
РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ:

вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

Выпуск 2(28) • Том 9 • 2022

МОСКВА, 2022

РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

**Наталья Юрьевна
ХАМАНЕВА**

Председатель Редакционного Совета, д.ю.н., профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации (Россия, г. Москва)

Редакционный Совет

**Майя Артасhevская
АСТАВАТУРОВА**

д.п.н., профессор, директор Центра этнополитических исследований, профессор
кафедры креативно-инновационного управления
и права Пятигорского государственного университета, координатор
Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов
в СКФО (Россия, г. Пятигорск)

**Алексей Андреевич
АМИАНТОВ**

к.п.н., главный специалист Аппарата Государственной Думы ФС РФ,
преподаватель кафедры политических наук Российского университета дружбы
народов (Россия, г. Москва)

**Зауре Каримовна
АЮПОВА**

д.ю.н., профессор кафедры «Право» Казахского национального аграрного
университета (Казахстан, г. Алматы)

**Виктор Александрович
ГЛЕБОВ**

к.ю.н., заместитель заведующего кафедрой политического анализа
и управления Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Елена Евгеньевна
ГРИШНОВА**

д.п.н., заведующая кафедрой политологии МГТУ им. Н.Э. Баумана
(Россия, г. Москва)

**Адил Мавленович
ДЖУНУСОВ**

д.п.н., профессор, заведующий кафедрой политологии и права
Нового экономического университета имени Турса Рыскулова
(Казахстан, г. Алматы)

**Сергей Павлович
ЖДАНОВ**

к.ю.н., профессор кафедры гуманитарных и социально-экономических
дисциплин Военного института (общевойсковой) Военного
учебно-научного центра Сухопутных войск «Общевойсковой академии
Вооруженных Сил Российской Федерации» (Россия, г. Москва)

**Максим Александрович
МАЙСТАТ**

к.п.н., доцент Московского педагогического государственного университета
(Россия, г. Москва)

**Вадим Николаевич
МЕДВЕДЕВ**

к.ю.н., доцент Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Николай Павлович
МЕДВЕДЕВ**

д.п.н., профессор Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Ольга Михайловна
МЕЩЕРЯКОВА**

д.ю.н., профессор кафедры международного права юридического факультета
Российского университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Ольга Алексеевна
НЕСТЕРЧУК**

д.п.н., профессор кафедры политического анализа и управления Российского
университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Леонид Вячеславович
САВИНОВ**

д.п.н., декан факультета государственного и муниципального управления
Сибирского института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Новосибирск)

**Игорь Леонидович
ТРУНОВ**

д.ю.н., профессор, Национальный президент Всемирной Ассоциации юристов
в Российской Федерации, заместитель председателя Международного Союза
юристов, действительный член (академик) Российской Академии адвокатуры,
член президиума Российской академии адвокатуры,
член Российской Академии Юридических наук,
академик РАЕН (Россия, г. Москва)

**Наталья Михайловна
ЧЕПУРНОВА**

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор
кафедры государственно-правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Виталий Андреевич
ЮСУПОВ**

д.ю.н., профессор, профессор кафедры государственно правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ, президент Волгоградского института экономики,
социологии и права (Россия, г. Москва)

Главный редактор:

МЕДВЕДЕВ Вадим Николаевич – к.ю.н., доцент Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ответственный редактор:

МАЙСТАТ Максим Александрович – к.п.н., доцент Московского
педагогического государственного университета (Россия, г. Москва)

УЧРЕЖДЕН

ООО «Издательство «Наука
сегодня»

Журнал зарегистрирован

Федеральной
службой по надзору
в сфере массовых
коммуникаций,
связи и охраны
культурного наследия

Регистрационный номер

ПИ № ФС77-57689

от 18 апреля 2014 г.

Журнал издается
один раз в три месяца

Журнал включен
в базу РИНЦ (Российский
индекс научного
цитирования)

Адрес редакции:

115598, г. Москва,
ул. Загорьевская,
д. 10, корп. 4,
цокольный этаж,
помещение I,
комната 7-1, офис 4

www.regionupravlenie.ru

E-mail:
regionupravlenie@yandex.ru

Мнение авторов
может не совпадать
с мнением редакции.

При перепечатке ссылка
на журнал обязательна.

Научные статьи,
публикуемые
в журнале,
подлежат обязательному
рецензированию.

Компьютерная верстка
Загуменов А.П.

Подписано в печать 30.06.2022

Формат 60х84/8.
Объем 6,75

Печать офсетная.

Заказ № 708

Тираж – 1000 экз.
(1-й завод – 500 экз.)

Отпечатано в типографии
ООО «Белый ветер»
115054, г. Москва,
ул. Щипок, 28

Тел.: (495) 651-84-56

СОДЕРЖАНИЕ

Слизовский Д.Е., Амиантов А.А., Береснева В.А.

Общие принципы организации местного самоуправления:
новый федеральный закон в фокусе старых
и новых противоречий 67

Медведев Н.П.

К 100-летию образования Союза ССР.
Постсоветское нациестроительство
и региональные этноконфликты 80

Каирбекулы А.

Некоторые проблемы малого и среднего бизнеса
в Республике Казахстан 86

Сергеева Е.И.

Процесс либерализации воздушного рынка
Европейского Союза 95

Медведев В.Н., Козлов В.И.

Правовое обеспечение градостроительной деятельности.
Программа повышения квалификации 103

НАШИ АВТОРЫ 111

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ 113

Д.Е. СЛИЗОВСКИЙ

доктор исторических наук, профессор
Российского университета дружбы народов,
Россия, г. Москва

А.А. АМИАНТОВ

кандидат политических наук,
доцент кафедры государственного и муниципального
управления Российского университета дружбы народов;
сотрудник аппарата Государственной Думы ФС РФ,
Россия, г. Москва

В.А. БЕРЕСНЕВА

студент бакалавриата по направлению «Юриспруденция»
Российского университета дружбы народов,
Россия, г. Москва

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: НОВЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН В ФОКУСЕ СТРАХ И НОВЫХ ПРОТИВОРЕЧИЙ

В статье делается попытка не только показать объективно существующие противоречия между понятиями – «публичная власть» и «государственная власть». Предлагаются варианты аналитического обсуждения примеров из жизни и деятельности муниципальных образований, из предложений по ходу обсуждения принимаемого федерального закона, которые обозначают и объясняют тенденцию процесса законодательного регулирования противоречий толкования публичной, государственной и муниципальной власти и политики. Показано, поскольку финансово-хозяйственная необеспеченность муниципалитетов оказалась непреодолимой в течение многих лет, то законодатели пошли по пути инкорпорирования муниципальной власти в ткань власти субъектов и даже федеральной власти. Считается, что таким образом будут решаться и будет решена эта самая острая проблема, без которой нет полноценной жизни у муниципалитетов. Тем самым хозяйственно-финансовая политика через применение норм федерального закона взяла верх над публичной политикой и публичной властью. Вопрос ценности и пользы от смещения приоритетов

в обозначенной тенденции остается открытым для продолжения полемики и дискуссии.

Ключевые слова: *местное самоуправление, публичная власть, государственная власть, муниципальная власть, федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления.*

1. Предмет и содержание проблемы. Угрожающие безопасности страны рефлексии, поведение и принимаемые меры со стороны стран НАТО, тревожные ощущения и ожидания скорее достигнуть намеченных планов в ходе специальной военной операции могут затмить те процессы, что связаны с комплексом законодательных акций и мер по реорганизации и изменению публичной власти в Российской Федерации. Между тем страна переживает важный по значению, сложный по содержанию, не предсказуемый по последствиям и не всегда ясный для понимания даже экспертами и законодателями политический процесс, осуществление которого подразумевает – оправдаются ли ожидания к лучшему при очередном этапе реформирования власти на всех уровнях [6; 10]. Предполагаем, что исполнение и реализация законодательных актов в сфере «публичной власти», столкнется с противоречиями ментального порядка и свойства в обществе, в его управленческих, государственных и политических структурах и организациях. Крайнюю опасность можно ожидать от недопонимания и даже отрицания держателями и исполнителями публичной государственной власти на всех уровнях политики в широком смысле, то есть искусства или науки управления на практике государством.

Речь идет, как мы определяем, о противоречиях, суть которых в том, что, с одной стороны, устойчиво бытует мнение, будто бы управление государством на всех уровнях исчерпывается администрированием и правовыми механизмами. И будет достаточно подправить администрирование посредством законов, привести их в соответствие с поправками к Конституции Российской Федерации, вступившими в силу почти два года назад [2]. С другой стороны – столь же выпукло должны быть в самой ткани закона, из него должны вырастать и воплощаться идея, мнение и убеждение, действия о политике в ее самом первичном и самом обыденном и точном ее значении [9. С. 453], если речь идет о публичной власти, распространяемой на местное самоуправление. Пока же политика в этом раскладе содержания, принципов, действий, решений и мер является случайным, или даже нежелательным элементом. С принятием федерального закона создается, на наш взгляд, подспудно опасный рецидив, который можно сформулировать так: пусть политика остается интересной для любителей, или будет лишь излишней повинностью для лиц, замещающих государственные должности в местном самоуправлении.

Следует подчеркнуть, что в работах российских авторов, опубликованных в последние годы, освещается широкий спектр вопросов близких к данной предметной области [3; 4; 5; 7; 11; 12; 14; 15].

Однако проблему организации публичной власти и местного самоуправления в современной России в контексте изменений в Конституцию 2020 года нельзя назвать однозначно исчерпанной. В силу многих объективных обстоятельств изучение обозначенной темы продолжает сохранять высокий уровень актуальности.

Присмотримся внимательней, какие в этом процессе события, меры, мероприятия доминируют и какие тенденции его сопровождают.

2. Публичность обсуждения проблем публичной муниципальной власти. Множество свидетельств и фактов, как парламентарии, представители федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления, эксперты активно обсуждают проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [1]. Персоны наиболее по сегодняшним меркам активных законодателей, иницируя и приводя к вступлению в действие пакеты законодательных актов в своей подводке оперируют набором традиционных доводов и аргументов. И принятыми в таких случаях регламентными процедурами. Опирируют цифрами отзывов, их 41, поступивших от субъектов права законодательной инициативы. Совсем не случайно, что в отзывах чаще всего обращается внимание на необходимость более детально проработать переходные положения.

На стадии продвижения законопроекта идет его обсуждение депутатами всех уровней [13]. До общественности доводятся сведения самого разнообразного содержания и порядка [8]. Парламентарии не упускают возможность подчеркнуть, что в силу вступили поправки к Конституции Российской Федерации. И поправки получили одобрение граждан в ходе общероссийского голосования. Можно уверенно говорить о том, что при обсуждении данного законопроекта, его организаторам удалось объяснить одну важную идею изменений, обеспеченных этим законом. Что это значит?

Помимо и наряду с другими важными изменениями в законе, конституционное закрепление получил принцип единства системы публичной власти, который предполагает согласованные действия различных уровней власти как единого целого. При этом, что в некоторой степени удивительно, повторяется и повторяется казалось бы простая для понимания информация: основная часть законопроекта принципов организации местного самоуправления вступит в силу с 1 января 2023 года, а переходный период к одноуровневой организации местного самоуправления устанавливается до 1 января 2028 года.

Не видим нужным упрекнуть законодателей и инициаторов закона по формированию новой институциональной модели государственной

власти и управления в их готовности излишне пользоваться понятием «публичная власть». Видимо, законодатели догадываются, что публичный характер власти будет вытесняться технологическим администрированием. И перемещением власти главы муниципального образования от мнения подвластного ему населения к мнению и решению вышестоящего должностного государственного лица.

Законодатели не отказывают себе и другим показать приверженность тому, чтобы последовательно следовать политики законодательного совершенствования процессов государственного управления: от Конституции до нормативных и законодательных актов. Действительно, на федеральном уровне наряду с Конституцией, Государственная Дума приняла целый ряд законов, где есть соответствующие нормы о публичной власти. На заседании Государственной Думы 25 января 2022 года при обсуждении в первом чтении проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» приводился перечень законов, которые определяли и обеспечивали замысел и идеи трансформации публичной власти. Это, в первую очередь, Федеральный конституционный закон «О Правительстве...», Федеральный закон «О Государственном Совете...». Существенные изменения, в том числе по этим вопросам, были внесены в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». 21 декабря 2021 года Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». И уже с 21 декабря 2021 г. действует часть его положений, например, общие положения, определяющие основы взаимодействия органов власти в регионах.

16 декабря 2021 г. в Государственную Думу РФ сопредседателями рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок к Конституции внесен законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Признаем полезной и нужной со стороны инициаторов этого закона готовность показать юридическую и правовую преемственность в разработке концепции нового закона. Любопытно, что предыдущий закон менялся 186 раз. Один из авторов нового закона, П.В. Крашенинников, сообщая об этом, добавляет: к действующему закону и предыдущему все еще поступают поправки. И заключает: действующий и предшествующий ему закон о власти в субъектах Федерации превратился в лоскутное одеяло. Это одно из оснований и одна из причин предложить новый закон. Насколько оправданы причины к упразднению старого закона о власти в РФ в той формулировке, что использовал П.В. Крашенинников, – судить вряд ли можно. Но они приемлемы и оправданы для формата популярного и краткого объяснения адресатам, хорошо осведомленным в большинстве причин обращения

к новому закону. Теоретически и по наитию можно допустить, что и вновь вводимый закон может «превратиться в лоскутное одеяло».

Все без исключения, кто мало-мальки знаком с законопроектом, признают – законопроект большой, сложный. Законопроект этого закона состоит из 11 глав и 89 статей. Над ним много, упорно и последовательно работали, с ним нужно продолжать работать – скрупулезно, внимательно. Не меньше чем в 2 раза придется сократить количество муниципальных образований. Сейчас их более 20 тысяч. Решать вопросы и порядок сокращений числа муниципальных образований будут субъекты Федерации.

И предыдущие законы готовы были, и вновь вводимый своими нормами готов разрешить проблему полномочий органов местного самоуправления. Действующий закон в девяти статьях закрепляют разные перечни, разные критерии вопросов местного значения, права органов местного самоуправления, а также их полномочия. Всегда, ранее и вновь, не единожды подчеркивается, что вопросы местного значения являются одним из главных элементов компетенции органа местного самоуправления. Казалось бы, уже можно было трансформировать этот важный вопрос в позитивный результат и ответ. Но, увы! Из действующих формулировок уже выпадающих законов становится ясно – происходит путаница по содержанию с закрепленными в отраслевых федеральных законах, путаница с полномочиями разных публичных органов власти. Новым же законопроектом, статьей 32, предусматривается закрепить непосредственные полномочия органов местного самоуправления. Законодатели всех уровней помнят, что именно по полномочиям региональной публичной власти велись острые дискуссии. В итоге, теперь уже в новом законе, выход нашли в том, чтобы определить исчерпывающий перечень полномочий. Более того, предложено два перечня полномочий. Первый – неотъемлемые полномочия (неотъемлемые – это значит, что их нельзя отменить). Они направлены на непосредственное решение местных задач. Это закрытый перечень из 27 пунктов – одинаковый как для городских, так и для муниципальных округов. Сюда входят вопросы бюджета, благоустройства, развития внутридомовых территорий и другие. Второй перечень полномочий из 28 пунктов формируется и передается региональной властью. Регион может принять решение о перераспределении ряда полномочий в конкретном муниципальном образовании, за исключением неотъемлемых полномочий. Перераспределенные полномочия касаются вопросов разработки и утверждения программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры и так далее.

Если внимательней присмотреться к нормам нового закона, то и новый закон, можно считать, не будет панацеей для безупречного решения традиционно сложного вопроса о полномочиях, предмете ведения, компетенциях, порядке ответственности и последствий ответственности

за невыполнение показателей эффективности в деятельности для глав муниципальных образований. Исполнение или неисполнение полномочий и обязательств для глав муниципальных образований теперь это прерогатива вышестоящих к нему органов власти, и позиция вышестоящего должностного властного лица. Механизмы подобного рода процессов, казалось бы прописаны и определены. Но уверенности, что здесь все будет к лучшему – нет. Поэтому только в ожиданиях тех же инициаторов данного закона такой порядок и установленный перечень полномочий проявит свое положительное значение и роль в будущем. Об этом они говорят и не стараются скрыть сложности определения полномочий по всем уровням власти и их исполнения.

Депутаты, региональная и местная власть, общество – продолжают эту работу.

3. Отдельные ключевые положения закона: попытка их авторской интерпретации и осмысления. При том масштабе сложности задач, решаемых такого уровня и вида законами, остается одна задача проблемного свойства и характера. Таковой задачей является – определение компетенций органов местного самоуправления и их обеспеченность средствами. Среди множества средств для реализации своих компетенций традиционно говорят о финансовых средствах. И на сей раз законодатели подчеркивают, что основной принцип реализации и исполнения компетенций связан с обеспеченностью компетенций и полномочий ресурсами и средствами. Краткая формула в подходе к этой теме сформулирована так: за компетенциями и полномочиями должны следовать соответствующие финансы. Необеспеченных полномочий быть не должно по закону. Из практики и опыта таких процессов наблюдается иная картина – сплошь и рядом могут быть полномочия не очень, или совсем не обеспечены финансами.

Зная об этом, принимая и понимая это, законодатели предусмотрели механизм решения такого вопроса: если регион понимает, что органы местного самоуправления не в состоянии исполнить полномочия в рамках местного бюджета, то и передавать им такие полномочия просто нельзя. На муниципальном уровне должны осуществляться те полномочия, с которыми органы местного самоуправления могут справиться, на которые у них достаточно средств. Ссылки на Европейскую хартию местного самоуправления, которая исходит из того, что финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом, это лишь, на наш взгляд, ментальность опять же следовать сложившейся традиции – быть хоть в чем-то западниками. Подобный постулат Европейской хартии был известен законодателям и постулировался и 30 лет назад. Вот, вновь и опять.

Наши нередкие встречи с главами муниципальных образований, беседы с ними о характере и особенностях их работы, говорят о многом

и следующее. Когда перед ними ставился вопрос: какие проблемы их волнуют из «старого» и «нового» порядка, какие проблемы – традиционные и вновь возникшие – больше их досаждают и волнует, то ответ получали примерно в таких терминах: традиционные проблемы – газификация, ЖКХ, вывоз мусора, поддержание хозяйственной инфраструктуры. Новые проблемы – это кадровый «голод». Нет качественного профессионального пополнения, отсутствует публичный (ясный, доступный) профессиональный лифт по подбору глав муниципальных образований, специалистов администрации муниципалитетов.

Оказывается, что нет в этом чего-то исключительного и трудно объяснимого или непонятного. Кстати, законодатели и инициаторы нового закона тоже признают, знают и признаются, что сегодня для муниципалитетов не хватает не только финансов, но и кадров для эффективного решения вопросов на местах. Но только на местах переживают и ощущают эти проблемы острее и воочию. К прискорбию, кадровый вопрос по-прежнему не решается без теневых, родственных и прочих гнусных связей. Оказаться в должности главы муниципального образования или главы муниципальной администрации очень сложно вне таких архаичных, устойчивых и внепубличных механизмов. Поэтому в должности глав муниципальных образований и глав муниципальных администраций, сотрудников муниципальных администраций много непрофессиональных, ангажированных личными связями и поддержкой влиятельных фигур лиц.

Все эти проблемы усугубляются и есть следствие особенностей механизмов финансирования и использования финансовых средств на местах. Так, например, выполнение объемных работ на местах возможно только при федеральном финансировании. Но и здесь есть непреодолимые препятствия. Только стоимость проектной документации на проведение разных, важных видов работ для местной власти многократно превышает их бюджет. Обязательным для получения региональных или федеральных финансовых средств при выполнении любого значимого проекта на местах является софинансирование, то есть выделение доли средств из местного бюджета. Но именно объемов местного бюджета не хватает, чтобы обеспечить софинансирование и свое для муниципалитетов участие в подобного рода делах.

Высказанные нами сомнения и возможные пожелания по их устранению трудно объяснять средствами только научных рекомендаций, поправками к новому законопроекту или законодательными нормами. В этом отношении можно рассчитывать на определенные предпосылки, спрятанные в понятии «публичная власть» и в возможностях их вытаскивания на белый свет из тайников ментальности и поведения. Нынешнюю ситуацию в стране можно и нужно использовать для того, чтобы развернуть движение за обновление местного самоуправления в пользу народных политических сил,

во благо общенациональных, гражданских и государственных интересов и ценностей в структурах местного самоуправления.

Именно публичный характер местного самоуправления мог бы, на наш взгляд, снимать остроту противоречий в отношениях между главами местных образований с вышестоящими структурами власти и должностными лицами, с одной стороны, и с населением, – с другой. По признанию глав местных образований, что нам удалось выявить, корень проблем сконцентрирован сегодня в отношениях глав с вышестоящей властью. Адекватный глава муниципального образования имеет всегда возможность иметь консенсус с населением, безболезненно решать в этой сфере отношений возникающие проблемы и противоречия. В отношениях же с вышестоящей властью у глав муниципальных образований проблем куда больше, чем с населением. Демонстрируя свое уважение к населению, решая его проблемы, при этом главы местных образований склоняются к тому, что население в массе своей не очень глубоко и без должного знания дела погружено в круг и серьезность тех проблем, что и как решается в местах их проживания. Или за пределами этих мест, и за пределами местной власти. Главы муниципальных образований могли бы детально и со знанием дела объяснять причины многих трудностей, адресуя их, естественно, на более высокий уровень власти. Многие так и делают, но тогда они рискуют, поскольку в таких ситуациях обычно им предъявляют самые ходовые обвинения: вы не умеете работать с населением. Кстати, у населения запросы, как правило, достаточно простые, и они решаются тоже достаточно просто (замена лампочек на уличном освещении, обустройство придворовых территорий, и прочее). Но совсем не просто строятся и осуществляются отношения глав местных образований с должностными лицами вышестоящих органов власти.

Надо признать, что существующий до сих пор тип формирования государственной воли, тип государственной власти и политики, провоцирует слабость любой российской политики и власти, в том числе и политики в отношениях между местной властью и вышестоящей. Сами по себе эти отношения, кажется, не исполнены внутреннего достоинства, взаимоуважения.

Законопроект отражает эту коллизию в отношениях и предлагает. Но что? Устанавливается ответственность глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должным лицом субъекта Федерации. За неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных муниципалитету регионом полномочий высшее должностное лицо может вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе администрации и отрешить их от должности, если в течение одного месяца не были устранены причины, послужившие основанием для предупреждения и выговора. Одним из оснований для отправки главы

муниципального образования в отставку является систематическое недо-стижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. Такие показатели установлены указом Президента Российской Федерации. К тому же, с соответствующей инициативой по отношениям к должностному лицу муниципалитета глава субъекта вправе обратиться в представительный орган муниципального образования. Эти меры применяются независимо от способа избрания главы или способа назначения руководителя местной администрации.

Принятые нормы в законопроекте содержат также важные новеллы, чтобы обеспечить целый ряд решений Конституционного Суда Российской Федерации, чтобы уточнить перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Пятая глава законопроекта как раз посвящена: (а) непосредственному осуществлению населением местного самоуправления и (б) участию населения в осуществлении местного самоуправления. Проблема публичного включения населения в прямые и косвенные формы самоуправления, казалось бы, прописаны в законопроекте. Исполнение этих норм на практике – это иная тема и иная проблема. Закон дает такое право и обеспечивает возможности их реализации.

Но нельзя не считаться с тем, что уже почти тридцать лет, где напрямую, где скрыто происходит по сути дискредитация широкого народного представительства в системе местного самоуправления в пользу сомнительных политических сил или в пользу чиновничьих, бюрократических групп и категорий. Также местное самоуправление не получило того уровня признания своей важности и ценности, которое ему должно принадлежать в силу его природы, со стороны самого населения. Мы, россияне, постоянно попадаем в ситуации и процессы неверных, либо односторонних ценностных измерений и предпочтений. Вместо того, чтобы прийти к пониманию, того, что справедливо для президентской власти, то верно и для других государственных органов, и для местного самоуправления, коль оно единое целое в системе публичной власти. Но и президентский уровень власти ищет для себя поддержки, которой не получает снизу. Страдают от этого репутация и авторитет всей власти.

Этим документом положен очередной важнейший этап в выстраивании единой системы публичной власти в Российской Федерации. Важным элементом законодательных изменений можно считать также то, что теперь федеральным законом закрепляется конституционная легитимация публичного статуса местного самоуправления в государстве. Из Конституции (статьи 12, 130-132) следует: а) местное самоуправление является неотъемлемой частью системы публичной власти в государстве: б) местное самоуправление участвует в реализации ее задач, функций в рамках своих конституционных полномочий с учетом особенностей своего конституционного правового статуса и специфики.

Концепция законопроекта в этой части, похоже, лишь развивала и закрепляла идею, во-первых, публичного характера власти местного самоуправления, во-вторых, пределы и характер ее встроенности в единую систему государственной власти.

Теперь законодатели переосмыслили и переформатировали роль и статус местного самоуправления. Будучи одной из конституционных основ, местное самоуправление становится третьим уровнем публичной власти. Подчеркнем, третьим уровнем – только публичной власти. Так некоторые специалисты и эксперты толкуют роль и статус «местного самоуправления» в обновленном федеральном законе. Но, мы полагаем, новый федеральный закон открывает дорогу и законодательно обеспечивает продвижение местного самоуправления в структуру государственной власти. И превращает власть местного уровня не только в публичную власть, ее третий уровень, но и государственную власть третьего уровня.

Власть местного самоуправления теперь, как мы понимаем, суть не только публичная государственная власть, но государственная публичная власть. В этом есть некоторый теоретический и практический социально-политический казус, ставший следствием эволюции представлений о местном самоуправлении. Это особенность погружения местного самоуправления к контекст нашего времени, процесса и опыта эволюции самого местного самоуправления. И в одном, и в другом статусе и ролевой функции местное самоуправление теперь – это третий уровень единой власти в стране. Таковы результаты этой системной эволюции, которую официальные представители законодателей, авторы федерального закона о местном самоуправлении интерпретируют в терминах – «выстраивание единой системы публичной власти в государстве». А местное самоуправление по их представлениям и их законопроекту «является неотъемлемой частью системы публичной власти в государстве».

Это, скажем так, законодательно закреплённая позиция местного самоуправления на теоретическом уровне. На законодательном и теоретическом уровне проблема публичного характера на первый взгляд не вызывает проблем и противоречий. Но это на первый взгляд и при недостаточно четком понимании того, что публичный характер местной власти будет упираться и переплетаться на практике с политикой в ее широком толковании, с политикой, опрокинутой не только в сторону политического процесса, а и в процессы политического быта. Процессы политического быта и политического характера на низовом, местном уровне власти – более чем актуальны во многих смыслах и значениях. Этот же процесс будут протекать и на других уровнях власти. На федеральном и региональном уровнях политические процессы будут доминировать над бытовыми, житейскими процессами и проблемами, которые приобретут политический характер для власти. Опасность будет в том, что бытовые и житейские проблемы

политического свойства и характера будут решать только экономической, финансовой, социальной политикой, а не политикой авторитета власти, политикой доверия и справедливости.

4. Заключение. Толкование и применение прописанных норм в обновленном федеральном законе на теоретическом и практикоприменительном уровне может вызывать кривотолки. На теоретическом уровне проблемы толкования статуса будет продолжаться в форме полемики, дискуссии, станет предметом дальнейшего обсуждения при внесении поправок в законопроект. На практическом – предметом потенциальных и реальных конфликтов из-за пределов, например, вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления; из-за степени финансовой зависимости местных общин и органов власти от финансовой поддержки федеральной и региональной власти; из-за разницы понимания сложности управленческих и властных решений населением, гражданами и властными структурами и органами, их представителями; из-за уровня компетенций и профессионализма в делах достижения продекларированного «блага граждан, общества и государства».

На передний план в содержании указанного законопроекта выдвигается социально-экономическая политика вместо политики, экономические властные отношения вместо правовых отношений. Политическая история развития местного самоуправления никак не находит согласия с историей культурного хозяйствования и политической культурой. Публичный характер власти подменяется властью государственно-чиновничьей, вместо публично-государственной и государственно-муниципальной власти везде просачивается власть несокращающихся административных расходов оптимизированного управленческого аппарата.

Конечно, это только наши предположения. Их, как и важные предложения, поступающие по ходу обсуждения законопроекта, можно отвергать и можно учитывать. В них может каждый обнаружить элемент провокации. Мы же хотели бы пригласить наших критиков к такому обсуждению, из которого муниципальная власть обрела бы силу и волю к лучшему справедливому исходу для себя, для граждан, общества и российского государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. В Совете Федерации обсудили законопроект об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти // <http://council.gov.ru/events/news/132832/>.

2. Зикеев В. Технократизация местного самоуправления // https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya?ysclid=I528x7e3e159985024.

3. *Калиниченко А.О.* Российский федерализм в развилке конституционной реформы // Вопросы политологии. 2021. Т. 11. № 11 (75).

4. *Кузнецова Е.А.* Переформатирование местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти // Вопросы политологии. 2022. Т. 12. № 2 (78).

5. *Марухина А.Д.* Особенности реализации конституционных положений посредством бюрократической рационализации муниципального уровня публичной власти // Вопросы политологии. 2022. Т. 12. № 2 (78).

6. Новосибирские эксперты высказались о законе о публичной власти в России // <https://novos.mk.ru/politics/2021/11/17/novosibirskie-eksperty-vyskazalis-o-zakone-o-publichnoy-vlasti-v-rossii.html?ysclid=l52t73jbgt728037427>.

7. *Осинюк В.А., Романова Ю.А.* Инновации и цифровые технологии: фундамент развития умного города (на материалах г. Москвы) // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 2 (83).

8. Основные положения закона об организации публичной власти в субъектах РФ // <https://tass.ru/info/13262587?ysclid=l52th16ai5805716067>.

9. Политика (politics) / Политика: Толковый словарь. Русско-английский. М.: «ИНФРА-М», Издательство «Весь Мир», 2001.

10. Региональные парламенты направили замечания к закону о публичной власти // <https://www.rbc.ru/politics/02/11/2021/617fe41a9a794772e8e296de?ysclid=l52stjj5db494258928>.

11. *Романов Ю.А.* Предпосылки и современное состояние России как федеративного государства // Вопросы политологии. 2022. Т. 12. № 4 (80).

12. *Румянцев О.Г.* О некоторых политологических аспектах конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации // Вопросы политологии. 2020. Т. 10. № 3 (55).

13. Система обеспечения законодательной деятельности // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8?ysclid=l52n2817cy528882620>.

14. *Слизовский Д.Е., Медведев Н.П.* Послесловие к статье Румянцева О.Г. «О некоторых политологических аспектах конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации» // Вопросы политологии. 2020. Т. 10. № 3 (55).

15. *Тропынин И.В., Ястржембский А.С.* Исследование взаимодействия муниципальной власти с населением в рамках деятельности Администрации города Красноярск // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 3 (84).

D.E. SLIZOVSKY

*Doctor of historical sciences, professor
Peoples' Friendship University of Russia,
Moscow, Russia*

A.A. AMIANTOV

*Candidate of political sciences,
Associate Professor of the Department of State and Municipal
management of the Peoples' Friendship University of Russia;
employee of the apparatus of the State Duma of the Federal Assembly
of the Russian Federation, Moscow, Russia*

V.A. BERESNEVA

*Undergraduate student in the direction of Jurisprudence"
Peoples' Friendship University of Russia,
Moscow, Russia*

GENERAL PRINCIPLES OF THE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: A NEW FEDERAL LAW IN THE FOCUS OF STORY AND NEW CONTRADICTIONS

The article makes an attempt not only to show the objectively existing contradictions between the concepts – "public authority" and "state authority." Options for an analytical discussion of examples from the life and activities of municipalities, from proposals during the discussion of the federal law being adopted, which indicate and explain the trend in the process of legislative regulation of contradictions in the interpretation of public, state and municipal authorities and policies, are proposed. It is shown that since the financial and economic insecurity of the municipalities turned out to be insurmountable for many years, the legislators took the path of incorporating the municipal government into the fabric of the power of the subjects and even the federal government. It is believed that in this way this most acute problem, without which there is no full-blooded life for municipalities, will be solved and will be solved. Thus, economic and financial policy, through the application of the norms of federal law, took precedence over public policy and public authority. The question of the value and benefit of shifting priorities in the indicated trend remains open for further controversy and discussion.

Key words: local self-government, public authority, state authority, municipal authority, federal law on general principles of organization of local self-government.