сфере местного самоуправления: «Основной вектор преобразований должен быть направлен, прежде всего, на решение ключевых задач, стоящих перед муниципалитетами на современном этапе. А это, прежде всего, совершенствование регулирования полномочий органов местного самоуправления, более чёткое определение места муниципального уровня власти в единой системе публичной власти, его развитие как института гражданского общества, реализующего различные формы непосредственного народовластия, укрепление финансовой основы всех видов муниципалитетов»¹²³.

«Основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года» должны отражать направления развития местного самоуправления, устанавливать методы и формы государственной поддержки и взаимодействия между центральными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В целом, на фоне решения стратегических задач, определённых Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», нам представляется очевидным, что данные изменения будут исключительно важны для понимания новых принципов формирования местной публичной власти, в особенности – её системы органов муниципального управления, способных эффективно развивать территории, качественно оказывать услуги населению, быть полноценными субъектами, реализующими задачи общегосударственной политики развития в рамках территорий муниципальных образований.

По мнению отечественных исследователей вопросов реформирования системы местного самоуправления и внедрения принципов децентрализации

¹²³ Материалы к заседанию на тему «Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации. Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов» С. 17. // [Электронный источник] - URL: <http://council.gov.ru/media/files/gBPP7Teg2yку7AfpFHD31XdKfrSSyEYg.pdf> (дата обращения: 19 июля 2022 года).

«перед системой законодательства о местном самоуправлении в настоящее время поставлены новые задачи, которые можно решить только на пути инновационного развития законодательства, получая и применяя новые знания. Таким образом, можно назвать два направления развития законодательства о местном самоуправлении: 1) модернизация законодательства – прежде всего избавление системы от ошибок и повышение эффективности действующего законодательства; 2) инновационное развитие законодательства - его изменение на основе нового знания»¹²⁴.

Как подчеркивает И. В. Бабичев, основная новелла норм Конституции РФ в части, касающейся местного самоуправления это, конечно же, фиксация в Конституции положения о единстве публичной власти (ч.3 статьи 132).¹²⁵ В тексте Конституции непосредственно внесен термин «публичная власть». По мнению И. В. Бабичева, «местное самоуправление, муниципальная власть – часть единой системы публичной власти, но часть самостоятельная и автономная в пределах своих полномочий, установленных законом».¹²⁶ Принцип единства публичной власти, напомним, предполагает «согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан»¹²⁷.

В настоящее время в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации продолжается рассмотрение законопроекта, касающегося принципиального изменения системы местного самоуправления на территории всего государства – «Об общих принципах организации

¹²⁴ Шкатулла В.И. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / В.И. Шкатулла. — 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2019. — 592 с. (С.12).

¹²⁵ Бабичев И.В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл // Местное право. 2020 № 6. С.3-12 (С.3).

¹²⁶ Там же С. 5.

¹²⁷ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 года № 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». Собрание законодательства Российской Федерации. 2020 года № 12. ст. 1855.

местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹²⁸. Выше были подробно рассмотрены его подходы к общим принципам организации муниципального управления.

Конституционный принцип единства публичной власти требует обновления модели организации и деятельности органов местного самоуправления, в частности, законопроект предусматривает уточнение компетенции органов местного самоуправления, чёткости в перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Обсуждается предложение ввести два основных вида муниципальных образований в субъектах Российской Федерации: городской округ и муниципальный округ. Третий вид - внутригородские муниципальные образования - предлагается, как и сейчас образовывать в городах федерального значения. Новая - одноуровневая - организация местного самоуправления должна позволить создать обновленную систему публичной власти на местах, в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип взаимосвязи с населением. Такой подход должен повысить эффективность работы системы органов муниципального управления – и всей системы местного самоуправления в целом – и укрепить финансовую основу местного самоуправления. Продолжает сегодняшний подход концепция разделения муниципальных образований на городские и муниципальные округа: они создаются с учётом доли населения, проживающего в городах (иных городских населенных пунктах); площади территории городского округа; плотности населения на такой территории. Но при этом предполагается закрепление за городскими и муниципальными округами идентичного (единого) объёма полномочий.

¹²⁸«Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»: Законопроект № 40361-8 // СОЗД [Электронный ресурс] - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 20 июля 2022 года).

Особенности взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации при таком подходе, предположительно будут проявляться через перераспределение полномочий. Интересной новеллой законопроекта может стать введение закрытого перечня из 27 неотъемлемых вопросов местного значения и перечня вопросов, которые могут быть перераспределены на региональном уровне.

В городах федерального значения при этом, по сути, ничего не изменится: законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства, будут определяться доходы местных бюджетов и перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения внутригородских муниципальных образований.

Законопроектом «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предлагается введение трёх видов преобразования муниципальных образований: объединение, разделение и изменение вида муниципального образования (это очень существенно сокращает существующее разнообразие форм возможных преобразований).

Структуру органов местного самоуправления будут составлять: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счётный орган муниципального образования, иные органы, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения – здесь мы видим сохранение существующего подхода.

В качестве цели самоуправления, как демократической формы самоорганизации граждан, рассматривается решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Для реализации предусмотренной новой редакцией Конституции Российской

Федерации возможности участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления предлагаются определенные изменения в процедуру замещения должности главы муниципального образования. Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования избирается либо на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования. Избрание представительным органом муниципального образования осуществляется из своего состава либо из **числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации** (напомним, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет систему органов исполнительной власти региона). Глава муниципального образования, избранный представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, всегда возглавляет местную администрацию. По сути, при данном способе замещения должности главы муниципального образования (полагаем, что именно он станет основным и абсолютное большинство субъектов Российской Федерации в своих законах будут предусматривать именно его) выстраивается единая система органов исполнительной власти, связанных не только общими управленческими полномочиями, но и общей системой формирования. Законопроект также предусматривает усиление ответственности глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации – что еще раз подтверждает наш вывод.

Для обеспечения учёта интересов населения в отдельных населённых пунктах законопроектом предусматривается, что в структуру местной администрации городского округа, муниципального округа, как правило, входят территориальные органы местной администрации. В структуру местной администрации, несомненно, по-прежнему будут входить и

отраслевые (функциональные) органы. При этом руководители территориальных и отраслевых органов местной администрации также будут замещать муниципальные должности муниципальной службы.

Законопроектом уточняется перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Наряду с предусмотренными законопроектом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации. По мнению Н. Пономарева, предполагаемые изменения, касаются «...не столько системы организации местного самоуправления, сколько отношений власти и подчинения между местными и региональными чиновниками. В рамках сложившейся системы координат уместно говорить о том, что перспективы развития местного самоуправления связаны преимущественно с форматом ТОС — территориального общественного самоуправления граждан»¹²⁹.

Эффективная работа органов местного самоуправления, действующих в крупном федеративном государстве, носит проблемный и сложный характер, обусловленный спецификой исторических, ментальных, этнических, географических различий и экономических возможностей регионов, финансовой, фискальной и функциональной зависимостью органов местного самоуправления в выполнении переданных им полномочий от центральных органов власти, различиями в практике передачи полномочий и особенностями межбюджетных отношениях.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотов, выражая Особое мнение к Постановлению Конституционного Суда

¹²⁹ Алексеев Д. Большое дело: россияне ждут реформа самоуправления // Известия [Электронный ресурс] - URL: <https://iz.ru> (дата обращения: 20 июля 2022 года).; сенатор РФ Клишас А. и депутат ГД Крашенинников П. внесли законопроект № 40361-8 // СОЗД [Электронный ресурс] - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 20 июля 2022 года).

Российской Федерации от 01 декабря 2015 года № 30-П, высказал позицию о том, что «местное самоуправление в его конституционном закреплении – это своеобразный «третий» уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации – это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге – в рамках единого конституционного пространства страны»¹³⁰.

Развитие России как демократического государства во многом зависит от укрепления новой модели публичной власти, в которой местное самоуправление станет реальной и действенной формой власти народа на местном уровне, способной решать широкий спектр вопросов в режиме текущего администрирования. «Основными проблемами, ставящими сейчас заслон развитию самоуправления на местах, по-прежнему остаются не только дефицит финансовых ресурсов, но и отсутствие активного гражданского контроля за муниципальными органами, недостаточная вовлеченность населения в повседневный процесс коммунального благоустройства»¹³¹.

¹³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 N 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». Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотова // КонсультантПлюс – [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189899/0c21dd2ed8a11c73729154197d9b5225f9f977b4/ (дата обращения: 19 июля 2022 года).

¹³¹ Алексеев Д. Большое дело: россияне ждут реформа самоуправления. Электронный ресурс. URL: <https://iz.ru>. Дата обращения: 20 июля 2022 года.; Поправки к проекту федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Новости Комитета ГД по государственному строительству и законодательству [Электронный ресурс] - URL: http://komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/28484356/ (дата обращения: 20 июля 2022 года).

Потому сегодня для Российской Федерации представляет интерес исследование опыта других государств, особенностей соотношения и взаимодействия положений Европейской хартии местного самоуправления (она перестает действовать в связи с отказом Российской Федерации от членства в Совете Европы, но нормы нашего национального законодательства о местном самоуправлении по-прежнему основаны именно на ней; и стандарты местного самоуправления, заложенные в Хартии, как представляется продолжают фактически существовать и на территории Российской Федерации), национального законодательства и принципов управленческой демократии в целом. Поиск возможностей формирования демократической модели взаимоотношений между центральной и муниципальной властью в условиях федеративного государства возможен с учётом исторических, философских, методологических основ становления концепции децентрализации публичной власти и изучения опыта других государств, опираясь на анализ норм международного права и практики имплементации стандартов местного самоуправления в национальные управленческие системы. Децентрализация публичной власти, в том числе административная децентрализация, является неотъемлемым признаком демократического и правового государства, а гармоничное развитие процессов децентрализации зависит от всестороннего изучения генезиса этого явления.

Установление содержательного наполнения категории «децентрализация» позволяет закрепить единообразное понимание данного термина и очертить пределы исследования данной юридической конструкции, которая используется при характеристике публичного управления. Понятие «децентрализация» имеет латинские корни: «de» - отрицание, «centralize» - средний, центральный. Таким образом децентрализация — это отрицание или ослабление полномочий центральных органов власти и расширение прав местных органов управления.

Учение о государственном управлении начало формироваться как составная часть учения о государстве и праве ещё во времена античности. Аристотель рассматривал государственное управление как часть общественной жизни, которая укладывается в политическую сферу. Необоснованное и полное отстранение граждан от управления делами государства может привести, по мнению Аристотеля, к мятежу: «...[граждане], исходя из своих предпосылок, раз они не получают своей доли в государственном управлении, поднимают мятеж»¹³². Византийский император Диоклетиан, путем разделения в 286 году империи на Западно-Римскую Империю и Восточно-Римскую Империю, фактически применил принцип децентрализации, вверив управление Западной империей Максимиану Геркулию, оставив под своим управлением Восточно-Римскую Империю. В 293 году Диоклетиан ввел систему тетрархии или четырёх частного управления, осуществляемого тетрархами: двумя старшими императорами-августами и двумя младшими императорами-цезарями.

В третьей книге Диалоги: «О законах», Цицерон, излагая своё представление об идеальном государстве, говорит о народных собраниях, предлагая возложить на руководящие магистраты всю ответственность за происходящие на собраниях нарушения и ввести процедуру голосования, открытого и закрытого (с помощью табличек) типа¹³³.

В Книге III Философских трактатов «О Законах» Цицерон, ссылаясь на Платона пишет: итак, надо, чтобы существовали магистраты (Платон, «Законы», VI, 751 А); ведь без их мудрости и усердия гражданская община существовать не может, и распределением полномочий между ними поддерживается весь государственный строй. При этом должна быть установлена не только для магистратов мера их власти, но и для граждан мера

¹³² Аристотель. Политика / Аристотель; [перевод с др. греческого С.М. Роговина]. – М.: РИПОЛ классик, 2010. – 592 с. С. 329.

¹³³ См.: Цицерон Марк Туллий, Диалоги: «О государстве»; О законах, пер. В. О. Горенштейна (Москва, 1994). (О законах III, 10, 33–39 Цицерон Марк Туллий, Диалоги: «О государстве»; О законах, пер. В. О. Горенштейна (Москва, 1994).) С.144-148.

их повиновения. Ведь и тот, кто разумно повелевает, рано или поздно должен будет подчиняться, а тот, кто покорно подчиняется, достоин того, чтобы рано или поздно начать повелевать (Платон, «Законы», VI, 762 В)¹³⁴.

Подходы к определению форм и методов государственного управления менялись в соответствии с этапами развития государства и права. Государственная власть начала соотноситься с понятием ответственности за принятые решения, с распределением финансовых и материальных ресурсов. Законодательное закрепление понятий в сфере государственного управления, распределения властных полномочий и ответственности можно найти в работах римских юристов. В частности, обосновывая идею разделения права на частное и публичное, Ульпиан писал: «Публичное право, которое (относится) к положению Римского государства, частное, которое (относится) к пользе отдельных лиц; существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении»¹³⁵.

Влияние римского права на формирование и развитие континентальной и англосаксонской правовых систем современности не подлежит сомнению. Именно римское право лежит в основе материальной и формальной теории разделения права на публичное и частное. В рамках настоящего исследования интерес представляет формальная теория, согласно которой: «... публичное право рассматривается как система централизации, а частное право, как система децентрализации правового регулирования»¹³⁶.

1. И. А. Покровский, принимая за основу формальную теорию разделения права на публичное и частное, разработал теорию централизации и децентрализации правового регулирования, согласно, которой «...публичное право есть система юридической централизации отношений, то гражданское право, наоборот, есть система юридической децентрализации:

¹³⁴ Цицерон М. Т. Диалоги: «О государстве»; О законах // Марк Туллий Цицерон; Сост.: Веселовский И.Н., Горенштейн В.О., Утченко С.Л.; Отв. ред.: Утченко С.Л. - М.: Наука, Ладомир, 1966. - 223 с. С.134.

¹³⁵ Римское частное право: Учебник // Под ред. И.Б. Новицкого и И.С. Перетерского М. 1994. С. 4.

¹³⁶ Даньков А.А. Обеспечение баланса публичных и частных интересов в сфере правосудия. Дис....канд. юрид.наук.12.00.01. М., 2014 – 238 с. С.55.

оно по самому своему существу предполагает для своего бытия наличие множества самоопределяющихся центров».¹³⁷ В контексте исторического развития идея децентрализации прошла через три значительных этапа: первый этап охватил период с конца XIX и в первую половину XX века; второй этап - после Второй мировой войны и до начала XXI в.; третий - начало XXI века до наших дней.

Первый этап формирования и распространения идеи децентрализации публичной власти начался в конце XVI века и ознаменовался развитием теории суверенного монолитного государства (автор Жан Боден) и противоположной ей теории федеративного государственного устройства (автор Иоганн Альтузий). Полемика между сторонниками и противниками теорий создала основу для поиска оптимальных форм государственного устройства и построения взаимосвязей между его составляющими.

Гуго Гроций, обосновывая идею размежевания позитивного и естественного права при построении системы правовой науки, предусматривал возможность разделения государственной власти на потенциальные и субъективные части¹³⁸.

Томас Гоббс, говоря о власти государства, о «подвластных группах людей, политических и частных», выделяет так называемые «политические тела» т.е. «группы людей, которые образованы на основании полномочий, данных им верховной властью государства». «В политических телах власть представителей всегда ограничена, причем границы ей предписываются верховной властью, ибо неограниченная власть есть абсолютный суверенитет. С.181. ... Познание границ власти, данной представителям политического тела, может быть почерпнуто из двух источников. Первый — это грамота, данная сувереном; второй - закон государства... Политические тела

¹³⁷ Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут (в серии «Классика российской цивилистики»), 1998. – 353. С.40.

¹³⁸ «О праве войны и мира». – [Три книги, в которых объясняется естественное право и право народов, а также принципы публичного права]: Перевод с латинского / Гроций Г.; Под общ. ред.: Крылов С.Б.; Пер.: Сакетти А.Л. - М.: Юрид. лит., 1956. - 867 с. С.36

выполняют функции управления провинциями, колониями или городами» С.182. В Главе XXII «Левиафана» (С.181-191) Гоббс говорит о механизмах и субъектах управления частями государства и фактически описывает такие способы децентрализации как деконцентрация и делегирование¹³⁹.

Проводя уровневое разделение государственной власти на верховную власть (высший уровень), политическая власть «политических тел и юридических лиц» и власть частных групп, сформированных на основе собрания подданных или учрежденных иноземной властью (низший уровень), Т. Гоббс указывает на различие в объёме автономных полномочий по отношению к носителю суверенной власти в государстве. Объём полномочий определён поручением на управление – грамотой или законом.

Значительный вклад в определение существенных признаков и формулирование идеи децентрализации внесли такие европейские мыслители, как И. Кант, Г. Моль (сформировали понятия гражданского общества и правового государства), А. де Токвиль, Л. Дюги, М. Ориу обосновали идею парламентаризма как основы демократии и принципа разделения властей.

Правовое закрепление института местного самоуправления дало новый импульс для развития концепции децентрализации в целом и административной децентрализации в частности. Огромное значение для становления местного самоуправления имели так называемые коммунальные революции в Западной Европе, в результате которых появилось коммунальное самоуправление, означающее освобождение городов от власти феодалов и создание городских органов самоуправления: магистратов и выборных советов, имеющих независимость от центральной власти¹⁴⁰. Как правило, возглавлял коммуну, городской совет, на заседании которого избирался мэр, и избранным чиновникам подчинялась городская администрация. Нормы

¹³⁹ Гоббс, Томас. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Томас Гоббс; предисл. и ред. А. Ческиса. - М.: Гос. соц.-экон. изд-во, 1936. - 502, [1] с., [2] л. ил., портр. - (Б-ка материализма). - Парал. тит. л. англ. - Предм., имен. указ.: с. 497-503. С. 181

¹⁴⁰ См.: Стоклицкая-Терешкович В.В. Основные проблемы истории средневекового города X-XV веков. М.: Издательство Социально-экономической литературы, 1960. - 351 с.

коммунального самоуправления закреплялись в Хартиях городов и регулировали права на создание выборных органов городского самоуправления, привилегий городской общины, личной свободы и имущественных прав её членов, системы управления городом, полномочий структуры и порядка формирования органов городского самоуправления.

Методы коммунальных революций были разнообразны и зависели от степени развитости экономики города и государства и силы централизованной власти. Например, в Париже, Лондоне, Орлеане, Оксфорде права и вольности могли быть выкуплены у королевской власти, но объём их был весьма ограничен. Местное самоуправление в таких городах пользовалось так называемой системой привилегий: в налоговой сфере, торговле¹⁴¹. Однако выборные органы оставались под воздействием королевской власти.

Полной независимости добилось население таких городов, как Генуя, Венеция, Марсель, Тулуза. Независимые города самостоятельно избирали органы власти (мэров, бургомистров), формировали фискальную систему, назначали представителей судебной власти, собирали городское, военное ополчение. «Начавшись с движения за сокращение поборов, за торговые привилегии, коммунальное движение постепенно перерастает в борьбу за городское самоуправление и такую его правовую организацию, которая определяла бы степень независимости города, направления его экономического развития и политическое устройство»¹⁴². В результате коммунальных революций (или движений) город превратился в самоуправляющуюся, независимую административную единицу¹⁴³.

Ярким примером проявления идеи децентрализации государственной власти в Европе является Магдебургское право, закрепляющее особую систему городского самоуправления, которая в XIX веке переросла в систему

¹⁴¹ Заславская М.Д. История экономики: Учебное пособие для бакалавров // М.Д. Заславская. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2013. – 296 с. С.86.

¹⁴² Там же, С.86.

¹⁴³ Погребинская В.А. Социально-экономическое развитие города в Средние века: учебно-методическое пособие. – М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2021. – 72 с. С.10.

местного самоуправления европейских государств в целом. Основоположник немецкой социологии права Георг Еллинек, обосновывая целесообразность децентрализации власти, писал: «Невозможность в достаточной мере ознакомиться из центра с реальными жизненными отношениями отдельных частей государства; непригодность чуждой потребностям народа и социально оторванной от него бюрократии к плодотворному управлению; стремление поднять самодеятельность граждан и таким образом пробудить и усилить в них интерес к государству; усиление чувства политической ответственности у управляемых, если им предоставляется участие в делах правления и управления; необходимость для законодательства и управления считаться с местными и профессиональными интересами; гарантирование законности управления в противовес произволу центральных установлений; перенесение на заинтересованных расходов местного управления, – таковы главнейшие мотивы (наше перечисление отнюдь не представляется исчерпывающим), обосновывающие требование децентрализации в разных ее видах»¹⁴⁴. Учёный выдвинул тезис о том, что самоуправление возникло в результате роста современного государственного порядка, призванного освободить государство от вредных последствий абсолютизма. В качестве основных форм децентрализации Георг Еллинек называет децентрализацию административную и децентрализацию в форме самоуправления.

Историко-правовые исследования проблемы генезиса идеи децентрализации публичной власти на территории Российской империи показывают значительную роль деятельности Кирилло-Мефодиевского общества (братства), ведущим направлением деятельности его участников было отстаивание идеи федерализма. Участники братства отстаивали идею децентрализации России того времени, построенной по принципу федерализации государства по модели управления «снизу-вверх». Достичь

¹⁴⁴ Еллинек Г. «Общее учение о государстве» монография Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. (Акад. Тип. Наука РАН). -750 с. С.316.

подобной модели управления, которую в тех условиях предполагалось путем свержения существующего строя.

Концепцию федерализма отстаивал в своих трудах историк и политический деятель Н. Костомаров, который был сторонником демократических преобразований в Российской империи. Н. Костомаров пропагандировал идею свободолюбивого казачества на основе республиканско-демократического строя, который был, по мнению учёного, образцом общественно-государственных достижений.

Развитие европейской и американской демократии привело к формированию двух разных моделей децентрализации власти, тесно связанных с системой права: романо-германской (континентальной) и англосаксонской (общего права).

Англосаксонская модель (Австралийский Союз, Канада, Соединённые Штаты Америки, Новая Зеландия) предусматривает осуществление местного самоуправления исключительно органами самоорганизации населения на местах, без вмешательства в эту сферу со стороны центральных органов исполнительной власти. При данной модели представительные органы местного управления наделены широкой автономией, при этом отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим. Значительными полномочиями обычно наделяются разного рода комиссии (комитеты) местных представительных органов, которые играют значительную роль в разработке и принятии решений. Население наделено правом избирать ряд должностных лиц. «Контроль за деятельностью местных органов в «англосаксонских» странах осуществляется в основном косвенным путем: через центральные министерства, а также с помощью судов. При анализе места и роли местных органов в политической системе англосаксонских стран главный упор обычно делается на то, что они являются составной частью механизма государства. Используемый в законодательстве этих стран термин местное управление для обозначения организации и деятельности местных

органов власти обычно указывает лишь на один из критериев их отграничения от всех других государственных органов, на их локальный характер»¹⁴⁵.

Интересным для нашего исследования является опыт развития идеи децентрализации в Соединённых Штатах Америки (далее – США), как в федеративном государстве. Основы конституционного строя США, заложенные во времена президентства Д. Вашингтона (1789-1797 гг.), заключались в том, что власть и полномочия правительству делегировал непосредственно народ. Идею равенства граждан в политических и избирательных правах отстаивал Т. Джефферсон, а основоположник теории равномерного отделения и сбалансированного перераспределения полномочий между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти Д. Мэддисон, обосновал фундаментальные положения организации государственной власти, которые легли в основу конституционного права в США.

На современном этапе развития местного самоуправления в США характерна практика самоорганизации граждан для решения значительного количества местных проблем самостоятельно, что отражается на уровне децентрализации публичной власти.

Способ организации конституционной власти в США можно определить, как модель «снизу - вверх»: общины - штаты - федерация. В настоящее время США обладают уникальным опытом построения системы государственного управления: присутствует сильная централизованная правительственная власть штатов при фактическом отсутствии административной централизации. Формой децентрализации в США является деволюция, курс на которую провозгласил Р. Рейган, подразумевающая уменьшение влияния центрального правительства на принятие политических решений, расширение полномочий штатов, сокращение объёма федеральных

¹⁴⁵ См.: Старцев Я. Ю. «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах» // Курс Лекций. С. 60. [Электронный ресурс] - URL: <https://www.c-z-s.ru/doc/build/studiy/starcev-ya.yu.-gosudarstvennoe-i-municipalnoe-upravlenie-v-.pdf> (дата обращения: 22 июля 2022 года).

полномочий. Анализируя причины жизнеспособности такой формы децентрализации в федеративном государстве многие исследователи указывают на роль устойчивой идеи национального единства и сплоченности американского народа, на высокий уровень гражданской и политической активности, стремление к благосостоянию, соблюдению прав человека, что делает данную модель децентрализации эффективной^{146;147}.

Романо-германская (континентальная) модель (Королевство Бельгия, Итальянская Республика, Республика Польша, Французская Республика, Федеративная Республика Германия) подразумевает осуществление местного самоуправления как субъектами местного самоуправления, так и государственной исполнительной властью на местах с минимальным вмешательством в дела местного самоуправления. «В рамках континентальной системы представительные органы порой создаются лишь в административно-территориальных единицах, признанных законодателями в качестве территориальных сообществ. В отдельных административных подразделениях, таким образом, местные представительные органы могут вообще отсутствовать (например, в округах и кантонах Франции)»¹⁴⁸.

В континентальной модели распределения власти, территориальные единицы низшего уровня получают все полномочия, которые они в состоянии осуществлять, а в компетенцию высших органов власти переходят те полномочия, которые местные органы самоуправления по определенным причинам не в состоянии реализовать эффективно. Таким образом в континентальной модели предусматривается предоставление общинам права на самоопределение.

¹⁴⁶ де Токвиль А. Демократия в Америке. Книга № 1 // Электронная библиотека Гражданское общество России. С. 145. [Электронный ресурс] - URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Tokville_Democracy_1.pdf (дата обращения: 22 июля 2022 года).

¹⁴⁷ Платонов В. М. «Децентрализация, деволюция и конкурирующий федерализм при разграничении предметов ведения и полномочий в федеративном государстве: опыт США» // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. № 7-8. 2018 г. С. 7-12.

¹⁴⁸ См.: Старцев Я. Ю. «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах» // Курс Лекций. С. 61. [Электронный ресурс] - URL: <https://www.c-z-s.ru/doc/build/starcev-ya.yu.-gosudarstvennoe-i-municipalnoe-upravlenie-v-.pdf> (дата обращения: 22 июля 2022 года).

Современная концепция организаций публичной власти является результатом поиска наилучшей формы организации этой власти, это своеобразный итог борьбы противоречий философских, политических, экономических взглядов. По мнению П. Моргоса: «Несколько последних десятилетий понятие децентрализация является основным в Европе, оно также стало объединяющим лозунгом относительно экономического развития регионов в этой части мира. Децентрализация как концепция приобретает множество форм, с учётом истории стран, их географических особенностей, уровня развития, культуры и подходов к государственному управлению»¹⁴⁹.

По мнению С.Н. Махиной: «Децентрализация публичного управления по сути является распределением и реализацией государственно-властных функций и полномочий между властными управляющими субъектами различных иерархических уровней и организационно-правовых форм»¹⁵⁰.

С.Н. Махина даёт авторское определение концепции децентрализации: - это система взглядов на процесс функционирования публичной власти, связанная с пониманием и определением публичного управления как сложного механизма, реализуемого совокупностью в определённой степени автономных, разноуровневых, наделенных властными полномочиями субъектов в различных сферах жизнедеятельности¹⁵¹.

Современные концепции децентрализации позволяют выделить следующие, наиболее значимые для формирования системы государственного управления и политического устройства, её виды: политическая, административная, финансовая децентрализация. А также три основные формы децентрализации, реализующиеся в указанных видах - деконцентрация, деволуция и делегирование. Некоторые учёные выделяют четвертую форму децентрализации – девестицию.

¹⁴⁹ Моргос П. Процесс децентрализации: некоторые основные концепции распределения полномочий между государственным, региональным и местным уровнями власти // *Экономический журнал – XXI*. 2006. № 5–6. [Электронный ресурс] - URL: <http://soskin.info/ea/2006/5-6/20060513.html> (дата обращения: 22.08.2021). С. 40.

¹⁵⁰ Административная децентрализация в Российской Федерации. Монография // Махина С.Н.; Науч. ред.: Старилов Ю.Н. - Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. - 336 с. С.21.

¹⁵¹ Там же, С. 91.

Содержанием политической децентрализации является наделение территориальных единиц и их представителей (региональное представительство) широкими полномочиями по принятию политических и управленческих решений.

Административная децентрализация характеризуется перераспределением, делегированием полномочий между уровнями власти – центральной и региональной. По мнению Г. Еллинека административная децентрализация предполагает, что «...рядом с едиными для всего государства центральными установлениями организуются посредствующие и местные учреждения, самостоятельные в отправлении своих административных функций и в решении подведомственных им дел. Даже государство, в котором наиболее последовательно проведен принцип централизации, вынуждено предоставить подчинённым установлениям самостоятельную компетенцию, так как представляется совершенно невозможным ставить все акты управления в зависимость от индивидуально определённых указаний центральных установлений или требовать утверждения их высшей властью»¹⁵².

По определению С. Н. Махиной административная децентрализация является «...составной частью общетеоретической концепции децентрализации публичного управления, имеет непосредственное отношение к управлению, осуществляемому исполнительной властью, и соответственно к административному праву и административно-правовой науке»¹⁵³. В основе концепции административной децентрализации лежит распределение государственно-управленческих полномочий между разными уровнями власти на основе делегирования и деконцентрации этих полномочий.

Финансовая (бюджетная, фискальная) децентрализация в своей основе содержит чёткое закрепление соответствующих источников поступлений или трансфертов из государственного бюджета в местные бюджеты для

¹⁵² Еллинек Г. Общее учение о государстве. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. 400 с. С.320.

¹⁵³ Административная децентрализация в Российской Федерации. Монография / Махина С.Н.; Науч. ред.: Старилев Ю.Н. - Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. - 336 с. С.95.

обеспечения выполнения органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий при сохранении финансовой ответственности. Финансовая децентрализация предполагает установление сбалансированной системы взимания общегосударственных и местных налогов и сборов, получение от центрального правительства грантов, межбюджетных трансферов, местных займов.

Законодательное обоснование формы децентрализации получили после окончания Второй мировой войны, когда Совет Европы (далее – СЕ) принял идею децентрализации публичной власти как одну из базовых предпосылок становления демократического общества и укрепления роли местного самоуправления. Начиная с 1967 года под эгидой Организации Объединённых Наций (далее – ООН) был проведён ряд совещаний международных экспертов по проблематике административного управления. В 2009 году в рамках Программы ООН по населённым пунктам (UN-HABITAT) были приняты «Международные методические рекомендации по децентрализации и доступу к базовым услугам для всех». «Одобрив указанные рекомендации, государства - члены ООН взяли на себя обязательство содействовать децентрализации и укреплению местных органов власти, а также обеспечивать всеобщий доступ к основным услугам»¹⁵⁴.

Для закрепления идеи административной децентрализации 15 октября 1985 года была принята Европейская хартия местного самоуправления. Фактически после Второй мировой войны и до начала XXI столетия осуществился *второй этап* становления идеи децентрализации государственного управления, в ходе которого понятие децентрализации закрепились на конституционном уровне во многих государствах. Европейская хартия определяет полномочия органов местного самоуправления по решению любых вопросов, касающихся сферы их компетенции, запрещает чрезмерное вмешательство центральной власти в

¹⁵⁴ См.: International guidelines on decentralization and access to basic services for all // UN Human Settlements programme (UN-HABITAT) 2009, HS/1205/09E, 28 p. (5 p).

деятельность органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Ратификация Европейской хартии привела к принятию, в большинстве европейских государств, законов «О местном самоуправлении», способствующих увеличению полномочий местных государственных органов и учреждений и усилению роли регионов в решении как локальных, так и общегосударственных вопросов¹⁵⁵.

Модель децентрализации, сформировавшаяся в европейских странах, именуется континентальной и предусматривает предоставление населению права на самоуправление. Согласно с положениями Европейской хартии местного самоуправления - содержание местного самоуправления состоит в гарантированном государством праве и реальной способности самих территориальных сообществ граждан (территориальных коллективов) и сформированных ими органов самостоятельно и под свою ответственность решать определённые вопросы в сфере публичного управления, действуя в пределах конституции и законов соответствующего государства. Органы местного самоуправления признаются одной из главных основ любого демократического режима.

Третий этап развития идеи децентрализации государственного управления – это начало XXI столетия по наши дни. На данном этапе продолжают реформы децентрализации власти, совершенствуется законодательная база. Также третий этап характеризуется развитием административной децентрализации исполнительной власти.

Наиболее полным, по мнению автора, определением административной децентрализации является следующее - это система взглядов (представлений) о процессе функционирования исполнительной власти, в основе которых лежат вопросы установления оптимального распределения властных управленческих функций и полномочий как в иерархической системе

¹⁵⁵ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления 1985 г.»: Федеральный Закон от 11.04.1998 № 55; в ред. от 11 апреля 1998 г. // *Собрание законодательства РФ*. — 1998. — 13 апреля (№ 15). — ст. 1695.

государственного аппарата исполнительной власти, так и иным, специально уполномоченным субъектам¹⁵⁶. Административная децентрализация реализуется в трёх формах: деконцентрация, делегирование и перераспределение полномочий.

«Деконцентрация» заключается в передаче центральными органами власти части своих полномочий по принятию и выполнению определённых решений на местах. При деконцентрации сохраняется власть центральных органов над местными (муниципальными, региональными). Однако на местах существуют органы, которые не находятся в подчинении центральных органов власти и избираются гражданами и имеют права на принятия самостоятельных решений.

Деконцентрация власти является перераспределением полномочий по вопросам принятия решений, финансовых и управленческих обязательств между различными уровнями центральной исполнительной власти¹⁵⁷.

Проводя сравнение деконцентрации и децентрализации В. Роман, выделяет их общие и отличительные черты. Общим, по мнению учёного, является тот признак, что полномочия по принятию важных решений изымаются из органов центральной власти и реализуются властью на местах. Деконцентрация власти способствует развитию народовластия и создает условия для привлечения граждан к решению общественных дел¹⁵⁸.

По нашему мнению, деконцентрация является одним из способов децентрализации. Деконцентрация преимущественно используется в унитарных государствах. В. Роман, указывает, что «общим для деконцентрации и децентрализации является тот факт, что полномочия по принятию важных решений изымаются у центральной власти и осуществляются на местах. Деконцентрация власти способствует прогрессу и

¹⁵⁶ Административная децентрализация в Российской Федерации. Монография // Махина С.Н.; Науч. ред.: Старилов Ю.Н. - Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. - 336 с. С. 98.

¹⁵⁷ Soycon Kim, Wade Smith, Mitchell Sommers and Meredith Varela. Power to the people: A Comprehensive Analysis of Determination in the East African Community. 2015. p. 45.

¹⁵⁸ Роман В. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць. 2014. Вип. 38. С. 92–98. С. 96.

развитию народовластия, создаёт условия для реального привлечения граждан к решению общественных дел. Децентрализация имеет определённые демократические преимущества, поскольку предусматривает передачу управления максимальным числом дел в руки непосредственно заинтересованных лиц или их представителей».

Делегирование власти является наиболее распространённой в мировой практике формой децентрализации власти. Сущность делегирования проявляется в наделении временными полномочиями конкретных компетентных субъектов по принятию решений по отдельным вопросам. Фактически речь идёт о перераспределении ответственности с помощью делегирования от центральных органов к органам на местах (органам местного самоуправления и государственным администрациям, государственным предприятиям, корпорациям и прочим). При этом органы, получившие делегированные полномочия, остаются подотчётными в этих вопросах центральным органам власти, хотя и имеют некоторую свободу в принятии решений.

О. Ременяк указывает что основными признаками делегирования как формы децентрализации власти являются:¹⁵⁹

- 1) выполнение полномочий и реализация публичных функций с чётко определёнными сроками, исполнителями и задачами;
- 2) повышение уровня ответственности, самостоятельности и квалификации;
- 3) применение на различных уровнях администрирования.

Третьим видом административной децентрализации является «*деволюция*». Её суть заключается в полной передаче полномочий и функций, принадлежащих центральным органам власти в компетенцию органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления имеют все полномочия по принятию решений, они ответственны за их исполнение

¹⁵⁹ Ременяк О.В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2020 г. 210 с. С.50.

(реализацию), а также за последствия решений и самостоятельно распоряжаются ресурсами и источниками доходов.

Кроме указанных трёх форм административной децентрализации власти некоторые исследователи выделяют дополнительно такую форму как «дивести́рование»¹⁶⁰ - это передача власти негосударственным субъектам (волонтерским и общественным организациям, общественным организациям, коммунальным предприятиям, другим субъектам, которые оказывают услуги публичного характера и самостоятельно исполняют управленческие функции) функций планирования, административной власти или иных функций органов публичной власти, частичная передача административных функций в сочетании с частичной приватизацией.

Дивести́рование выступает формой финансовой децентрализации, инструментами которого называют аутсорсинг, государственный заказ, дерегулирование (дерегуляция) производств или их полную приватизацию.

Таким образом, развитие концепций децентрализации, как комплекса (системы) взглядов, руководящей идеи, определяющей стратегию действия, обусловлено историческими, политическими и экономическими факторами развития государства и общества в целом, а также публично-властного управления, в частности.

¹⁶⁰ Decentralization: a sampling of definitions // Working paper prepared in connection with the joint UNDP Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance. October 1999. P.8.

§2. Региональные стандарты муниципального управления

За последние 20 лет реформы в сфере децентрализации коснулись всех стран-членов Европейского Союза (далее - ЕС). Главной задачей реформ стало обеспечение интересов населения с помощью института местного самоуправления. Результаты реформ усилили как административно-властные, так и правотворческие возможности органов муниципального управления, а также их финансово-бюджетную основу. В зависимости от особенностей политического режима, административно-территориального устройства, уровня экономического развития, исторических, культурно-религиозных традиций муниципальное управление получило своё организационное оформление, определило миссию и задачи, функции, сформировалась объектная и субъектная специфика органов муниципального управления в разных странах.

Правовой основой осуществления муниципального управления в странах ЕС являются акты европейских организаций, закрепляющие концептуальные основы процессов децентрализации в государствах входящих в состав ЕС. Примерами вышеуказанных актов являются:

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года¹⁶¹.
2. Декларация «О регионализме» в Европе от 4 декабря 1996 года¹⁶².
3. Хельсинская декларация «О региональном самоуправлении» от 28 июня 2003 года¹⁶³.

¹⁶¹ См.: Европейская хартия местного самоуправления (ETS N. 122) // Бюллетень международных договоров, N11, ноябрь 1998 года.

¹⁶² См.: Declaration on regionalism in Europe (was adopted by the Assembly of European regions) 30 August 1996 // Assembly of European regions [Электронный ресурс] - URL: <https://aer.eu> (дата обращения: 22 июля 2022 года).

¹⁶³ См.: Helsinki Declaration on Regional self-government (adopted by the 13th session of Conference of European Ministers responsible for local and regional government) // Council of Europe. Helsinki, 27-28 June 2002. [Электронный ресурс] - URL: <https://rm.coe.int/168074808b> (дата обращения: 24 июля 2022 года).

4. Стратегия по инновациям и надлежащему управлению на местном уровне от 15 - 16 октября 2007 года¹⁶⁴.

5. Рекомендация Комитета министров государствам-членам Совета Европы (2007) 12 «О развитии потенциала на местном и региональном уровнях» от 10 октября 2007 года¹⁶⁵.

6. Рекомендация Конгресса местных и региональных властей Совета Европы 240 (2008) «О проекте европейской хартии региональной демократии» от 28 мая 2008 года¹⁶⁶.

7. Утрехтская декларация «эффективное местное и региональное управление в беспокойные времена: вызов перемен» от 17 ноября 2009 года¹⁶⁷.

8. Хартия Конгресса местных и региональных властей Совета Европы от 19 января 2011 года¹⁶⁸.

9. Киевская декларация от 3 - 4 ноября 2011 года¹⁶⁹.

Помимо вышеуказанных концептуальных актов в странах ЕС разработаны и приняты стандарты партисипативной демократии как одной из форм децентрализации власти. К таким стандартам относятся:

¹⁶⁴ См.: Strategy for innovation and good governance at local level // Centre of expertise for local government reform. October 2007 [Электронный ресурс] - URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/6/86380.pdf>; <https://rm.coe.int/1680746f16> (дата обращения: 24 июля 2022 года).

¹⁶⁵ См.: Рекомендация CM/Rec (2007) (принята Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании заместителей министров) // Совет Европы. [Электронный ресурс] - URL: <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec200712-on-capacity-building-at-local-and-regional-level.pdf> (дата обращения: 24 июля 2022 года).

¹⁶⁶ Recommendation 240 (2008) Draft European charter of regional democracy // The congress of local and regional authorities. [Электронный ресурс] - URL: <https://rm.coe.int/168071aa6b> (дата обращения: 22 июля 2022 года).

¹⁶⁷ Utrecht declaration «Good local and regional governance in turbulent times: the challenge of change» MLC-16 (2009) // Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government URL: https://www.sogfbih.ba/sites/default/files/javni_dokument/202008/Utrecht%20Declaration%20%20%2817.11.2009%29%20engl..pdf (дата обращения: 24-июля 2020 года).

¹⁶⁸ Charter of the Congress of local and regional authorities of the Council of Europe (adopted by the Committee of ministers on 19 January 2011) // Council of Europe [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/1680063740> (дата обращения: 24 июля 2020 года).

¹⁶⁹ См.: Kyiv declaration MCL -17 (2011) 14 (adopted by the European ministers responsible for local and regional government at the 17th session) [Электронный ресурс] URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/v-edlegg/komm/internasjonalt/kyiv_declaration_final.pdf (дата обращения: 24 июля 2022 года).

1. Рекомендация Комитета министров Совета Европы (2001)19 «Об участии граждан в общественной жизни на местном уровне» от 6 декабря 2001 года¹⁷⁰.

2. Рекомендация Конгресса местных и региональных властей Совета Европы №113 (2002) «Об отношениях между общественностью, местными советами и исполнительной властью в условиях местной демократии (институциональные рамки местной демократии)»¹⁷¹.

3. Резолюция Конгресса местных и региональных властей Совета Европы №139 (2003) «О неправительственных организациях и местной и региональной демократии» от 26 ноября 2003 года¹⁷².

4. Рекомендация Конгресса местных и региональных властей Совета Европы №182 (2005) «Об участии общественности в делах местного значения и выборах» от 17 мая 2005 года¹⁷³.

5. Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления «О праве участия в делах органов местного самоуправления» от 16 ноября 2009 года¹⁷⁴.

Большинство из названных актов регулируют вопросы распределения полномочий между органами центральной, региональной и местной публичной власти. К таким актам относятся: Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R (95) 19 «О применении принципа субсидиарности» от 12 октября 1995 года; Рекомендация Комитета министров

¹⁷⁰ Recommendation Rec (2001)19 The Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life (adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001) [Электронный ресурс] URL: <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec200119-on-the-participation-of-citizens-in-local-public-life.pdf> (дата обращения: 24 июля 2022 года).

¹⁷¹ См.: Recommendation 113 (2002) On relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy) // Congress of local and regional authorities of Europe 5 June 2022 [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/16807191c1> (дата обращения: 25 июля 2020 года).

¹⁷² Resolution 165(2003) on NGOs and local regional democracy // Congress of local and regional authorities of Europe [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168071aac7> (дата обращения: 25 июля 2022 года).

¹⁷³ См.: Recommendation 182 (2005) on public participation in local affairs and elections // The Congress of local and regional authorities. [Электронный ресурс] - URL: <https://rm.coe.int/168071884e> (дата обращения: 25 июля 2022 года).

¹⁷⁴ Additional Protocol to the European Charter of Local self-government on the right to participate in the affairs of a local authority // Council of Europe treaty series - No. 207. Utrecht, 16 November 2009 [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168008482a> (дата обращения: 25 июля 2022 года).

Совета Европы №R (98) 12 «О надзоре за деятельностью местных органов власти» от 18 сентября 1998 года¹⁷⁵; Рекомендация конгресса местных и региональных властей Совета Европы №278 (2009) «Регионы с законодательными полномочиями: на пути к многоуровневому управлению» от 15 октября 2009 года¹⁷⁶; Резолюция конгресса местных и региональных властей Совета Европы № 368 (2014) «О стратегии реализации права местных органов власти на консультирование с другими уровнями управления» от 27 марта 2014 года¹⁷⁷.

В зависимости от сферы направленности процессов децентрализации и компетенции местных органов власти в странах ЕС разработаны акты финансовой децентрализации, отраслевой и территориальной направленности: Резолюция Конгресса местных и региональных властей Совета Европы №79 (2000) «О соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям – «лакмусовый тест» принципа субсидиарности» от 25 мая 2000 года¹⁷⁸; Рекомендация Конгресса местных и региональных властей Совета Европы №362 (2014) «Об соразмерных финансовых ресурсах для местных органов власти» от 15 октября 2014 года¹⁷⁹; Рекомендация Комитета министров Совета Европы №R (92) 8 «О защите земель» от 18 мая 1992 года; Европейская конвенция «О ландшафтах» от 20

¹⁷⁵ См.: Recommendation Rec (98)12 On the committee of ministers to member states on supervision of local authorities' action (adopted by the Committee of Ministers) // Council of Europe, 18 September 1998 [Электронный ресурс] URL: <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec-199812-on-supervision-of-local-authorities-action.pdf> (дата обращения: 25 июля 2022 года).

¹⁷⁶ См.: Recommendation 278 (2009) Regions with legislative powers: towards multilevel governance (debated and approved by the Chamber of Regions on 14 October 2009) // The congress of local and regional authority's [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/1680719f02> (дата обращения: 25 июля 2020 года).

¹⁷⁷ См.: Resolution 368 (2014) Strategy on the right of local authorities to be consulted by others levels of government (debated and adopted by the Congress on 27 March 2014) // The Congress of local and regional authorities [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/1680718a05> (дата обращения: 26 июля 2022 года).

¹⁷⁸ Resolution 97 (2000) on the financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity (debated and approved by the Chamber of local authorities on 23 May 2000, and adopted by the Standing Committee on 25 May 2000 [Электронный ресурс] URL: https://rm.coe.int/1680718ed6#P4_20 (дата обращения: 26 июля 2022 год).

¹⁷⁹ См.: Recommendation 362 (2014)1 Adequate financial resources for local authorities (debated and adopted by the Chamber of local authorities) // The Congress of local and regional authorities. Strasbourg. [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/native/090000168071a1a4> (дата обращения: 26 июля 2022 года).

октября 2000 года¹⁸⁰; Европейская рамочная конвенция «О приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» от 21 мая 1980 года¹⁸¹; Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции «О приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающийся европейских региональных объединений сотрудничества» от 16 ноября 2009 года¹⁸²; Рекомендация Конгресса местных и региональных властей СЕ №331 (2012) «Об управлении макрорегионами в Европе» от 18 октября 2012 года¹⁸³.

Кроме актов общего значения страны ЕС имеют собственные законодательные акты, регулирующие уровень местной власти — это законы о местном самоуправлении, кодексы и хартии местного самоуправления. Вышеперечисленные акты учитывают общие требования и стандарты Европейского союза и Совета Европы.

Ф. Бенуа Ромер, классифицирует договоры, принятые в рамках Совета Европы на: 1) традиционные «*a la carte*» 2) обзорные 3) рамочные. Соглашения «*a la carte*» предоставляют возможность государствам членам модифицировать собственные обязательства, предполагая, что они могут принимать отдельные положения текста¹⁸⁴.

Основную роль в процессе принятия и закрепления стандартов муниципального управления играют международные межправительственные организации: Совет Европы, Конгресс местных и региональных властей СЕ, Комитет министров СЕ, Конференция европейских министров, ответственных

¹⁸⁰ Европейская конвенция «О ландшафтах» ETS N 176 (конвенция вступила в силу 1 марта 2004 год) // пер. документа предоставлен Правовым управлением Государственной Думы ФС РФ, (Флоренция, 20 октября 2000 года) [Электронный ресурс] - URL: <https://base.garant.ru/4089574/> (дата обращения: 26 июля 2022 год).

¹⁸¹ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей ETS N106 (Российская Федерация ратифицировала конвенцию № 91-ФЗ от 22 июля 2002 года) // Бюллетень международных договоров, 2003 г., № 10.

¹⁸² Протокол №3 к Европейской рамочной конвенции «О приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающийся европейских региональных объединений сотрудничества» (ЕвРОС) // Собрание законодательства Российской Федерации, №37, 16.09.19, ст. 5118.

¹⁸³ Рекомендация 331 (2012) Управление макрорегионами в Европе // Конгресс местных региональных властей 23-я сессия [Электронный ресурс] - URL: <https://rm.coe.int/-/168071952f> (дата обращения: 22 июля 2022 года).

¹⁸⁴ Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству: пер. с англ. // Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес; ред. Н. Б. Топорнин; пер. Ю. П. Клочков, К. Х. Рекош. – Москва: Весь Мир, 2007. – 296 с. [Режим доступа: по подписке] - URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=229704> (дата обращения: 25 июля 2022 года).

за вопросы местного и регионального развития, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия).

Наиболее распространенными институциональными формами международного и европейского сотрудничества в выработке единых правил, норм, стандартов и принципов развития местной демократии, укрепления правовой базы деятельности местного самоуправления стало принятие (деклараций, хартий, конвенций, кодексов, стратегий, резолюций, рекомендаций).

Ключевые положения о местном самоуправлении отражены в Европейской хартии местного самоуправления 1985 года (далее – Хартия), которая даёт определение, содержание, местного самоуправления и закрепляет его принципы. Принятие хартии – результат многолетней работы различных европейских структур, имеет огромное значение для демократического развития общества и государства развития местного самоуправления, децентрализации власти. Концепция местного самоуправления, которая содержится в вышеуказанном акте, имеет важное теоретико-методологическое и практическое значение, поскольку декларирует главные принципы и институциональные формы участия граждан в делах местной демократии.

Статья 2 Хартии местного самоуправления провозглашает, что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в конституции государства. Принципы, установленные хартией, распространяются на все существующие на территории стороны категории органов местного самоуправления.

Особенность хартии в том, что это довольно гибкий документ. В частности, статья 12 хартии гласит - сторона хартии может придерживаться только определённых её положений, но при выполнении условий, установленных частью 1 статьи 12 хартии.

Преамбула хартии провозглашает положение о том, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого

демократического строя. Следует заметить, что данное положение хартии не носит характер императивного предписания, поскольку закрепление его в национальных конституционных актах зависит от политического режима, формы правления и традиций конкретного государства. Указанное положение хартии практически невозможно воплотить в государствах, не имеющих кодифицированного конституционного акта. К примеру, в странах, где конституцией является сборник актов (Королевство Швеция, Королевство Испания, Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии).

В федеративных государствах статус органов муниципального управления может регулироваться федеративным законодательством субъектов, а не центральными правительственными органами. В данном случае, для этих стран положения хартии не влияют на распределение полномочий и обязанностей между федеральным центром и субъектами федерации.

Важным положением хартии, направленным на предотвращение неправомерного вмешательства государственных органов в деятельность территориальных общин, а также на достижение эффективного сервисного взаимодействия органов местного самоуправления с населением, является ч. 1 ст. 3 Хартии, которая гласит - осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учётом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии. Данное положение раскрывается через принцип субсидиарности, которые есть «ведущим трендом функционирования местного самоуправления и местной / локальной демократии в Европе»¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Стемковська О. І. Особливості імплементації європейських стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації. // канд. дис. спец. 23.00.02 політичні інститути и та процеси. С. 113.

Положения статьи 8 Хартии: «административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления» находятся в плоскости оптимизации отношений между органами государственной власти и местным самоуправлением. Нормы данной статьи соответствуют принципам концепции местного самоуправления, а также принципам субсидиарности и децентрализации. При этом акцент сделан на правовой природе административного надзора, «обеспечение соблюдения законности и конституционных принципов» (ч. 1 - 3 ст. 8.).

Законодательные установления, связанные с административной децентрализацией имеют большую детализацию в «Международных методических рекомендациях по децентрализации и доступу к базовым услугам для всех». Согласно с данным актом: «... концепции местной автономии или местного самоуправления использовались для того, чтобы отразить с позиций местных органов власти общепризнанную потребность в децентрализации. В настоящее время эффективная децентрализация считается элементом благого правления, признаком демократической практики и эффективного государственного управления. Кроме того, признаётся, что выборные местные органы власти, как и национальные и региональные органы власти, являются ключевыми субъектами демократического правления и руководства, которые не только сотрудничают с национальными и региональными органами власти, но и принимают государственные решения в своих собственных автономных областях»¹⁸⁶.

Пункты 28-30 раздела «С» устанавливают, что в конституции и национальном законодательстве следует определить процедуру, в соответствии с которой формируются местные органы власти, характер их полномочий, круг их ведения, компетенцию, обязанности и функции; Конституционные и законодательные положения, касающиеся структуры

¹⁸⁶ International guidelines on decentralization and access to basic services for all // UN Human Settlements programme (UN-HABITAT) 2009, HS/1205/09E, 28 p. (7 p.).

местных органов власти, могут быть различными в зависимости от государственного устройства¹⁸⁷.

Что касается значения иных европейских актов в сфере децентрализации и муниципального управления, то следует обратить внимание на положения как стандартов международных, так и местного самоуправления ЕС.

Важно отметить, что международные правовые стандарты появились в следствии усиления процессов глобализации, которые охватили национальные правовые системы. В результате такой глобализации произошла унификация подходов по вопросам регулирования различных сфер общественных отношений. Возникло понятие «единого правового поля», которое охватывает как международное, так и национальное регулирование в рамках процессов унификации и имплементации. Стандарты подобного рода представляют собой минимальные правовые требования, общего характера и чаще всего выступают как принципы, регулирующие определенную сферу. Классическим примером классификации международных стандартов является их деление на глобальные (всеобщие) и региональные, обязательные и рекомендательные.

Роль международных стандартов и степень их влияния на регулирование соответствующих правоотношений зависят от типа международно-правовых актов, которыми они установлены. Международные стандарты содержатся в международных договорах, а также в актах (резолуциях, рекомендациях, декларациях, комментариях) международных межправительственных организаций, решениях (правовых позициях) международных судебных учреждений.

Подобные источники и структура присущи и стандартам местного самоуправления. К примеру, Европейская хартия, по сути, является актом «мягкого» права, однако содержит общее изложение стандартов местного самоуправления для государств - членов СЕ. Хартия закрепляет в качестве

¹⁸⁷ Там же. С.11.

международных стандартов местного самоуправления принципы административной автономии, законности (в рамках принципа верховенства права), субсидиарности, территориальности, пропорциональности (относительно административного надзора), а также классические принципы избирательного права.

Классификация международных и европейских стандартов местного самоуправления проводится по нескольким критериям и на разных уровнях. Например, О. Стемковская пишет о том, что европейские стандарты местного самоуправления: содержатся в различных источниках европейского и международного права; образованы в рамках деятельности различных европейских международных организаций; имеют разную степень нормативно правовой реализации¹⁸⁸.

Представляет интерес классификация стандартов, разработанная Т. Буряк:¹⁸⁹

1. По субъектам, которыми принимаются разделяются на:

а) международные конвенции – которые принимаются в рамках международных межправительственных организаций. Их положения имеют обязательный характер для государств-участников (к примеру, Европейская рамочная конвенция «О приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» 1980 год¹⁹⁰).

б) международные соглашения - которые принимаются в рамках международных неправительственных организаций. Они заключаются непосредственно органами местного самоуправления различных государств или их ассоциациями; их положения, имеют свойства так называемого «мягкого» права и носят для государств рекомендательный характер.

2. По предмету правового регулирования подразделяются на:

¹⁸⁸ Стемковська О. І. Особливості імплементації європейських стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації. // Дис к. юрид. н., Львів, 2021. С.85.

¹⁸⁹ Буряк Т. М. Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... к. юрид. н. спец. 12.00.02 – конституційне право. Київ, 2007. 20 с. (С.15-16).

¹⁹⁰ См.: Европейская рамочная конвенция «О приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» ETS 06 // Бюллетень международных договоров, № 10, Октябрь, 2003 год.

а) регулирующие важнейшие проблемы становления института местного самоуправления и вопросы реализации локальной демократии (Европейская хартия 1985).

б) регулирующие один или несколько видов международного взаимодействия (сотрудничества) органов местного самоуправления различных государств. К примеру, вопросы международного экономического и социального сотрудничества местных общин и местных властей (Европейская конвенция «О ландшафтах»)¹⁹¹.

в) регулируют определённые виды межсубъектного сотрудничества органов местного самоуправления. Например, вопросы участия молодежи и иностранцев в функционировании местной демократии (Конвенция «об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения»¹⁹²), либо выделяют объекты, по поводу которых такое сотрудничество возникает (Европейская хартия городов¹⁹³).

3. В зависимости от свободы доступа к участию в конвенциях:

а) открытые - их участниками могут стать любые государства.

б) закрытые - круг их участников ограничен.

По характеру правового регулирования стандарты могут быть обязательные и рекомендательные.

С учётом форм выражения международно-правовых актов, которые уполномочены принимать европейские международные неправительственные организации, европейские стандарты местного самоуправления можно классифицировать на такие, что содержатся: в Хартиях Совета Европы, Конгресса местных и региональных властей СЕ, в Резолюциях Конгресса

¹⁹¹ См.: Европейская конвенция «Об ландшафтах» ETS № 176 (20 Октября 2000 год) // [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/16802f3fb9> (дата обращения: 27 июля 2022 года).

¹⁹² См.: Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения (ETS № 144) (принятая 05.02.92 года, государствами-членами СЕ) // [Электронный ресурс] URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=144> (дата обращения: 27 июля 2022 года).

¹⁹³ См.: Европейская хартия городов (принятая Постоянной конференцией местных и региональных органов власти Европы (CLRAE) СЕ) 19 марта 1992 года // [Электронный ресурс] URL: https://rm.coe.int/168071923d#P12_317 (дата обращения: 27 июля 2022 года).

местных и региональных властей СЕ, в Рекомендациях Конгресса местных и региональных властей СЕ Комитета министров Совета Европы.

Заслуживает внимания международный акт, который является источником европейских стандартов местного самоуправления в сфере демократизации участия широких слоев населения, в частности молодежи в делах местного самоуправления. Европейская хартия «Об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровнях»¹⁹⁴, принятая в форме резолюции, в последствии пересмотренная на сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы как приложение к Рекомендации №128 Конгресса¹⁹⁵. В вышеуказанном акте содержатся основные требования относительно участия: должно быть эффективным, молодежи необходимо иметь права, средства, пространство, возможности и поддержку. Хартия не только декларирует подобное участие, более того рекомендует создавать институциональные формы участия, такие как молодежный совет, молодежный парламент или молодежный форум. Подобные структуры могут формироваться с помощью выборов, посредством назначения представителей молодежи, входящих в организацию, и/или на добровольной основе. Причем, её состав должен отображать социальную структуру общества (ст. 59; 60)¹⁹⁶. В то же время хартия не является документом, имеющим юридическую силу, однако государства-члены Совета Европы должны принять «обязательство» воплощать (реализовывать) её положения в жизнь.

В период с 1980 по 1982 годы СЕ была осуществлена масштабная программа в рамках Европейской кампании по возрождению городов под лозунгом «лучшая жизнь в городах». К участию в разработке программы были привлечены члены межправительственного комитета Совета Европы, который

¹⁹⁴ См.: Европейская хартия «Об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований» // [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/2541077/> (дата обращения: 27 июля 2022 года).

¹⁹⁵ См.: Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life // Council of Europe // [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168070237b>; <https://rm.coe.int/16807038ee> (дата обращения: 27 июля 2022 года).

¹⁹⁶ Там же. С. 26.

состоял из представителей национальных министерств государств-членов организации по вопросам городского развития. Целью компании было улучшение городской среды, восстановление существующего жилищного фонда, создание социальных и культурных возможностей в городах, развитие сообщества и участие общественности. Итогом стало принятие Конгрессом местных и региональных властей СЕ Европейской хартии городов, содержащей обзор прав граждан европейских городов¹⁹⁷. 29 мая 2008 года была принята Европейская хартия городов II (далее – хартия городов II)¹⁹⁸.

Хартия городов II подчеркнула, что европейские города принадлежат своим горожанам, являясь экономическим, социальным и культурным благом, которое призваны унаследовать грядущие поколения (п.11). Города являются важным фактором необходимого оживления демократии в наших обществах (п.13). Хартия вводит понятие «солидарные города» - стремящиеся развивать как можно более высокий уровень внутренней солидарности на своей территории и между территориями (п.19).

Хартия городов II подчёркивает актуальность ценностей и принципов, содержащихся в Европейской хартии местного самоуправления, разработанной в 1985 году¹⁹⁹, и в частности убеждение в том, что право граждан участвовать в управлении публичными делами осуществляется в полной мере на местном уровне. Для реализации современной местной демократии Хартия призывает к созданию советов выборных лиц на разных уровнях для принятия решений в городах, которые при этом предлагали бы населению информационные структуры, проводили публичные обсуждения и устанавливали сотрудничество в рамках городского планирования. Для эффективной работы органов местного самоуправления важно адекватное распределение полномочий между различными уровнями управления -

¹⁹⁷ См.: Европейская хартия городов (принятая Постоянной конференцией местных и региональных органов власти Европы от 30 марта 1992 г.) // [Электронный ресурс] - URL: <https://zakonbase.ru/content/base/21053/?pdf=1> (дата обращения: 27 июля 2022 года).

¹⁹⁸ См.: Европейская хартия городов II «Манифест новой урбанистики» // Резолюция 269 (2008) [Электронный ресурс] - URL: <https://rm.coe.int/168071a868> (дата обращения: 27 июля 2022 года).

¹⁹⁹ См.: Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года // Бюллетень международных договоров, № 11, ноябрь 1988 года.

государственным, региональным и местным. Что касается распределения полномочий и ответственности территориальных органов, то в Хартии указано, что соответствующее перераспределение полномочий является «ключевым фактором в демократическом функционировании наших городов». В связи с этим подтверждается приверженность принципу субсидиарности, который регулирует надлежащее распределение полномочий между европейским, национальным и местным уровнем (п. 33).

Европейские стандарты муниципального управления частично отражены в Европейской рамочной конвенции «О приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» (далее - Мадридская конвенция)²⁰⁰. В дальнейшем к ней принято 3 Дополнительных протокола - 1995²⁰¹, 1998²⁰² и 2009²⁰³. Положения данных документов в совокупности предоставляют широкие полномочия регионам во внешнеэкономических и политических вопросах, способствуют активизации международного сотрудничества регионов.

В соответствии с положениями Мадридской конвенции и Дополнительных протоколов к ней, органы местного самоуправления имеют право на осуществление трансграничного сотрудничества в рамках компетенции, определённой внутренним законодательством стран Европы. Такие меры должны «inter alia» быть направлены на улучшение условий для регионального и городского развития, охраны природных ресурсов, взаимной помощи в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и улучшение обслуживания населения.

²⁰⁰ См.: Европейская рамочная конвенция «О приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» (принятая Советом Европы 21 мая 1980 г.) (ETS № 106) // Бюллетень международных договоров, №-10, октябрь, 2003 год.

²⁰¹ Дополнительный протокол №1 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей // Серии европейских договоров - №159. // [Электронный ресурс] - URL: <https://rm.coe.int/168007cdde> (дата обращения: 27 июля 2022 года).

²⁰² Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающийся межтерриториального сотрудничества // Бюллетень международных договоров, № 8, август, 2009 год.

²⁰³ Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающийся европейских региональных объединений сотрудничества (ЕвРОС) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2019 г., № 37, ст. 5118.

Мадридская конвенция стала основой для создания нормативной базы, способствующей возникновению и развитию приграничных регионов, которые впоследствии получили распространение. Данное соглашение стало первым профильным международным документом макрорегионального характера, который содержит стандарты в сфере международного сотрудничества местных властей.

Образование приграничных регионов («еврорегионов»²⁰⁴) представляет собой процесс объединения региональных, местных органов власти и местного самоуправления, находящихся под юрисдикцией разных государств.

В настоящее время на территории Европы существуют более 30 приграничных регионов, созданных на основании положений Мадридской конвенции. Впервые к идее образовать приграничный регион пришел в рамках сотрудничества между Германией и Королевством Нидерланды. По итогам был создан «*EUREGIO*», который включает в себя около 100 городов, а также имеет свои собственные, исполнительные и консультативные органы.²⁰⁵ В 1984 году по итогам конференции «Парламент – регионы» были разработаны рекомендации по созданию автономных региональных органов и по установлению прямых контактов между ними и европейскими институтами.

Сегодня в странах-членах ЕС активно внедряется новая концепция и модель управления «good governance» - модель надлежащего публичного управления. В центре концепции лежит идея о реализации полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в тесном сотрудничестве с общественностью и всеми заинтересованными сторонами с целью повышения благосостояния общины.

В 2005 году на 14-й сессии Европейской конференции министров ответственных за местное и региональное управление, были одобрены Будапештская декларация по обеспечению эффективного управления на

²⁰⁴ К примеру, приграничное сообщество («еврорегион») «Балтика», «Карелия», «Днепр», «Донбасс».

²⁰⁵ Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов / Т.В. Зонова // Полис. – 1999. – № 5. – С.155–164.

местном и региональном уровнях и план действий по обеспечению эффективного управления на местном и региональном уровне^{206;207}.

В 2007 году по итогу 15-й сессии Европейской конференции министров, была одобрена Валенсийская декларация «надлежащее местное и региональное управление - Европейский вызов»²⁰⁸.

Центром экспертизы и реформирования местного самоуправления СЕ на 15-й Европейской конференции министров, была принята «Стратегия инноваций и надлежащего управления на местах»²⁰⁹. Стратегия утверждена Комитетом министров СЕ в 2008. Стратегия содержит 12 принципов, которые отражают «...ценности европейской демократии и представляют собой совокупность условий, которые должны быть соблюдены для надлежащего демократического управления»²¹⁰.

Среди принципов: верховенство права, защита прав человека и демократии, действенность и эффективность, открытость и прозрачность, подотчётность и способность к реагированию. Работая параллельно с органами местного самоуправления, «...центральные органы управления данных государств создают и поддерживают организационные условия, необходимые для совершенствования управления на уровне местных органов власти, выполняя существующие обязательства, принятые ими в рамках Европейской хартии по местному самоуправлению и в рамках Совета Европы».

²⁰⁶ См.: Opinion 25 (2005) on the result of the 14th Conference of European Ministers responsible for Local and regional government // The Congress of local and regional authorities // URL: <https://rm.coe.int/results-of-the-14th-conference-of-european-ministers-responsible-for-l/16807194c1> (дата обращения: 22 июля 2022 года).

²⁰⁷ См.: For delivering good local and governance (adopted on 2005) Budapest // URL: <https://rm.coe.int/1680748047> (дата обращения: 22 июля 2022 года).

²⁰⁸ См.: Council of Europe ministers promote good democratic governance at local level // Press release Council of Europe [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168071fae7> (дата обращения: 22 июля 2022 года).

²⁰⁹ Strategy on Innovation and Good Governance at local level // Council of Europe [Электронный ресурс] - URL: <https://rm.coe.int/1680746f16> (дата обращения: 22 июля 2022 года)

²¹⁰ См.: Strategy on Innovation and Good Governance at local level // The Valencia Declaration, 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government // [Электронный ресурс] - URL: <https://www.coe.int/ru/web/portal/local-and-regional-democracy>; <https://rm.coe.int/1680746f16> (дата обращения: 27 июля 2022 года).

В 2009 году в городе Утрехт (Королевство Нидерланды) состоялась шестнадцатая сессия Европейской конференции министров, ответственных за местное и региональное управление. В рамках данной конференции «эффективное местное и региональное управление в беспокойные времена: вызов перемен»²¹¹, были открыты для подписания два новых правовых инструмента СЕ (Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления «О праве участвовать в делах местного органа власти»²¹² и Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции «О приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающихся европейских региональных объединений сотрудничества»²¹³, а также были приняты рамочные критерии региональной демократии.

Утрехтская декларация²¹⁴ содержит рекомендации, такие как «усилить внимание вопросам качества управления (надлежащего демократического управления – «*good governance*») и установить, что этот принцип является основным критерием в реализации всей межправительственной деятельности» (ст. 21).

Важным правовым инструментом для органов и должностных лиц государств-членов ЕС является европейский Кодекс надлежащего административного поведения, который принят Европейским парламентом в 2001 году²¹⁵.

²¹¹ См.: Conference of European Ministers responsible for Local and Regional Government (16-17 November, Utrecht) [Электронный ресурс] URL: https://www.coe.int/t/dc/files/Ministerial_Conferences/2009_democratie_locale/default_EN.asp (дата обращения: 29 июля 2022 года).

²¹² См.: Additional Protocol to the European Charter of local self-government on the right to participate in affairs of a local authority (16.02.2009, ETS N 122) // Council of Europe., Treaty series – N 207. [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168008482a> (дата обращения: 29 июля 2022 года).

²¹³ Протокол №3 к Европейской рамочной конвенции «О приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающийся европейских региональных объединений сотрудничества (ЕвРОС)» (ратифицирован № 483-ФЗ, от 28.12.16) // Собрание законодательства Российской Федерации, №37, 16.09.019, ст. 5118.

²¹⁴ См.: Utrecht Declaration MCL-16 (2009) 12 F // Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government [Электронный ресурс] - URL: https://secco2.eu/sites/default/files/digital_library/2018-10/CoE-UtrechtDeclaration.pdf (дата обращения: 29 июля 2022 года).

²¹⁵ The European code of Good Administrative Behaviour // European Ombudsman Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, March 2001. 16 p. [Электронный ресурс] - URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510> (дата обращения: 29 июля 2022 года).

Статьи вышеуказанного кодекса состоят из правил, регламентирующих поведение европейских государственных служащих и иных работников, которыми необходимо руководствоваться во время коммуникации с общественностью.

Кодекс устанавливает ряд принципов, которые должны соблюдать должностные лица. К примеру: законность (ст. 4), отсутствие дискриминации (ст. 5), отсутствие злоупотребления властью (ст. 7), беспристрастность и независимость (ст. 8), объективность (ст. 9), пропорциональность (ст. 6), согласованность (ст. 10), честность (ст. 11), вежливость (ст. 12), обязанность отвечать на письма языком гражданина (ст. 13). Кодекс также предусматривает важные процедурные нормы, такие как обязанность информировать лиц, чьи права и интересы затрагиваются принятым решением (ст. 20), обязанность вести реестры и документировать административные процессы.

Кодекс необязателен к исполнению, носит рекомендательный характер! Однако он имеет институциональную поддержку в лице европейского омбудсмана, который уполномоченный принимать и рассматривать жалобы от граждан и резидентов ЕС по административным нарушениям в организациях и учреждениях объединения²¹⁶. Европейские стандарты деятельности местного самоуправления предусматривают демократический характер формирования их законодательных и представительных органов.

Указанные стандарты нашли своё отражение в ряде других документов СЕ, в частности, для более глубокого изучения проблемы предоставления качественных услуг органами публичной власти в ЕС важное значение имеет рекомендация Комитета министров Совета Европы (2007) 4 «О местных и региональных публичных услугах»²¹⁷. В документе указано, предоставление

²¹⁶ Вопросы этических и профессиональных стандартов государственной службы в аппарате Верховного Совета Украины // Киев: Лаборатория законодательных инициатив, 2018. 52 с., С. 9-10

²¹⁷ См.: Recommendation CM/REC (2007) 4 of the Committee of ministers to member states on local and regional public services (adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007) // [Электронный ресурс] - URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-4-on-local-and-regional-public-services/1680a43b5c> (дата обращения: 29 июля 2022 года).

местных и региональных публичных услуг населению является одним из приоритетов региональной административной политики, и органы местной и региональной власти играют жизненно важную роль в предоставлении этих услуг. Для того, чтобы услуги были адаптированы к потребностям и ожиданиям граждан, органы местной и региональной власти должны воспользоваться высоким уровнем децентрализации и возможностью действовать самостоятельно в предоставлении этих услуг. Децентрализация в сфере публичных услуг должна осуществляться в соответствии с принципами последовательности и единства применения государственной политики в интересах всех граждан.

Степень децентрализации в сфере административного управления зависит от таких факторов, как: территориальная структура, объём полномочий органов местной и региональной власти; природа, значение и территориальное измерение услуги; способность органов местных и региональных властей эффективно выполнять соответствующие задачи; качество, результативность, эффективность и экономичность процесса предоставления услуг; взаимодополняемость в деятельности органов публичной власти; важность специфических публичных услуг для жизни и потребностей общества и его пользователей²¹⁸.

Итак, система институциональных форм и практик нормативно-правового регулирования и внедрение стандартов местного самоуправления в политическую, внешнеэкономическую, культурную, финансовую, образовательную и в другие сферы муниципального сотрудничества является достаточно развитой, об этом свидетельствует уровень правосубъектности уполномоченных органов, должностных лиц или других участников международных и внутри европейских отношений в сфере развития местной демократии.

²¹⁸ Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. / пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с., С. 169-170

Надлежащее управление необходимо для всех уровней публичного управления. Основным методом надлежащего публичного управления является «бенчмаркинг»^{219;220}. «Бенчмаркинг» - как метод надлежащего управления на муниципальном уровне заключается в проведении исследований в органах муниципального управления и местных сообществах, которые позволяют выявить уровень применения принципов надлежащего управления и их отдельных составляющих органами муниципального управления путем сравнения существующего положения вещей с рекомендованными Советом Европы эталонами / индикаторами²²¹. Применение «бенчмаркинга» предусматривает измерение, оценку и сравнение уровня внедрения органом муниципального управления принципов надлежащего управления и их составляющих по чётко определенным индикаторам с целью улучшения эффективности функционирования органа местного самоуправления посредством внедрения корректирующих мероприятий, в том числе с применением соответствующего опыта.

²¹⁹ Под понятием «бенчмаркинг» понимается на основании Большого экономического словаря / под ред. А.Н. Азрилияна. М.: Институт новой экономики, 2008. 1472 с.– «... особая управленческая процедура внедрения в практику работы учреждения технологий, стандартов и методов работы лучших организаций аналогов; постоянный и систематический процесс совершенствования продуктов, услуг и процессов организации на основе изучения опыта передовых компаний».

²²⁰ См.: Маслов Д. Глобальный бенчмаркинг // Журнал Консультант, № 11. (июнь 2005 год) [Электронный ресурс] - URL: <https://base.garant.ru/5165199/> (дата обращения: 22 июля 2022 года).

²²¹ Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник // За заг. ред. А.Гука. – К.: ТОВ «Видавництво «Юстон», 2018 р. 60 с. С.4.

§3. Муниципальное управление в отдельных странах Восточной Европы

Вопрос выбора наиболее эффективной модели осуществления реформы отечественного механизма административной децентрализации государственной власти в целом и органов муниципального управления в частности является для Российской Федерации весьма актуальным. На данный момент ни в одном государстве не заявлено о построении идеальной модели местного самоуправления (управления), однако опыт каждого отдельно взятого государства в этой сфере заслуживает внимания и изучения.

В данном исследовании мы остановимся на опыте отдельных государств Восточной Европы, имеющих с Российской Федерацией общие исторические, политико-экономические, правовые связи. В качестве подобных стран в рамках исследования были выбраны Украина, Молдова, Румыния, Словакия и Литва.

Об необходимости децентрализации государственного управления в Республике Украина (далее – Украина) было заявлено практически с момента провозглашения независимости государства в 1991 году. В сентябре 1997 года Верховной Радой Украины была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления 1985 года. Европейская хартия ратифицирована Украиной безоговорочно и, в соответствии со статьёй 9 Конституции Украины²²², хартия является частью национального законодательства демократической системы местного самоуправления европейского образца.

Законодательная база реформы децентрализации (муниципальной реформы) начала формироваться в Украине с апреля 2014 года с принятием Кабинетом министров Украины (Правительством) распоряжения «Об одобрении концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине» на основании которой был

²²² Конституція України (принята 28.06.1996 р.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. ст. 141

утвержден «План мероприятий по реализации концепции»²²³. Положения Концепции и Плана по её реализации могли быть воплощены в жизнь только путем принятия соответствующих изменений в Конституцию Украины с последующим формированием пакета норм нового законодательства.

Предполагаемые изменения должны касаться особенностей формирования исполнительных органов областных и районных советов, определению административно-территориальных единиц – «территориальных громад» (далее - ТГ) и реорганизации местных государственных администраций в органы контрольно-надзорного типа. На данном этапе в Украине реформа децентрализации проходит в рамках действующей Конституции.

В соответствии с положениями части 1 статьи 143 Конституции Украины: «территориальные громады (села, поселка, города) непосредственно или через образованные ими органы местного самоуправления управляют имуществом, находящимся в коммунальной собственности; утверждают программы социально-экономического и культурного развития и контролируют их выполнение; утверждают бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц и контролируют их выполнение; устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с законом; обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов; образуют, реорганизуют и ликвидируют коммунальные предприятия, организации и учреждения, а также осуществляют контроль за их деятельностью; решают другие вопросы местного значения, отнесенные законом к их компетенции»²²⁴.

Дальнейшее распределение определённых в Конституции Украины полномочий территориальных громад и их органов осуществляется в

²²³ См.: «Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України від 18.04.2014— 2014 р., № 30, стор. 18, стаття 831, код акта 72156/2014; Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р // Урядовий кур'єр від 23.07.2014 — № 131.

²²⁴ Конституція України (принята 28.06.96 р.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР) 1996 г. № 30, ст. 143.

соответствии с Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине», который распределяет эти права и обязанности между субъектами их осуществления – базового уровня: советами («радами») (ст. 25 Закона), их исполнительными органами (статьи 26 - 41), сельским, поселковым, городским головой (ст. 42); регионального уровня: полномочия районных и областных советов (ст. 43 Закона). Отдельную группу представляют делегированные полномочия районных и областных советов соответствующим местным государственным администрациям (ст. 44)²²⁵.

У органов муниципального управления существует два вида полномочий: общие и исключительные.

Общие полномочия определены статьёй 25 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», согласно с которой сельские, поселковые, городские советы правомочны рассматривать и решать вопросы, отнесённые Конституцией Украины, этим и другими законами к их ведению. Статья 26 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» закрепляет вопросы, решаемые советами базового уровня исключительно на пленарных заседаниях, которые выступают основными организационно-правовыми формами деятельности советов.

В 2015 году был принят Закон Украины «О добровольном объединении территориальных громад», благодаря которому увеличение (укрупнение) и объединение громад осуществлялось путем добровольного объединения с учётом мнения граждан, определения потенциальных ресурсных возможностей территории для экономического и социального развития и возможности обеспечить предоставление качественных услуг жителям²²⁶. С момента принятия Закона в Украине возникли 1070 ТГ, из них в 936 ТГ состоялись первые местные выборы.

²²⁵ «Про місцеве самоврядування в Україні»: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.97 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. ст. 170.

²²⁶ «Про добровільне об'єднання територіальних громад»: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 13. ст. 91.

В соответствии с принятым Законом Украины от 16 апреля 2020 года № 562-IX «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно определения территорий и административных центров территориальных громад»²²⁷, Кабинетом министров Украины определены административные центры и фактически сформировалась новая система административно-территориального устройства, имеющая два уровня: базовый и субрегиональный (районный) уровни с учётом стандарта ЕС (NUTS 3) (Номенклатура территориальных единиц для целей статистики)²²⁸.

В частности, из имеющихся ранее 490 районов в которых проживало от 6 тысяч до 180 тысяч жителей теперь сформировано 136 районов в которых проживает от 150 тысяч жителей²²⁹.

Интересы граждан, проживающих на территории ТГ, представляют избранные: председатель, депутатский корпус (представительный орган) и исполнительные органы совета ТГ. В населенных пунктах, вошедших в состав ТГ, право жителей на местное самоуправление и предоставление услуг гражданам, обеспечивают избранные ими старосты.

Так же были приняты изменения, способствующие финансовой децентрализации путем внесения изменений в действующие Бюджетный²³⁰ и Налоговый²³¹ кодексы Украины, в результате которых в распоряжение местных органов самоуправления было предоставлено больше финансов для повышения экономической способности. В частности, ТГ получили полномочия и ресурсы, которые имеют города областного значения, например, (зачисление в местные бюджеты ТГ 60% налога на доходы

²²⁷ «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад»: Закон України від 16 квітня 2020 року № 562-IX // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020. № 35. ст. 259.

²²⁸ Регламент Европейского Парламента и Совета (ЕС) № 1059/2003 от 26 мая 2003 об установлении общей классификации территориальных единиц для статистики (NUTS) // Официальный вестник Европейского Союза от 21.06.2003 - 2003 г., / L 154 / стр. 1.

²²⁹ См.: Decentralization reform // Government Portal [Электронный ресурс] URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivnyadvannya/reforma-decentralizaciyi>. (дата обращения: 30 июля 2022 года).

²³⁰ Бюджетный кодекс Украины №2456-VI (від 08.07.2010) // Відомості Верховної Ради України, 2010, №50-51, ст. 572.

²³¹ Податковий Кодекс України № 2755- VI від 02.12.10 (ред. 01.01.17) // Відомості Верховної Ради України, 2011, №13-14, ст.112.

физических лиц), для реализации собственных полномочий. На местах полностью остаются поступления от налогов: единого, на прибыль предприятий и финансовых учреждений коммунальной собственности и налога на имущество (недвижимость, земля, транспорт).

В настоящее время одним из основных направлений муниципальной реформы в Украине является переход к электронному/цифровому управлению, («диджитализация» и цифровизация) административных услуг. Развитие цифровых технологий и их широкое внедрение в государственном и местном уровнях создает новый толчок к поиску форматов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с громадами, населением на основе использования цифровых технологий.

Использование форм цифрового участия в решении вопросов местного значения, получения сервисных услуг, является обязательным в ходе реализации полномочий исключительной компетенции местного самоуправления / территориальной громады. К примеру, полномочия по утверждению программ социально-экономического и культурного развития; распоряжение муниципальными финансами и коммунальным / муниципальным имуществом; использование природных ресурсов местного значения. А также, полномочий местного управления, делегированных органам исполнительной власти соответствующими советами.

Процесс реформирования в Украине продолжается, поскольку необходимо внести изменения в Конституцию Украины относительно закрепления системы муниципального управления и территориальной организации власти. Активно идёт процесс создания и администрирования «Государственного реестра административно-территориальных единиц и населённых пунктов Украины» в рамках выполнения новой бюджетной программы «цифровое правительство в сфере развития громад и территорий Украины». Таким образом, цель политики децентрализации власти в Украине состоит в определении и конституционном закреплении основ административно-территориального устройства государства, порядка

создания, ликвидации, установления и изменения границ административно-территориальных единиц и населённых пунктов в соответствии с европейскими стандартами и положениями Европейской хартии местного самоуправления 1985 года.

Республика Молдова подписала Европейскую хартию местного самоуправления (02 мая 1996 года) и ратифицировала её, без оговорок, 2 октября 1997 года. Положения хартии вступили в силу в отношении Молдовы 1 февраля 1998 года. В 2012 году на конгрессе местных и региональных властей СЕ была принята Рекомендация 322 (2012) «Местная и региональная демократия в Республике Молдова», которая стала катализатором реформ децентрализации в государстве²³². 26 января 2012 года Правительством Молдовы утверждена «Национальная стратегия децентрализации» и «План действий по внедрению национальной стратегии децентрализации» на 2012-2018²³³.

Ранее в Республике Молдова был принят Закон «Об административной децентрализации» 2006 года²³⁴. Предметом которого является установление общих основ регулирования административной децентрализации на основе принципов распределения полномочий между органами публичной власти.²³⁵

В Республике Молдова, начиная с 1991 года был проведен ряд реформ в сфере местного самоуправления. Г. Костаки, А. Борщевский, В. Мазур выделяют следующие этапы реформирования сферы местного самоуправления²³⁶:

²³² См.: «Местная и региональная демократия в Республике Молдова». Рекомендация 322 (2012)¹ // Конгресс местных и региональных властей [Электронный ресурс] - URL: <https://tm.coe.int/-/1680718d64> (дата обращения: 31 июля 2022 года).

²³³ См.: «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы». Закон Республики Молдова от 05.05.2012 г. № 68 [Электронный ресурс] - URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=54348 (дата обращения: 31 июля 2022 года).

²³⁴ «Об административной децентрализации» Закон №435 Республики Молдова (от 28.12.2006) // Monitorul Oficial № 29-31, ст. 91.

²³⁵ См.: «Об административной децентрализации»: Закон Республики Молдовы № 435-XVI от 28.12.2006 г. [Электронный ресурс] - URL: https://ceadirlunga.md/webportal/sites/default/files/zakon_ob_administrativnoi_dec_entrul.pdf. (дата обращения: 31 июля 2022 года).

²³⁶ Костаки Г., Борщевский А., Мазур В. Местное самоуправление в Молдове // Журнал *Legea si viata*. 2011. № 5 С. 4-13.

1) в период 1991-1994 годов были приняты, Конституция Республики Молдова²³⁷, закон «О местном самоуправлении», закон «Об административно-территориальном устройстве, закон «Об особом правовом статусе Гагаузии»²³⁸;

2) в период 1995-1997 годов, были приняты, Кодекс о выборах²³⁹, поправки к законам об административно-территориальном делении и местном публичном управлении. В 1997 году Республика Молдова ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления 1985 года;

3) в период 1998-2001 годов, были приняты закон «О местном публичном управлении», закон «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова», последний (поделил территорию Молдовы на 9 уездов);

4) в период 2001-2002 годов, приняли новый закон «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова»²⁴⁰, который восстановил разделение Молдовы на районы, города и села;

5) в период 2003-2005 годов, приняли закон «О местном публичном управлении и проведении всеобщих местных выборов»;

6) в 2006-2011 годах, приняли закон «О местном публичном управлении»²⁴¹ и закон «Об административной децентрализации»²⁴².

В 2012 в Республике Молдова был принят Закон «Об утверждении национальной децентрализации и плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 г.»²⁴³.

²³⁷ См.: Конституция Республики Молдова (принята 29.07.94) // Monitorul Official № 1 от 29.07.94 года.

²³⁸ «Об особом статусе Гагаузии» (Гагауз Ери) Закон Республики Молдова №344 (от 23.12.94) // Monitorul Official, №3-4, ст.51.

²³⁹ «Кодекс о выборах» Республики Молдова 1381-XIII // Официальный монитор республики Молдова, № 81, 08.12.97. ст. 667.

²⁴⁰ «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова». Закон №764 Республики Молдова (от 27.12.2001) // Monitorul Official № 16, ст. 53.

²⁴¹ «О местном публичном управлении». Закон №436 Республики Молдова (от 28.12.2006) // Monitorul Official №32-35, ст. 116.

²⁴² «Об административной децентрализации» Закон №435 Республики Молдова (от 28.12.2006) // Monitorul Official, №29-31, ст. 91.

²⁴³ См.: «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы»: Закон Республики Молдова от 05.05.2012 г. № 68. [Электронный ресурс] - URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=54348 (дата обращения: 03 августа 2022 года).

«Национальная стратегия» предусматривает 5 этапов реализации:

- 1) децентрализация услуг и полномочий;
- 2) финансовая децентрализация;
- 3) имущественная децентрализация и местное развитие;
- 4) административный потенциал органов местного публичного управления;
- 5) демократия, этика, права человека и равенство полов;

В соответствии с Национальной стратегией децентрализации, реформы в Республике Молдова должны были завершиться в 2015 году, по результатам мониторинга миссии конгресса местных и региональных властей Совета Европы, на сегодняшний день реформа реализована в лучшем случае лишь на 50%.

Административно-территориальное деление Молдовы определяется Конституцией Республики Молдова и Законом Республики Молдова «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова». Конституция Республики Молдова устанавливает, что территория страны делится на села, города, районы и автономно-территориальное образование Гагаузия. Согласно закону, отдельные города могут быть признаны муниципиями. Местная автономия в селах и городах представлена выборными местными советами и «примарами», которые выполняют исполнительные функции. Районные советы выступают координаторами деятельности сельских и городских советов по управлению общественными делами районного значения. Закон «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова» предусматривает двухуровневую систему административно-территориального устройства.

1-й уровень представлен 32 районами и 5 муниципиями (к примеру, Кишинев), автономное территориальное образование Гагаузия. 2-й уровень

административно-территориального деления представлен городами, сёлами и коммунами²⁴⁴.

Проводя сравнение законодательств о местном самоуправлении Республики Украина и Республики Молдова можно прийти к выводу о том, что в целом система местного самоуправления в этих странах имеет схожие черты. В Украине право населения на участие в местном самоуправлении реализуется по территориальному признаку – по принадлежности к соответствующим территориальным громадам. В Республике Молдова право на участие в местном управлении реализуется через местный совет.

На современном этапе в указанных странах продолжаются реформы административно-территориального устройства, идёт процесс создания новых территориальных единиц.

Рассматривая опыт проведения реформ децентрализации в странах ЕС, целесообразно было бы изучить опыт Румынии, которая вступила в ЕС в 2007 году имея население около 21,6 млн. человек, и являясь 7 по величине членом ЕС. Процесс децентрализации в Румынии начался с принятием Конституции 1991 года²⁴⁵, закрепившей принципы местной автономии и децентрализации государственных услуг и определившей функции местных советов, советов округов и префектов.

Фактически децентрализация в Румынии началась с деконцентрации власти. В соответствии с Законом Республики Румыния № 69/1991 «О местных государственных администрациях»²⁴⁶ автономия местной власти носила исключительно административный характер (т.е. речь не шла о финансовой или политической децентрализации). Однако, после ратификации в 1997 году Европейской хартии 1985 вышеуказанный закон был заменён принятым

²⁴⁴ Административно-территориальное деление Молдовы // Республика Молдова Официальная страница [Электронный ресурс] - URL: <http://www.moldova.md/ru/content/administrativno-territorialnoedeleniemoldavii> (дата обращения: 03 августа 2022 года).

²⁴⁵ Constitution of Romania (21 November 1991) // The official gazette of Romania, Part I, № 233, 21 November 1991.

²⁴⁶ Administratiei publice locale. Lege № 69 (26.11.1991) // The official gazette of Romania, №79, 18.04.96.

новым одноимённым законом № 215/2001²⁴⁷, в котором закреплялись основы финансовой самостоятельности местных автономий²⁴⁸.

Реализуя системно-научный подход к проведению реформы децентрализации в Румынии создано Центральное подразделение по вопросам реформирования государственного управления для изучения идей о применении инструментов стратегического менеджмента в системе государственного управления. Подразделением разработаны многолетние программы модернизации, в ходе которых центральные и местные органы власти должны определить свои приоритетные направления реформ и работать над их осуществлением. Так же была создана национальная сеть специалистов по модернизации, которые обеспечивают поддержку в координации усилий по выполнению планов модернизации.

Переход к политической децентрализации в Румынии произошел в 2003 с момента внесения изменений в Конституцию, которая фактически была принята в новой редакции²⁴⁹. В соответствии с Конституцией в Румынии, местное управление базируется на принципах децентрализации, местной автономии и деконцентрации публичных услуг (статья 120 Конституции Румынии)²⁵⁰. В ходе реформ произошла передача полномочий и прав собственности на уровень органов местного самоуправления - муниципиев и коммун. Сегодня административная система Румынии имеет 3-х уровневую структуру: центральный/национальный уровень, уезды (области), коммуны и муниципии (низший уровень). В Румынии развит институт префектов - часть 2 статьи 123 Конституции Румынии закрепляет, что префекты, назначенные представителями правительства государства на местном уровне, должны руководить децентрализованными публичными службами министерств и другими органами центральной публичной администрации в территориально-

²⁴⁷ Administreriei publice locale. Lege № 215 (23.04.2001) // The official gazette of Romania, № 123, 20.02.2007.

²⁴⁸ Peteri G. Fiscal equalization in South Eastern Europe. Budapest: Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, 2006. 86 p.

²⁴⁹ Constitution of Romania (adopted with amendments 18 October 2003) // The official gazette of Romania № 673, 22.09.2003.

административных единицах. Префекты осуществляют надзор за порядком и качеством предоставления децентрализованных услуг государственного управления в каждом из 41 округов и в Бухаресте. Жители округов имеют право напрямую избирать главу совета округа.

В соответствии с Конституцией Румынии, отношения между властью муниципалитета (советом и мэром), советом округа и префектом основываются на принципах автономии, законности, подотчётности, сотрудничества и солидарности в решении вопросов на уровне округа. Эти принципы обусловили растущую роль совета округа в координации усилий и деятельности местных советов по решению вопросов, общих для соответствующей юрисдикции²⁵¹.

В наши дни полномочия префекта распространяются на такие децентрализованные сферы как: гражданская защита и аварийно-спасательные работы, здравоохранение, культура и историческое наследие, защита прав потребителей, содействие малому и среднему бизнесу, инспекция труда, управления пенсионным обеспечением, занятость, социальные льготы, координация услуг начального и среднего образования, дела молодёжи и спорта, государственные средства, таможенные услуги, сельскохозяйственные услуги, защита окружающей среды и контроль загрязнения, контроль за использованием лесных и водных ресурсов, статистический учёт и безопасность пищевых продуктов²⁵².

В 2006 году Парламент Румынии принял рамочный Закон № 195/2006 «О децентрализации»²⁵³, согласно которому децентрализация в государстве осуществляется с соблюдением принципов субсидиарности, ответственности, стабильности, предсказуемости и справедливости. Закон устанавливает наделение местных органов власти тремя видами полномочий:

²⁵¹ Profiroiu C.M., Profiroiu A.G., Szabo S.R. The Decentralization Process in Romania. In: José Manuel Ruano, Marius Profiroiu. (Eds.): The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan, 2017. 512 p. (353-365 p.)

²⁵² См.: Institutia Prefectului. Ministerul Afacerilor interne [Электронный ресурс] URL: <http://www.prefecturacluj.ro/institutii-publice/servicii-deconcentrate> (дата обращения: 04 августа 2022 года).

²⁵³ См.: A desentralizarii. Lege № 195 (22.05.2006) // Monitorul Oficial № 453 (25.05.2006).

исключительных, совместных (возложенных одновременно на несколько уровней власти) и делегированных.

Интересным является опыт реформ децентрализации в Словацкой Республике (далее - Словакия), которая до вступления в ЕС переживала проблемы, характерные для государств, желающих стать государством-членом ЕС. К подобным проблемам относились высокий уровень коррупции, отсутствие транспарентности в работе органов государственной власти и местного самоуправления, неэффективность работы судебной системы. Основу децентрализации публичной власти в Словакии составляют Конституция Словакии (ст. 64-71)²⁵⁴ и законы «Об устройстве населённых пунктов» №369/1990²⁵⁵, «О выборах в муниципальные органы» №346/1990²⁵⁶, «О муниципальной собственности» №138/1991²⁵⁷, «О передаче некоторых функций органов государственного управления в ведение муниципалитетов и высшим административно-территориальным единицам» № 416/2001²⁵⁸, «О финансовом контроле и аудите и о внесении изменений в некоторые законы» № 502 / 2001²⁵⁹. Указанные законы позволили сформировать трёхуровневую структуру публичной власти в Словацкой республике: государственный уровень; региональное самоуправление; местное самоуправление.

²⁵⁴ См.: Ustava Slovenskej Republiky. Ustavny zakon 460/1992 Zb. // Zbierka Zakonov Slovenskej Republiky (13.04.2001), Ciastka 56, pp. 1538-560.

²⁵⁵ См.: «O obecnom zriadeni» 369/1990 Zb. Zakon Slovenskej narodnej rady (06.09.1990) Slov-Lex [Электронный ресурс] URL: https://www.visnove.sk/e_download.php?file=data/editor/50sk_1.pdf&original=Zakon-369-90.pdf (дата обращения: 05 августа 2022 года).

²⁵⁶ См.: «O vol'bach do organov samospravy obci. Zakon Slovenskej narodnej rady» 346/1990 Zb. [Электронный ресурс] URL: https://www.bardejov.sk/images/stories/komulne_volby_2010/Zakon_Slovenskej_narodnej_rady_c_346_1990_Zb.pdf (дата обращения: 05 августа 2022 года).

²⁵⁷ См.: «O majetky obci» 138/1991. Zakon Slovenskej narodnej rady Zbierka zakonov [Электронный ресурс] URL: http://www.staskovce.sk/dokumenty/Zakon%20%20138_1991%20o%20majetku%20obci.pdf (дата обращения: 05 августа 2022 года).

²⁵⁸ См.: «O prechode niektorých posobnosti z organov statnej spravy na obce vyssie uzmnne celky» 416/2001 Zb. [Электронный ресурс] URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/416/20140701> (дата обращения: 05 августа 2022 года).

²⁵⁹ См.: «O financnej kontrole a vnutorom audite a o zmene a doplneni niektorých zakonov» 502/2001 (18 octobra 2001) Zakon [Электронный ресурс] URL: https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/502/vyhlasene_znenie.html (дата обращения: 05 августа 2022 года).

В государстве созданы 8 регионов и 2930 муниципалитетов, из которых 140 имеют статус «города».

Словакия является унитарной парламентской республикой, в которой основной территориальной единицей местного самоуправления является община (громада). В соответствии со статьёй 65 Конституции Словакии, административные единицы местного самоуправления являются юридическими лицами, самостоятельно ведут хозяйство на основе собственного имущества и собственных финансовых средств. Также Конституция определяет право общины на объединение с другими общинами для обеспечения общих интересов; аналогичное право предоставлено и территориальным единицам более высокого уровня (ст. 66 Конституции)²⁶⁰.

Статья 70 Конституции Словакии предусматривает, что «законом устанавливаются условия и порядок объявления муниципалитета - городом». Районы в городах Кошице и Братиславе имеют статус муниципалитетов. Статья 66 Конституции Словакии наделяет муниципалитеты правом на объединение с другими общинами для обеспечения общего интереса. Основанием для такого объединения является проведение местного референдума и подписания соглашения между муниципалитетами с последующей директивой правительства, утверждающей подобное объединение. Законодательство Словакии имеет чётко проработанные положения относительно осуществления административного надзора за деятельностью органов местного самоуправления. В систему административного надзора входят: административное обжалование, контроль со стороны прокуратуры, деятельность Национальной аудиторской службы. В свою очередь, муниципалитеты, как юридические лица, имеют право обращаться в суд с целью защиты своих интересов. Согласно статье 127 Конституции, Конституционный Суд Словацкой Республики по жалобе

²⁶⁰ См.: Constitution of the Slovak republic (the Parliament of the Republic of Slovakia adopted the Constitution 01.09.1992.) // [Электронный ресурс] - URL: <https://www.ustavnysud.sk/en/ustava-slovenskej-republiky> (дата обращения: 06 июля 2022 года).

муниципалитета имеет право признать неконституционными или незаконными действия, или решения, нарушающие права местного самоуправления.

Представляется необходимым выделить следующие этапы проведения муниципальной реформы в Словакии:

В 1998 году - правительство Словакии утвердило концепцию децентрализации, на основе которой осуществляется перераспределение полномочий, ответственности и финансов между государством, территориальными общинами и территориальными единицами более высокого уровня.

В 2002 году – был введен второй выборный уровень территориального управления; в декабре Национальный Совет Словакии принял программное заявление правительства относительно реформ местного самоуправления в сфере децентрализации государственной власти.

В 2003-2004 годах - был принят «Проект дальнейшего внедрения децентрализации государственной власти»²⁶¹; в мае 2003 года Парламент Словакии принял «Проект децентрализации государственной власти на 2003-2006 годы»²⁶², который стал основой для подготовки и внедрения соответствующих законов; около 400 полномочий центрального правительства было передано местному уровню посёлков и территориальных единиц высшего уровня;

01 января 2005 года - внедрена фискальная децентрализация.

Словакией была выбрана «разрешающая модель» публичного администрирования, которая осуществляется на 3-х уровнях: муниципалитет - край - государство. Ключевым принципом построения данной модели является высокий уровень автономии различных её звеньев, их финансовая

²⁶¹ Project d'alsej decentralizacie verejnej spravy je vypracovany v sulade s uznesenim vlady 142 z. 26 (26.02.2003). // [Электронный ресурс] URL: http://www.komunal.eu/images/pdf/decentralizacia_bilancia.pdf (дата обращения: 07 августа 2022 года).

²⁶² См.:Decentralizacia na Slovensku // [Электронный ресурс] URL: https://komunal.eu/images/pdf/Projekt_decent_ralizacie_2003_2006.pdf (дата обращения: 07 Августа 2022 года).

самодостаточность, отсутствие отношений субординации между ними и максимальная децентрализация полномочий и ответственности.

В целом реформа местного самоуправления Словакии является одной из наиболее эффективных в странах Восточной Европы и осуществляется с соблюдением положений и стандартов Европейской хартии местного самоуправления 1985 года.

Среди восточноевропейских стран выделяется Литовская Республика (далее - Литва), для которой местное самоуправление является основой демократизации власти. Правовой основой существования системы местного самоуправления является Конституция Литовской Республики²⁶³, Закон «О местном самоуправлении» (1994 № I-533)²⁶⁴, подзаконные акты и особое место занимают решения Конституционного Суда Литовской Республики, определяющие конституционную доктрину о местном самоуправлении. Законодательство Литвы отличается тщательным соответствием актам ЕС. Европейскую Хартию 1985 года Парламент Литвы безоговорочно ратифицировал в 1999 году. В 2009 Литва подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии «О праве участвовать в делах местного органа власти» ETS № 122.

С момента принятия в 1990 году первой редакции Закона «Об основах местного самоуправления» в Литве было принято три редакции закона, которые учитывали опыт и требования законодательства ЕС, а также политико-экономические изменения в самой республике.

В Литовской республике развита система народной демократии в управлении на местах, которая реализуется путем непосредственного участия граждан/жителей соответствующего муниципалитета в выборах в городской

²⁶³ См.: Constitution of the Republic of Lithuania (adopted by citizens of Republic of Lithuania in the Referendum of 25 October 1992 // [Электронный ресурс] - URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.21892?jfwid=-wd7z8ivg5> (дата обращения: 08 августа 2022 года).

²⁶⁴ См.: Vietos savivaldos I-533 (07.07.1994) // [Электронный ресурс] - URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/aac7b8927c1211e6a0f68fd135e6f40c?jfwid=1bc6m4zi8x> (дата обращения: 08 августа 2022 года).

совет, подаче петиций, а также институт ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед местными жителями.

Интенсивный поиск оптимальной модели административной децентрализации привёл к тому, что в Литве использовались 4 модели муниципальной организационной структуры местного самоуправления:

1. Дуалистическая модель, включающая муниципальный совет и два исполнительных органа, в состав которых не имеют права входить члены муниципального совета.

2. Монистическая модель - включающая муниципальный совет и два исполнительных органа, в состав которых входят исключительно члены муниципального совета.

3. Дуалистическая модель - включающая муниципальный совет и единоличный орган исполнительной власти (руководителя администрации).

4. Дуалистическая модель - включающая муниципальный совет, мэра и единоличный исполнительный орган.

Последняя модель внедрена в республике с 2015 года и действует по сегодняшний день. С 2007 года в Литовской республике внедряется Концепция внутренней децентрализации местных муниципалитетов, цель которой состоит в повышении самостоятельности старост и их председателей и в обеспечении взаимосвязей между местными властями и местными жителями, реализации принципа субсидиарности в местном самоуправлении²⁶⁵.

Актуальность децентрализации публичной власти на современном этапе обусловлена существующим в обществе запросом на вовлечение населения в управленческие процессы, получение качественных административных услуг, повышение уровня ответственности за принятые управленческие решения. Изучение опыта государств с высоким уровнем децентрализации доказывает, что наделение местных органов самоуправления широкими полномочиями, в

²⁶⁵ Ruano J.M., Profiroiu N. (Eds.): The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan, 2017. 512 p. (318-360 p.)

принятии решений, возможностями распоряжения финансовыми ресурсами, при соблюдении баланса взаимосвязи с центральными органами власти, подотчётности перед населением, разработанными механизмами контроля и привлечения к ответственности - является наиболее эффективной формой управления. Для Российской Федерации подобный опыт формирования демократических институтов в области развития местного самоуправления может быть полезным, с учётом особенностей федерализма, регионального развития и формирования муниципально-гражданского партнёрства.

Подводя итоги проведённый в данной главе диссертационного исследования анализ концепций муниципального управления, статуса органов исполнительной власти как субъектов административного права проставляется возможным сформулировать следующие выводы:

1. Важность историко-правового исследования формирования и развития концепций развития муниципального управления состоит в возможности выявления и анализа причин появления таких концепций, позволяет совершенствовать категориальный аппарат, определить внутреннюю структуру и систему внешних связей с другими правовыми явлениями, определить эффективность и целесообразность децентрализованной модели публичной власти и спрогнозировать потенциальные возможности развития децентрализации государственного управления.

2. Генезис понятия «децентрализация государственного управления», как основополагающей теоретической конструкции для конституционной демократии и базы становления муниципального управления, прошел несколько этапов формирования, имеющих важное значение для современного теоретического и практического регулирования децентрализованного местного самоуправления.

Критериями развития муниципального управления стали переломные, кризисные моменты развития общества и государства, трансформации демократических ценностей, связанные с процессами глобализации,

взаиморазвития, взаимозависимости политических, экономических, социальных, культурных, экологических процессов, обусловивших возникновение, признание и развитие местного самоуправления в государствах.

Первым этапом было принятие отдельных законодательных актов, касающихся децентрализации в конце XIX и в первой половине XX века. Вторым этапом можно считать период с конца Второй мировой войны и до начала XXI в., который ознаменовался рядом конституционных изменений и закреплением в конституциях и законодательствах многих государств понятия «децентрализация». Третьим этапом является начало XXI века, сопровождается продолжением реформ по децентрализации власти во многих государствах, на данном этапе широкое развитие получила административная децентрализация и концепция надлежащего управления.

3. Исторически сформировалось две модели децентрализованного муниципального управления, тесно связанных с системой права: романо-германской (континентальной) и англосаксонской (общего права).

Модель муниципального управления зависит от следующих критериев: государственное устройство страны, административно-территориальное разделение страны, правовая система, организация государственной власти, нормативное обеспечения, развитие гражданского общества, история государственности, народные традиции, обычаи. Концепции децентрализации (как концепции формирования системы децентрализованных органов муниципального управления) позволяют предложить их типологию: политическая, административная, финансовая децентрализация. Данным видам соответствуют такие формы децентрализации как деконцентрация, деволюция, делегирование и девестиция.

4. Анализ существующих подходов и концепций, изучение отечественной и зарубежной литературы, нормативных актов позволяет

уточнить содержание понятие «административная децентрализация», исходя из целей осуществления: процесс, направленный на улучшение муниципального управления путем перераспределения управленческих полномочий дискретного характера, ресурсов и ответственности в административной сфере от органов центрального управления к органам муниципального управления, на основе принципов эффективности, ответственности, субсидиарности.

5. Децентрализация государственного управления в условиях глобализации осуществляется на основе международно-правового и национально-правового факторов, которые находятся в тесной взаимосвязи. Процессы реформирования муниципального управления, основанные на той или иной модели децентрализации публичной власти, соответствуют мировым тенденциям использования международно-правовых стандартов местного самоуправления (локальных демократий), как основы глобализации и международного сотрудничества. Преамбула Европейской Хартии местного самоуправления указывает на то, что межгосударственные соглашения в сфере местного самоуправления нацелены на достижение «большого совместного единства» между государствами.

5. Анализ европейских стандартов как базовых критериев децентрализации государственного управления, выявляет их органическую системную взаимосвязь и зависимость от принципов демократии и правового государства. Стандарты как местного самоуправления, так и муниципального управления выступают как сложная система правовых институтов и норм, находящаяся в динамике. Стандарты муниципального управления позволяют создать такую модель организации системы местного самоуправления и взаимодействия с центральными органами государственной власти, представителями гражданского общества, которая базируется на демократических принципах и приоритете прав человека.

Наиболее распространенной институциональной формой закрепления стандартов децентрализации государственного управления являются (хартии,

конвенции, декларации и кодексы). Данные стандарты зачастую выступают в роли «мягкого» права, содержат основополагающие принципы, которые определяют стратегические цели, демократические нормы и процедуры деятельности органов муниципального управления на длительную перспективу. Обновление указанных актов происходит через принятие (дополнительных протоколов, соглашений, выводов, рекомендаций и резолюций).

6. Развитие административной децентрализации привело к формированию нескольких моделей муниципальной организационной структуры местного публичного управления, которые используются в государствах Европы: дуалистическая модель, включающая муниципальный совет и два исполнительных органа, в состав которых не имеют права входить члены муниципального совета; монистическая модель, включающая муниципальный совет и два исполнительных органа, в состав которых входят исключительно члены муниципального совета; дуалистическая модель, включающая муниципальный совет и единоличный орган исполнительной власти (руководителя администрации); дуалистическая модель, включающая муниципальный совет, мэра и единоличный исполнительный орган.

В качестве общих целей децентрализации власти можно выделить следующие: формирование состоятельных органов местного самоуправления; создание эффективной системы территориальной организации власти; реализация правовых положений Европейской хартии местного самоуправления; функционирование на основе subsidiarity, повсеместности и финансовой самодостаточности и т.д.

7. Анализ реформ в сфере децентрализации государственного управления в некоторых государствах Восточной Европы (Украина, Молдова, Румыния, Словакия, Литва) показывает, что значительное внимание правительств этих государств уделялось таким компонентам, как: законодательная, конституционная база и структура местных органов публичной власти; местная политика, методы принятия решений и внутренняя

организация; управления местными органами власти и механизмы предоставления услуг; финансовые вопросы и управление финансами; рыночно-ориентированное экономическое развитие.

8. Во всех исследуемых странах действуют конституции, обуславливающие политическую децентрализацию и приняты соответствующие нормативные акты по вопросам организации местного самоуправления, обуславливающие административную децентрализацию.

9. При определённой схожести способа закрепления форм децентрализации государственного управления, закрепления правового статуса субъектов местного самоуправления в законодательстве анализируемых государств (Украина, Молдова, Румыния, Словакия, Литва), существуют значительные отличия, обусловленные формами устройства и правления в этих государствах. Пример исследуемых стран подтверждает тезис о вариативности систем и моделей муниципального управления даже в пределах близких по социально-экономическим и политико-правовыми характеристиками государств.

10. Законодательство всех исследуемых стран, сформировано на концепции муниципального дуализма и распределяет полномочия местного самоуправления на собственные и делегированные, обязательные и факультативные. При этом полномочия представительных коллегиальных органов делятся на исключительные и те, которые могут быть переданы (делегированы) исполнительным органам на местах. В основу распределения полномочий между уровнями местного самоуправления во всех исследуемых странах положен принцип субсидиарности, в результате которого подавляющее большинство вопросов местного значения уполномоченные решать местные муниципальные органы.

11. Анализ проводимых реформ в сфере муниципального управления в вышеперечисленных государствах позволяет прийти к выводу о том, что эффективность реформ возможна только при отходе от иерархической системы управления и организации власти и при внедрении

полноценного процесса перераспределения полномочий с соответствующим законодательным закреплением собственных функций за органами государственной власти и местного самоуправления, что даёт возможность обеспечить высокий уровень самостоятельности субъектов децентрализации и способствует ограничению чрезмерного контроля за их деятельностью.

Объектом отношений в сфере муниципального управления выступают вопросы местного самоуправления, в основе которых лежит прежде всего материальный интерес – собственность (муниципальная собственность). В то же время местное самоуправление является основой современной демократической системы управления, привлечения населения к управлению и принятию решений на местном уровне, развитию ресурсной составляющей регионов, усилению человеческого потенциала. Децентрализация публичной власти позволяет получить относительную экономическую, финансовую самостоятельность, обеспечить население региона широким спектром публичных услуг, эффективно представить экономический потенциал регионов в условиях глобализации.

В то же время, при административной децентрализации децентрализованные местные сообщества остаются интегрированными в государство, которое продолжает осуществлять ряд контрольных функций за их деятельностью.

12. Существует необходимость законодательного закрепления определения «административная децентрализация» и её форм, обозначения субъектов и их полномочий, а также использования опыта внедрения институтов прямой демократии при решении вопросов, относящихся к администрированию местных территорий, путем института местных референдумов.

13. Межрегиональное сотрудничество является важной составляющей стратегического партнерства государств Европы и Российской Федерации. Успехи и опыт межрегионального сотрудничества стран Европы может быть использован Российской Федерацией в рамках процессов

децентрализации публичной власти, в частности, путём укрепления регионального сотрудничества, трансграничного сотрудничества с граничащими странами. Это, в свою очередь, требует переосмысления подходов к более эффективному участию органов местного самоуправления в реализации международных проектов и программ в рамках межрегионального сотрудничества. В современных реалиях общественного развития для Российской Федерации важен позитивный опыт стран, которые широко используют сотрудничество государственных органов власти, местного самоуправления и территориальных общин, как эффективный механизм в сфере предоставления административных услуг, повышения уровня доверия граждан к государству, развитие электронного управления, цифровизации административных услуг.

Заключение

В ходе проведённого диссертационного исследования было продемонстрировано, что особенности правового регулирования и организации муниципального управления в Российской Федерации связаны с трансформацией установленной в ходе реформы 2000-2003 годов в Российской Федерации дуалистической модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. Данная трансформация была связана не с расширением элементов децентрализованной модели, при которой органы местного самоуправления полностью отделены от системы государственной власти, формируются исключительно местными сообществами и решают исключительно вопросы местного значения, а с переходом в огосударствленную (административную) модель: государство с целью повышения степени управляемости территорий встраивает местную власть в государственную, в связи с чем и «лишает» местное самоуправление общественной природы. Следовательно, в настоящее время налицо утрата местным самоуправлением «двойственной природы», а его система исполнительных органов становится, по сути, нижним уровнем власти, реализующим задачи государственного управления.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что требуется корректировка сложившегося подхода к организации муниципального управления: прежняя модель предполагала, что существует обособленная сфера вопросов местного значения и в силу положений статьи 12 Конституции Российской Федерации (соответственно продублированных нормами Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») только органы местного самоуправления должны обеспечивать их решение (возможны, конечно чрезвычайные обстоятельства, но как только они отпадают – реализуется данный подход). Сегодня же деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения как неотъемлемая составная часть

полномочий органов местного самоуправления охватывается понятием муниципального управления. Но при этом и государственное управление сегодня вполне может рассматриваться как часть функций органов местного самоуправления (в контексте перераспределения полномочий). И, таким образом, исполнительные органы местного самоуправления становятся органами публичного управления, реализующими на местах как функции государственного, так и функции муниципального управления.

Следовательно, на уровне местного самоуправления проведено такое же чёткое разграничение понятий как на государственном уровне: муниципальная власть – это население (так же как носителем государственной власти является многонациональный народ Российской Федерации); муниципальное управление – это (в широком смысле) деятельность исполнительных органов местного самоуправления. Органы муниципального управления встроены через перераспределение полномочий и ответственность в единую систему органов государственного управления, которая, по сути, лишь именуется единой системой «публичного управления», потому что формально местное самоуправление отделено от государства и Конституция Российской Федерации (глава 1, закрепившая основы конституционного строя) здесь не допускает каких-либо вариаций.

Конституционные новеллы и проект нового Федерального закона, регулирующего принципы местного самоуправления в единой системе публичной власти, развивают эту линию, закрепляя организационное единство исполнительных органов субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (местных администраций), которое обеспечивается через прямое участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в формировании исполнительных органов местного самоуправления. Также закрепляется ответственность органов муниципального управления перед органами государственного управления, фиксируется и их общий «функционал» - через

единство цели деятельности: обеспечение комплексного социально-экономического развития территории.

Следовательно, изменение общих принципов организации местного самоуправления на принципы организации местного самоуправления в единой системе публичной власти неизбежно приводит к тому, что исполнительные органы местного самоуправления становятся нижним звеном системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Анализ полномочий, отнесённых проектом нового Федерального закона («Об общих принципах организации местного самоуправления в системе единой публичной власти») к «перераспределяемым», демонстрирует, что абсолютно все они осуществляются исполнительными органами местного самоуправления и, таким образом, оптимизация, «перенастройка эффективности» в решении вопросов публичного значения ведётся исключительно в сфере компетенции исполнительной власти. И, наоборот, «собственные» полномочия органов местного самоуправления охватывают все функции представительного органа муниципального образования, все основные вопросы, которые он решает (как по действующему законодательству, так и в соответствии с предлагаемым новым регулированием). При этом деятельность в сфере муниципального управления становится частью административно-правовых отношений, частью предмета административного права. И это совершенно однозначный сигнал о том, что для государства больше нет какого-либо разделения вопросов на «государственные» и «негосударственные». Возникает единая сфера публичного управления, для которой определён ряд вопросов, которые решают исполнительные органы местного самоуправления, но этот перечень вопросов не является сферой исключительной компетенции органов муниципального управления. В любой момент органы государственного управления могут вмешаться, отменить, изменить решения, принятые на муниципальном уровне. И в дальнейшем, полагаем, эта тенденция будет только усиливаться. Это, на наш взгляд, безусловно, свидетельствует об

административно-правовом характере взаимоотношений органов государственного и муниципального управления, и в этой части мы совершенно вправе говорить о муниципальном управлении как части управления государственного. Для федерального законодателя цели централизации власти, перераспределения (изъятия) полномочий с муниципального уровня доминируют над целями организации эффективного местного управления и оперативного исполнения полномочий по решению вопросов местного значения. Но реализация таких целей приведёт, по мнению автора, к существенному снижению (и без того не очень высокого) качества муниципального управления.

За исключением ряда стратегических вопросов, все вопросы местного значения решаются органами муниципального управления, поэтому, хотя Федеральный закон и говорит об органах местного самоуправления «в общем», очевидно, что в случае заключения такого рода соглашений их субъектами будут выступать не представительные, а, в первую очередь, именно исполнительные органы местного самоуправления. И здесь, по нашему мнению, весьма отчётливо проявляется отличительное качество административного договора: речь идёт о решении вопросов местного значения, об осуществлении публичной власти и реализации полномочий муниципального управления на территории муниципального образования. Поэтому, конечно же, заключение такого рода соглашений будет приводить к возникновению юридических фактов, порождающих (административно-правовые по своей природе) муниципально-управленческие отношения. Они и становятся свидетельством проявления юридически властной формы реализации исполнительной власти на уровне местного самоуправления. Дополнительно этот вывод подтверждается положениями статьи 47 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (о вступлении в силу муниципальных правовых актов), часть 2 которой устанавливает, что как и муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности

человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, так и соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Полагаем, что такого рода соглашения и являются административно-правовыми. Они вполне могут порождать конкретные правоотношения и, в ряде случаев, замещать собой правовые акты исполнительных органов муниципального управления. Таким образом, они могут быть признаны прямыми средствами муниципального управления.

В целом, муниципальное управление следует определить, как организующую, исполнительную и распорядительную деятельность исполнительных органов местного самоуправления. Четыре основных его проявления на муниципальном уровне – следующие: во-первых, это муниципальное управление, осуществляемое исполнительными органами местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения; во-вторых, это муниципальное управление, осуществляемое исполнительными органами местного самоуправления по решению не перераспределённых вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения; в-третьих, это муниципальное управление, осуществляемое исполнительными органами местного самоуправления при реализации отдельных государственных полномочий; наконец, в четвёртых, это муниципальное управление, осуществляемое в рамках вопросов, права по решению которых не изъяты у муниципальных образований.

Сегодняшняя практика муниципального управления сложилась таким образом, что местная администрация является единым и единственным исполнительным органом, включающим функциональные (отраслевые, структурные) и территориальные подразделения. В тех случаях, когда речь идёт о крупных муниципальных образованиях, со сложной внутренней территориальной организацией и системой внутритерриториальных

(районных в городе, например) администраций, такой подход требует пересмотра. По сложившейся схеме они являются территориальными подразделениями местной администрации, но это существенно ограничивает их возможности оперативно реализовать свои полномочия по решению вопросов местного значения, при том, что именно с этой целью они и создаются.

Говоря о правовых методах муниципальной управленческой деятельности, можно указать, что посредством повседневной деятельности органов и должностных лиц местной администрации (реализации соответствующих правовых форм муниципального управления) в соответствии с их полномочиями и в пределах их компетенции осуществляется правовое воздействие на объекты муниципального управления с целью решения задач, стоящих перед местной исполнительной властью. Наряду с правовыми формами муниципального управления правовые методы муниципального управления – это один из важнейших элементов организации и практической реализации муниципального управления. Так же, как и в системе государственного управления в системе муниципального управления могут выделены методы властного, подчиняющего воздействия, методы организационно-управляющего воздействия и методы осуществления тех или иных процедурных действий. Содержанием методов муниципального управления, чаще всего, является классическое установление тех или иных правил поведения в области, относящейся к ведению исполнительных органов или должностных лиц местного самоуправления.

Таким образом, как видно из проведённого исследования, практически весь спектр «классических» административно-правовых методов реализуется на уровне местного самоуправления в системе муниципального управления. Это, по мнению автора, свидетельствует о том, что в муниципальном управлении проявляются ровно те же качества, которые свойственны и государственной управленческой деятельности. И в рамках этих единых

методов находит свои формы реализации и единая публичная исполнительная власть. Как и административные методы, методы муниципального управления вполне могут рассматриваться как средства прямого внеэкономического воздействия субъекта муниципального управления на соответствующие объекты. Субъект муниципального управления определяет набор (властных) управленческих действий посредством которых обеспечивается должное юридически обязательное поведение управляемых объектов. Следует особо подчеркнуть, что, как и административно-правовые методы управления методы муниципального управления являются внеэкономическими, то есть субъект муниципального управления воздействует (контролирует) на сознательно-волевое поведение управляемых объектов – как физических, так и юридических лиц (последних – с известными оговорками, опять-таки принятыми в административном праве). При этом, как и в государственном управлении в муниципальном управлении используются как методы убеждения, так и принуждения. Как было показано выше, действующее законодательство обеспечивает в необходимых случаях разнообразные возможности юридического принуждения объектов муниципального управления к должному поведению. Сходство управляющего воздействия на объекты управления проявляется и в использовании единых для государственного и муниципального управления административных («административно-муниципальных» – на уровне местного самоуправления) правовых форм. Таким образом, становится очевидной прямая связь между государственным и муниципальным управлением - двумя очень схожими сферами применения административно-(муниципально)-правовых форм и административно-(муниципально)-правовых методов.

Все изложенное выше позволяет сделать общий вывод: оптимальная модель муниципального управления в Российской Федерации еще не создана. Принятие нового Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти может этому способствовать; но одновременно оно приведёт к завершению трансформации

сложившейся дуалистической модели взаимоотношений государства и местного самоуправления в административную. Все основные вопросы муниципального управления детально определяются федеральным и региональным законодательством. Но при этом некорректно утверждать, что констатируемый процесс огосударствления местного самоуправления означает неэффективность структур муниципального управления, построение их отношений с властью государственной исключительно на основе подчинения. Наличие чётко определенной компетенции, собственных источников финансирования полномочий, развитых институтов гражданского общества, несомненно, приведет к тому, что деятельность по решению и вопросам местного значения и задач государственного управления на местах будет эффективна, а интересы населения муниципальных образований будут учитываться и адекватно отражаться в деятельности органов муниципального управления. А это и есть главная задача построения наилучшей модели муниципального управления в Российской Федерации.

Библиография

Нормативно правовые акты Российской Федерации

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп.). Федеральный закон от 30 декабря 2001 г., № 195-ФЗ. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002 №1 (часть I). ст. 1
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. №191-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №1 (ч. I). ст.16.
3. Закон Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации» от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. ст. 1416.
4. Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях» (с изм. и доп.). Федеральный закон от 30 декабря 2001 г., №195-ФЗ. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002 №1 (часть I). ст.1.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета, № 144. 03.07.2020.
6. Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. ст. 7061.
7. Федеральный закон от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. ст. 1695.

8. Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40., ст. 3822.

9. Федеральный закон №154-ФЗ от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №35. ст. 3506.

10. Федеральный Закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. ст. 2770.

11. Федеральный закон от 27 июля 2010 года №190-ФЗ «О теплоснабжении» // Собрание законодательства Российской Федерации, 02 августа 2010 года, № 31, ст. 4159.

12. Федеральный закон от 07.12.2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // Собрание законодательства Российской Федерации, 12.12.2011, №50, ст. 7358.

13. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (часть I). ст. 3378.

14. Федеральный закон от 01 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 18. ст. 2211.

15. Федеральный закон от 08 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50 (часть III). ст. 8039.

16. Федеральный закон от 1 декабря 2006 г. №198-ФЗ «О внесении изменения в статью 32 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Российская газета от 6 декабря 2006 г. № 274.

17. Федеральный закон от 30 июня 2006 г. №93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. №27. ст. 2881.

18. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. №211-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №1 (ч. I). ст. 37.

19. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. №210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №1 (ч. I). ст. 36.

20. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Российская газета от 31 августа 2004 г., № 188.

21. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. №4. ст.251.

22. Федеральный закон от 17 июля 2001 г. №101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. №30. ст. 3060.

23. Федеральный закон от 4 августа 2000 г. №107-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. №32. ст. 3330.

24. Федеральный закон от 8 января 1998 г. №8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (в редакции Федеральных законов от 13 апреля 1999 г., №75-ФЗ, от 19 апреля 2002 г., №38-ФЗ, от 25 июля 2002 г., №112-ФЗ). // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №2. Ст.224. Российская газета от 16 апреля 1999 г., №73, 23 апреля 2002 г., №73, 30 июля 2002 г., №138-139.

25. Устав Краснодарского края //Официальный сайт губернатора Краснодарского края, администрации Краснодарского края [Электронный источник] - URL: <https://admkrain.krasnodar.ru/content/1145/> (дата обращения 15 июля 2022 года).

26. Устав муниципального образования город Краснодар от 21 апреля 2011 г. № 11 п.6 (в ред. от 21 апреля 2022 года) // Официальный интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара [Электронный ресурс] - URL: <https://krd.ru/dokumenty/dokumenty-gorodskoy-dumy/ustav-munitsipalnogo-obrazovaniya-gorod-krasnodar/> (дата обращения: 16 июля 2022 года).

Зарубежные конституционные и законодательные акты

27. Бюджетный кодекс України № 2456-VI (від 08.07.2010) // Відомості Верховної Ради України, 2010, №50-51, ст. 572.

28. Закон Республики Молдова от 5.05.2012 г. №68 «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению

Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы» [Электронный источник] - URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=54348 (дата обращения: 28 июля 2022 года).

29. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII (від 5 лютого 2015 року) // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст. 91.

30. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» №290/97-ВР (від 21.05.97 року) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24, ст.170.

31. «Кодекс о выборах» Республики Молдова 1381-XIII // Официальный монитор республики Молдова, № 81, 08.12.97. ст. 667.

32. Конституция Республики Молдова (принята 29.07.94) // Monitorul Oficial № 1 от 29.07.1994 года.

33. «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова». Закон №764 Республики Молдова (от 27.12.2001) // Monitorul Oficial № 16, ст. 53.

34. «Об административной децентрализации» Закон №435 Республики Молдова (от 28.12.2006) // Monitorul Oficial № 29-31, ст. 91.

35. «Об особом статусе Гагаузии» (Гагауз Ери) Закон Республики Молдова №344 (от 23.12.94) // Monitorul Oficial №3-4, ст.51.

36. «О местном публичном управлении» Закон №436 Республики Молдова (от 28.12.2006) // Monitorul Oficial №32-35, ст. 116.

37. Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы»: Закон Республики Молдова от 05.05.2012 г. № 68. [Электронный ресурс] - URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=54348 (дата обращения: 03 августа 2022 года).

38. Податковий Кодекс України № 2755- VI від 02.12.10 (ред. 01.01.17) // Відомості Верховної Ради України, 2011, №13-14, ст.112.

39. «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад»: Закон України від 16 квітня 2020 року № 562-IX // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020. № 35. ст. 259.
40. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»: // Офіційний вісник України від 18.04.2014— 2014 р., № 30, стор. 18, стаття 831, код акта 72156/2014.
41. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» // Урядовий кур'єр від 23.07.2014 — № 131.
42. A desentralizarii. Lege № 195 (22.05.2006) // Monitorul Oficial № 453 (25.05.2006).
43. Administratiei publice locale. Lege № 69 (26.11.1991) // The official gazette of Romania, №79, 18.04.96.
44. Administreriei publice locale. Lege № 215 (23.04.2001) // The official gazette of Romania, № 123, 20.02.2007.
45. Constitution of the Republic of Lithuania (adopted by citizens of Republic of Lithuania in the Refendum of 25 October 1992 // [Электронный ресурс] URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.21892?jfwid=-wd7z8ivg5> (дата обращения: 08 августа 2022 года).
46. Constitution of Romania (21 November 1991) // The official gazette of Romania, Part I, № 233, 21November 1991.
47. Constitution of the Slovak republic (the Parliament of the Republic of Slovakia adopted the Constitution 01.09.92.) // URL: <https://www.ustavnysud.sk/en/ustava-slovenskej-republiky> (дата обращения: 29 июля 2022 года).
48. «O financiej kontrole a vnutornom audite a o zmene a doplneni niektorych zakonov» 502/2001 (18 octobra 2001) Zakon // [Электронный ресурс]

URL: https://www.slovlex.sk/pravne_predpisy/SK/ZZ/2001/502/vyhlasene_znenie.html (дата обращения: 05 августа 2022 года).

49. «O majetky obci» 138/1991. Zakon Slovenskej narodnej rady Zbierka zakonov // [Электронный ресурс] URL: http://www.staskovce.sk/dokumenty/Zak_on%20%20138_1991%20o%20majetku%20obci.pdf (дата обращения: 05 августа 2022 года).

50. O prechode niekotorych posobnosti z organov statnej spravy na obce vyssie uzmnne celky 416/2001 Zb. [Электронный ресурс] URL: <https://www.slovlex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/416/20140701> (дата обращения: 05 августа 2022 года).

51. Vietos savivaldos I-533 (07.07.1994) [Электронный ресурс] URL: <https://eseimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/aac7b8927c1211e6a0f68fd135e6f40c?jfwid=1bc6m4zi8x> (дата обращения: 08 августа 2022 года).

52. O vol'bach do organov samospravy obci. Zakon Slovenskej narodnej rady 346/1990 Zb. [Электронный ресурс] URL: https://www.bardejov.sk/images/stories/komulne_volby_2010/Zakon_Slovenskej_narodnej_rady_c_346_1990_Zb.pdf (дата обращения: 05 августа 2022 года).

Иные документы

53. Местная и региональная демократия в Республике Молдова». Рекомендация 322 (2012) // Конгресс местных и региональных властей. [Электронный ресурс] - URL: <https://rm.coe.int/-/1680718d64> (дата обращения: 31 июля 2022 года).

54. Международные руководящие принципы децентрализации и доступа к базовым услугам для всех // ЮНОН, Служба издательской секции Найробы, сертифицирован в соответствии с ISO 14001: 2004.

55. Рекомендация CM/Rec (2007) (принята Комитетом министров 10 Октября 2007 г. на 1006-м заседании заместителей министров) // Совет

Европы. [Электронный ресурс] URL: <https://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2012/10/Recommendation-Rec200712-on-capacity-building-at-local-and-regional-level.pdf> (дата обращения: 24 июля 2022 года).

56. Рекомендация 322 (2012) «Местная и региональная демократия в Республике Молдова» // Council of Europe - [Электронный ресурс] - URL: <https://rm.coe.int/-/1680718d64> (дата обращения: 28 июля 2022 года).

57. Рекомендация 331 (2012) Управление макрорегионами в Европе // Конгресс местных региональных властей 23-я сессия [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/-/168071952f> (дата обращения: 22 июля 2022 года).

58. Council of Europe ministers promote good democratic governance at local level // Press release Council of Europe [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168071fae7> (дата обращения: 22 июля 2022 года).

¹ Strategy on Innovation and Good Governance at local level // Council of Europe [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/1680746f16> (дата обращения: 22 июля 2022 года)

59. Decentralization: a sampling of definitions // Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance. October 1999. P. 8.

60. Decentralizacia na Slovensku [Электронный ресурс] URL: https://komunal.eu/images/pdf/Projekt_decentralizacie_2003_2006.pdf (дата обращения: 07 Августа 2022 года).

61. Decentralization reform // Government Portal [Электронный ресурс] URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivnevryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>. (дата обращения: 30 июля 2022 года).

62. International guidelines on decentralization and access to basic services for all // UN Human Settlements program (UN-HABIBAT) 2009, HS/1205/09E, 28 p.

63. Opinion 25(2005) on the result of the 14th Conference of European Ministers responsible for Local and regional government // The Congress of local and regional authorities URL: <https://rm.coe.int/results-of-the-14th-conference-of->

[european-ministers-responsible-for-1/16807194c1](#) (дата обращения: 22 июля 2022 года).

64. Recommendation (2001)19 The Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life (adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001) [Электронный ресурс] URL: <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec200119-on-the-participation-of-citizens-in-local-public-life.pdf> (дата обращения: 24 июля 2022 года).

65. Recommendation 240 (2008) Draft European charter of regional democracy // The congress of local and regional authorities. [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168071aa6b> (дата обращения: 22 июля 2022 года).

66. Recommendation 113 (2002) On relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy) // Congress of local and regional authorities of Europe 5 June 2002 [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/16807191c1> (дата обращения: 25 июля 2020 года).

67. Recommendation Rec (98)12 On the committee of ministers to member states on supervision of local authorities' action (adopted by the Committee of Ministers) // Council of Europe, 18 September 1998 [Электронный ресурс] URL: <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec-199812-on-supervision-of-local-authorities-action.pdf> (дата обращения: 25 июля 2022 года).

68. Recommendation 182 (2005) on public participation in local affairs and elections // The Congress of local and regional authorities. [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168071884e> (дата обращения: 25 июля 2022 года).

69. Recommendation 278 (2009) Regions with legislative powers: towards multilevel governance (debated and approved by the Chamber of Regions on 14 October 2009) // The congress of local and regional authority's [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/1680719f02> (дата обращения: 25 июля 2020 года).

70. Recommendation 362 (2014) Adequate financial resources for local authorities (debated and adopted by the Chamber of local authorities) // The Congress of local and regional authorities. Strasbourg. [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/native/090000168071a1a4> (дата обращения: 26 июля 2022 года).

71. Project d'alsej decentralizacie verejnej spravy je vypracovany v sulade s uznesenim vlady 142 z. 26 (26.02.2003) [Электронный ресурс] URL: http://www.komunal.eu/images/pdf/decentralizacia_bilancia.pdf (дата обращения: 07 августа 2022 года).

72. Strategy for innovation and good governance at local level // Centre of expertise for local government reform. October 2007. [Электронный ресурс] URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/6/86380.pdf>; <https://rm.coe.int/1680746f16> (дата обращения: 24 июля 2022 года).

Международные договоры, конвенции

73. Дополнительный протокол № 1 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей // Серии европейских договоров - № 159 [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168007cdde> (дата обращения: 27 июля 2022 года).

74. Европейская конвенция «О ландшафтах» ETS N 176 (конвенция вступила в силу 1 марта 2004 год) // пер. документа предоставлен Правовым управлением Государственной Думы ФС РФ, (Флоренция, 20 Октября 2000 года) [Электронный ресурс] - URL: <https://base.garant.ru/4089574/> (дата обращения: 26 июля 2022 год).

75. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Мадридская конвенция), принятая государствами - членами Совета Европы 21 мая 1980 года.

76. Европейская хартия городов (принятая Постоянной конференцией местных и региональных органов власти Европы (CLRAE) CE 19 марта 1992 года // [Электронный ресурс] - URL: https://rm.coe.int/168071923d#P12_317 (дата обращения: 27 июля 2022 года).

77. Европейская хартия городов II «Манифест новой урбанистики» Резолюция 269 (2008) [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168071a868> (дата обращения: 27 июля 2022 года).

78. Европейская Хартия Местного Самоуправления (ETS N.122) 1985 г. // Бюллетень международных договоров, № 11, ноябрь 1998 г.

79. Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающейся межтерриториального сотрудничества // Бюллетень международных договоров, № 8., август., 2009 год.

80. Протокол №3 к Европейской рамочной конвенции «О приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающийся европейских региональных объединений сотрудничества» (ЕвРОС) // Собрание законодательства Российской Федерации, №37, 16.09.19, ст. 5118.

81. Регламент Европейского Парламента и Совета (ЕС) № 1059/2003 от 26 мая 2003 об установлении общей классификации территориальных единиц для статистики (NUTS) // Официальный вестник Европейского Союза от 21.06.2003 - 2003 г., / L 154 / стр. 1.

82. Declaration on regionalism in Europe (was adopted by the Assembly of European regions) 30 August 1996 // Assembly of European regions [Электронный ресурс] URL: <https://aer.eu> (дата обращения: 22 июля 2022 года).

83. Helsinki Declaration on Regional self-government (adopted by the 13th session of Conference of European Ministers responsible for local and regional government) // Council of Europe. Helsinki, 27-28 June 2002. [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168074808b> (дата обращения: 24 июля 2022 года).

84. Kyiv declaration MCL-17 (2011) 14 (adopted by the European ministers responsible for local and regional government at the 17th session) [Электронный ресурс] URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/internasjonalt/kyiv_declaration_final.pdf (дата обращения: 24 июля 2022 года).

85. Charter of the Congress of local and regional authorities of the Council of Europe (adopted by the Committee of ministers on 19 January 2011) // Council of Europe [Электронный ресурс] - URL: <https://rm.coe.int/1680063740> (дата обращения: 24 июля 2020 года).

86. The European Code of Good Administrative Behaviour (6 September 2001) // Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, March 2002. 16 p.

87. Resolution 97 (2000) on the financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity (debated and approved by the Chamber of local authorities on 23 May 2000, and adopted by the Standing Committee on 25 May 2000 [Электронный ресурс] - URL: https://rm.coe.int/1680718ed6#P4_20 (дата обращения: 26 июля 2022 год

88. Resolution 165(2003) on NGOs and local regional democracy // Congress of local and regional authorities of Europe [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168071aac7> (дата обращения: 25 июля 2022 года).

89. Resolution 368 (2014) Strategy on the right of local authorities to be consulted by others levels of government (debated and adopted by the Congress on 27 March 2014) // The Congress of local and regional authorities [Электронный ресурс] - URL: <https://rm.coe.int/1680718a05> (дата обращения: 26 июля 2022 года).

90. Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life // Council of Europe [Электронный ресурс] URL: <https://rm.coe.int/168070237b>; <https://rm.coe.int/16807038ee> (дата обращения: 26 июля 2022 года).

91. Utrecht Declaration MCL-16 (2009) 12 F // Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government [Электронный ресурс] URL: https://secco2.eu/sites/default/files/digital_library/2018-10/CoE-UtrechtDeclaration.pdf (дата обращения: 29 июля 2022 года).

Судебные решения российских судов и материалы судебной практики

92. Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 года № 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 функционировании публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». Сборник законодательства Российской Федерации. 2020 года. № 12. ст. 1855

93. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 1999 г. №105-О «По запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми». Сборник законодательства Российской Федерации. №31. 1999. ст. 4037.

94. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2003 г. №274-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности абзаца второго пункта 3 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и жалобы администрации муниципального образования «Смольнинское» на нарушение той же нормой конституционных прав и свобод». Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 6.

95. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03 июля 2019 года № 26-П. «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма». Сборник законодательства Российской Федерации. 2019. № 27. ст. 3655.

96. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09 июля 2020 года № 34-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 313 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой администрации муниципального образования город Мурманск». Сборник законодательства Российской Федерации. 2020 года. № 29. ст. 4735.

97. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 N 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. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотова.

98. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 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». Сборник законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. ст. 2190.

99. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. N 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». Российская газета. 19 декабря 2000 г., N 239.

100. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. ст. 708.

101. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. №7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева». Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. №14. ст. 1374.

102. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 г. №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». Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. №6. ст. 627.

103. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в

Устав (Основной Закон) Курской области». Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. №50. ст. 4943.

104. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. №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 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми». Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №4. ст. 532.

105. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. №15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда». Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №45. ст.5241.

106. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. №14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 42. ст. 4902.

107. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. №1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №5. ст. 708.

108. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 1996 г. №13-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №23. ст. 2811.

Законопроекты

109. Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»: законопроект № 40361-8 // СОЗД ГАС «Законотворчество» [Электронный ресурс] - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>. (дата обращения: 20 февраля 2022 года).

Авторефераты и диссертации

110. Буряк Т.М. Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... к. юрид. н. спец. 12.00.02 – конституційне право. Київ, 2007. 20 с.

111. Гриценко Е.В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно- правовое исследование на примере Германии и России. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. СПб., 2002.

112. Даньков А.А. Обеспечение баланса публичных и частных интересов в сфере правосудия. Диссертация канд. Юрид. наук. 12.00.01. М., 2014 – 238 с.

113. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., МГУ, 2007.

114. Ременяк О.В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів: НУ «Львівська політехніка». 2020 г. 210 с.

115. Стемковська О.І. «Особенности імплементации европейских стандартов у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації»: Автореф. ... канд. полит. наук. 23.00.02, Львів, 2021.

Научная литература на иностранных языках

116. Peteri G. Fiscal equalization in South Eastern Europe. Budapest: Fiscal decentralization initiative for Central and Eastern Europe, 2006. 86 p.
117. Profiroiu C.M., Profiroiu A.G., Szabo S.R. The Decentralization Process in Romania. In: José Manuel Ruano, Marius Profiroiu. (Eds.): The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan, 2017. 512 p.
118. Ruano J.M., Profiroiu N. (Eds.): The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan, 2017. 512 p.
119. Soycon Kim, Wade Smith, Mitchell Sommers and Meredith Varela. Power to the people: A comprehensive analysis of Determination in the East African Community. 2015. P. 45.

Монографии, учебники, пособия, научные статьи

120. Административная децентрализация в Российской Федерации. Монография / Махина С.Н.; Науч. Ред.: Стариллов Ю.Н. – Воронеж: Изд-во Воронеж. Гос. ун-та, 2005. – 336 с.
121. Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. – Ч. 1 / Сост. И вступит. ст. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета. 2004.
122. Азовкин И.А. Местные советы в системе органов власти. М., 1971.
123. Акмалова А.А. особенности местного самоуправления. Теория вопроса и опыт регулирования. М., 2002.
124. Алехин А.П. Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть. М., Зерцало. 2016.
125. Ананов И.Н. Министерства в СССР. М., Госюриздат, 1960.
126. Ананов И.Н. Исполнительная и распорядительная деятельность органов советского государственного управления. Вопросы советского административного и финансового права. Изд-во АН СССР, М., 1952.

127. Аристотель. Политика. / Сочинения: В 4 т. Т. 4. - М.: Мысль, 1983. С. 376-644.
128. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М. Юридическая литература. 1997. С. 35.
129. Ачадов В. [Данилов Ф.А.] Государственная власть и местное (городское и земское) самоуправление. М., 1907.
130. Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 2. С. 51 - 57.
131. Бабичев И.В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл // Местное право. 2020 № 6. С.3-12 (С.3)
132. Барабашев Г.В. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 1993. №6. С.145.
133. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971.
134. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран). М., 1991.
135. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство М., 1974.
136. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2005.
137. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2005.
138. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. – 2005. - № 2.
139. Бахрах Д.Н. Административно-процессуальная деятельность государственной администрации // Административное право и процесс. – 2009. № 3.

140. Бахрах Д.Н. Принуждение и ответственность по административному праву. – Екатеринбург, 1999.
141. Бачило И.Л. и др. Ответственность в управлении. М., 1985.
142. Бачило И.Л. Функции органов управления. (Правовые проблемы оформления и реализации). М., «Юрид. лит», 1976.
143. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882.
144. Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 31. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 31.
145. Бельский К.С. Феноменология административного права: для студентов юридических факультетов. – Смоленск: изд-во СГУ, 1995.
146. Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству: пер. с англ. / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес; ред. Н. Б. Топорнин; пер. Ю. П. Ключков, К. Х. Рекош. – Москва: Весь Мир, 2007. – 296 с. – [Режим доступа]: по подписке. URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=229704> (дата обращения: 20.07.2021 года). – ISBN 978-5-7777-0406-1.
147. Брэбан Г. Французское административное право. Перевод с французского: Васильев Д.И., Карпович В.Д. под ред. и со вступ. ст.: Боботов С.В. – М.: Прогресс, 1988. – 488 с.
148. Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник/ За заг. ред. А.Гука. – К.: ТОВ «Видавництво «Юстон», 2018-60 с.
149. Васильев В.И. Демократический централизм в системе Советов. М., 1973.
150. Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999.
151. Васильев Р.Ф. Акты управления. М., 1987.
152. Вебер М. Избранные произведения / перевод с немецкого. Составление, общая редакция и послесловие доктора философских наук Ю. Н. Давыдова. М. Прогресс, 1990. 808 с. С. 646.

153. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. М., Наука. 1996. 480 с.
154. Волкова Е.А. Образование единой местной администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района: проблемы реализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 8. С. 48 - 50.
155. Вопросы этических и профессиональных стандартов государственной службы в аппарате Верховного Совета Украины // Киев: Лаборатория законодательных инициатив, 2018. 52 с., С. 9-10
156. Гоббс, Томас. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Томас Гоббс; предисл. и ред. А. Ческиса. - М.: Гос. соц.-экон. изд-во, 1936. - 502, [1] с., [2] л. ил., портр. - (Б-ка материализма). - Парал. тит. л. англ. - Предм., имен. указ.: с. 497-503. С.181
157. Градовский А.Д. Собрание сочинений. Том 8 «Органы управления». - С-пб., 1908 г.
158. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Ч. 3. Органы местного самоуправления // Собр. соч. СПб., 1904. Т. 9. С. 6.
159. Григорян Л.А. Советы – органы власти и народного самоуправления. М., 1965.
160. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003.
161. Демин А.В. Административный договор. Красноярск, 1997.
162. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. / пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с., с. 169-170.
163. Елистратов А.И. Административное право. Лекции. М., 1911.
164. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Изд. 2-е, исправ. М., Леман и Сахаров, 1917.
165. Елистратов А.И. Очерк административного права. М., Госиздат, 1922.

166. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. 400 с.
167. Заславская М.Д. История экономики. М.: 2013. - 296 с.
168. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории / А.Б. Зеленцов. – М., 2009.
169. Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов / Т.В. Зонова // Полис. – 1999. – № 5. – С.155–164.
170. Ивановский В.В. Бюрократия как самостоятельный общественный класс. М., «Русская мысль», 1903.
171. Ивановский В.В. Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления. 4-е издание. Казань, 1911.
172. Кирин А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). - Норма: ИНФРА-М, 2012 г.
173. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2001.
174. Козбаненко В.А. Правовой статус государственных служащих. Структура и содержание. М., 2003.
175. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М. Юрист, 1999. 320 с.
176. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., Юридическая литература, 1976.
177. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: исходные позиции. Вестник МГУ, Серия 11. Право, №3, 1992.
178. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции. Вестник МГУ, Серия 11. Право, №4, 1992.
179. Козлов Ю.М. Органы советского государственного управления. Понятие и конституционная система. М., «Госюриздат», 1960.
180. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. Изд. Московского университета. 1967.

181. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том I. Введение и общая часть. Санкт-Петербург. 1892 г.
182. Корнаухова Н.В. Государственная теория местного самоуправления А.Д. Градовского. Вестник ТГУ. 2009. № 8 (76). С. 359.
183. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003.
184. Костаки Г., Боршевський А, Мазур В. Местное самоуправление в Молдове //Закон и жизнь [Электронный ресурс] – URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2011/5/01.pdf> (дата обращения: 28 июля 2022 года).
185. Крупник А., Орлова А. Принципи доброго врядування: європейський досвід та українські реалії. UPLAN. 2020. // Ukrainian public law and administration [Электронный ресурс] - URL: <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsyry-dobroho-vriaduvannia-ievropeiskyidosvid-ta-ukrainski-realii> (дата обращения: 27 июля 2022 года).
186. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987.
187. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006.
188. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1982.
189. Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993.
190. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972.
191. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Том 2. Административное право. Спб., 1910.
192. Лебедев В.А. Народовластие и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 3 - 6.
193. Ленин В.И. Пересмотр аграрной программы рабочей партии. Полное Собрание Сочинений, 5-е изд. 1967. М., Издательство политической литературы.
194. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.36.

195. Лепешкин А.И. Местные органы власти советского государства. 1921 - 1936 гг. М., 1959.
196. Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М., 1978. С. 268.
197. Макаров И.И. Критика модели объединенной администрации муниципального района и поселения // Журнал российского права. 2015. N 11. С. 49 - 58. С. 50
198. Макаров И.И. Организационно-правовые аспекты возложения на администрацию муниципального района полномочий администрации поселения: опыт Ленинградской области // Управленческое консультирование. 2015. № 3.
199. Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009.
200. Манохин В.М. Вопросы формирования органов государственного управления. М., Госюриздат, 1963.
201. Манохин В.М. Служба и служащий Российской Федерации. Правовое регулирование. М., 1997.
202. Матвеев В.Ф. Теория самоуправления в современной науке. СПб., 1905.
203. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986.
204. Митрохин С. Особенности реализации муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999. С. 29–30.
205. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Издание пятое, переработанное и дополненное. М., 1996.
206. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2003.

207. Моргос П. Процесс децентрализации: некоторые основные концепции распределения полномочий между государственным, региональным и местным уровнями власти // Экономический журнал – XXI века 2006. № 5–6. С.40 [Электронный ресурс] - URL: <http://soskin.info/ea/2006/5-6/20060513.html> (дата обращения: 22.08.2021 года).
208. Новоселов В.И. Законность актов органов управления. М.: «Юрид. лит.». 1968 г.
209. «О праве войны и мира». [Три книги, в которых объясняется естественное право и право народов, а также принципы публичного права]. Перевод с латинского // Гроций Г.; Под общ. ред.: Крылов С.Б.; Пер.: Сакетти А.Л. - М.: Юрид. лит., 1956. - 867 с. С.36
210. Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. С. 382.
211. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999.
212. Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2000.
213. Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (системный анализ концепции и методологии правового регулирования). Автореферат дисс. докт. юрид. наук. М., 2000.
214. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский; МГУ им. М.В. Ломоносова. Каф. гражд. права юрид. фак. - Москва: Статут, 1998. - 353 С.
215. Перечень поручений Президента РФ от 1 марта 2020 г. № Пр-354. [Электронный источник] - URL: <http://www.kremlin.ru>. (дата обращения: 18 апреля 2022 года).
216. Пертцик В.А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск, 1963.

217. Пертцик В.А. Советское строительство. М., 1988.

218. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. 461 с.

219. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 10 - 15. С. 15

220. Пешин Н.Л., Гандалоева Л.Б. Вопросы муниципального стратегирования на примере муниципального образования «Городской округ город-курорт Сочи» Краснодарского края // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 70 - 74.

221. Платонов В. М. «Децентрализация, деволюция и конкурирующий федерализм при разграничении предметов ведения и полномочий в федеративном государстве: опыт США» // Представительная власть –XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. № 7-8. 2018 г. С.7-12.

222. Погребинская В. А. Социально-экономическое развитие города в Средние века: учебно-методическое пособие. — М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2021. 72 с.

223. Попов Л.Л., Студеникина М.С. Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. М.: Юрист, 2004 г.

224. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. В.Д. Карповича.: М., 2002. С. 95.

225. Постовой Н.В. Местное самоуправление // Проблемы и перспективы. М., 2002.

226. Римское частное право: Учебник // Под ред. И.Б. Новицкого и И.С. Перетерского М. 1994. С. 4.

227. Роман В. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект. Ефективність державного управління: Зб. наук. Праць. 2014. Вип. 38. С. 92–98.

228. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР // Н.Г. Салищева. – М., 1965.
229. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство // Государство и право. 2002. № 1
230. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006.
231. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства за 1917-1918 гг. // Управление делами Совнаркома СССР. 1942 г. №12. С.179.
232. Современные проблемы организации публичной власти: монография // С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с. С.54
233. Старцев Я. Ю. «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах» // Курс Лекций. [Электронный ресурс] - URL: <https://www.c-z-s.ru/doc/build/study/starcev-ya.yu.-gosudarstvennoe-i-municipalnoe-upravlenie-v-.pdf> С.60 (дата обращения: 22 июля 2022 года);
234. Старосьцяк Е. Правовые формы административной деятельности. М., 1959.
235. Старцев Я. Ю. «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах» // Ex Jure. [Электронный ресурс] - URL: <http://exjure.ru/law/news.Php>.
236. Стоклицкая-Терешкович В.В. Основные проблемы истории средневекового города X-XV веков. М.: Издательство Социально-экономической литературы, 1960. - 351 с.
237. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному праву) в двух томах. М., 1908-1910.
238. Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982.
239. Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. № 1.
240. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995.

241. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., Юринформационный центр, 2001.
242. А. де Токвиль. Политические последствия децентрализации исполнительной власти в США // Электронная библиотека Гражданское общество России. С.145. [Электронный ресурс] - URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Tokville_Democracy_1.pdf (дата обращения: 22 июля 2022 года).
243. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с. С. 209.
244. Хаманева Н.Ю. Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации. М. 2000.
245. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997.
246. Цицерон Марк Туллий. Диалоги о государстве; о законах /; Сост.: Веселовский И.Н., Горенштейн В.О., Утченко С.Л.; Отв. ред.: Утченко С.Л. – М.: Наука, Ладомир, 1994. - 223 с. С.2.
247. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. - М.: Норма, 2007.
248. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Общее государственное право. Часть I. М., 1894.
249. Шкатулла В.И. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) // В.И. Шкатулла. — 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2019. — 592 с. (С.12)
250. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2004.
251. Щепачев В. А. Становление и развитие местного самоуправления в субъекте Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты. Оренбург, 2004 г.

252. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999 г.
253. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954.
254. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: вопросы теории. – М.: Наука, 2010.

Интернет-ресурсы

255. Алексеев Д. Большое дело: россиян ждёт реформа самоуправления. // Известия [Электронный ресурс] - URL: <https://iz.ru> (дата обращения: 20 июля 2022 года).
256. Конференція міністрів держав-членів ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне управління «Належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін». 16-я сесія, Утрехт, 16–17 листопада 2009 р. Інститут громадянського суспільства. [Электронный ресурс] - URL: <http://old.csi.org.ua/?p=2416> (дата обращения: 18 июня 2022 года).
257. Материалы к заседанию на тему «Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации. Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов». С.17. // Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный источник] - URL: <http://council.gov.ru/media/files/gBPP7Teg2yku7AfpFHD31XdKfrSSyEYg.pdf> (дата обращения: 27 июля 2022 года).
258. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. // Толковый словарь русского языка. [Электронная публикация] - URL: <https://ozhegov.slovaronline.com/7923-EDINYIY>. (дата обращения: 19 февраля 2022 года).