
ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

PROBLEMS OF CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

Научная статья

УДК/UDC 342.9

DOI: 10.21779/2224-0241-2022-41-1-31-43

Органы местного самоуправления как субъект муниципальной власти: актуальные проблемы функционирования в свете конституционных изменений

А. Л. Боренштейн¹, О. В. Курасова²

¹ Юго-Западный государственный университет, Курск, Российская Федерация, annalbor@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8749-5664>

² Центрально-Черноземное межрегиональное управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, г. Воронеж, Российская Федерация, kurasova93@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6732-9228>

Аннотация. Конституционные изменения, произошедшие в нашей стране, не обошли стороной наиболее близкую к населению ступень власти – органы местного самоуправления. Новый взгляд на правовой статус муниципалитетов требует критической оценки современного состояния их функционирования с дальнейшим формированием перспектив совершенствования их деятельности.

Методологическая основа исследования представлена рядом традиционных, общенаучных (анализ, синтез, сравнение, прогнозирование) и частнонаучных методов познания. В их числе наиболее распространенными стали статистический метод, позволивший определить трудности нормативно-правовой регламентации статуса муниципалитетов, и сравнительно-правовой метод, при помощи которого стало возможным выявить проблемы финансового обеспечения местных бюджетов.

В результате исследования доказано, что конституционное обновление статуса органов местного самоуправления требует консолидации сформировавшейся системы отношений между государственной и муниципальной властью. Выявленные противоречия в регламентации компетенции муниципалитетов могут быть устранены только после инвентаризации и унификации полномочий органов местного самоуправления на федеральном уровне. В целях обеспечения финансовой независимости местных бюджетов следует переориентировать формирование их доходной части за счет собственных ресурсов.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная власть, население, бюджет, полномочия, самостоятельность

Для цитирования: Боренштейн А. Л., Курасова О. В. Органы местного самоуправления как субъект муниципальной власти: актуальные проблемы функционирования в свете конституционных изменений // Юридический вестник ДГУ. 2022. Т. 41, № 1. С. 31–43. DOI: 10.21779/2224-0241-2022-41-1-31-43

Original article

Local Self-Government Bodies as a Subject of Municipal Power: Actual Problems of Functioning in the Light of Constitutional Changes

Anna L. Borenstein¹, Olesya V. Kurasova²

¹ Southwestern State University, Kursk, Russian Federation, annalbor@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8749-5664>

² Central Chernozem Interregional Department of the Federal Service for Supervision of Natural Resources, Voronezh, Russian Federation, kurasova93@mail.ru

Abstract. The constitutional changes that have taken place in our country have not bypassed the level of power that is closest to the population - local self-government bodies. A new look at the legal status of municipalities requires a critical assessment of the current state of their functioning with the further formation of prospects for improving their activities.

The methodological basis of the research is represented by a number of traditional, general scientific (analysis, synthesis, comparison, forecasting) and specific scientific methods of cognition. Among them, the most common were the statistical method, which made it possible to determine the difficulties of the legal regulation of

the status of municipalities, and the comparative legal method, with the help of which it became possible to identify the problems of financial support of local budgets.

As a result of the study, it has been proved that the constitutional renewal of the status of local self-government bodies requires the consolidation of the formed system of relations between state and municipal authorities. The revealed contradictions in the regulation of the competence of municipalities can be eliminated only after an inventory and unification of the powers of local self-government bodies at the federal level. In order to ensure the financial independence of local budgets, it is necessary to reorient the formation of their revenues from their own resources.

Keywords: local government, municipal government, population, budget, powers, independence

For citation: Borenstein A. L., Kurasova O. V. Local Self-Government Bodies as a Subject of Municipal Power: Actual Problems of Functioning in the Light of Constitutional Changes. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU, 2022, vol. 41, no. 1, pp. 31–43. DOI: 10.21779/2224-0241-2022-41-1-31-43 (In Russ.).*

Введение. С начала зарождения цивилизованного общества путь к демократии, конституционному строю и правовому государству лежал через правильно организованное местное самоуправление. Являясь неотъемлемой частью любой страны, муниципальная власть с каждым годом становится одним из наиболее значимых факторов общественного развития. Подобная тенденция обусловлена тем, что благодаря существованию указанной формы представительной демократии население обладает реальной возможностью реализовать свою власть, закрепленную на конституционном уровне.

В современном понимании местное самоуправление рассматривается в качестве одной из форм осуществления народом своей власти. Данная форма предполагает самостоятельное разрешение населением непосредственно через органы местного самоуправления вопросов, возникающих на местном уровне. При этом во внимание принимаются интересы населения конкретного субъекта, а также исторические и другие традиции местности. Это означает, что фундаментальной основой деятельности местного самоуправления признаются его самобытность и определенная самостоятельность в решении вопросов местного значения, предполагающая финансово-экономическую и организационную обособленность муниципальных образований, а также закрепление в законодательстве предметов ведения и полномочий местного самоуправления.

В современном правовом и общественном сознании термины «муниципальная власть» и «муниципальное управление» синонимичны и тождественны институту местного самоуправления, который вошел в российский правовой оборот с принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации. Признавая необходимость особого подхода к регламентации сущности и особенностей муниципальной власти в РФ, законодатель не всегда комплексно и последовательно подходит к решению данной проблемы. Несмотря на уже реализованные положительные изменения, в отечественном законодательстве еще существуют юридические пробелы в правовом регулировании статуса и полномочий органов местного самоуправления.

Указанный порядок далёк от совершенства, многие теоретики и правоприменители не раз отмечали наличие недостатков как в правовой регламентации, так и в реальном функционировании органов муниципальной власти в РФ. Множественные дополнения, постоянно вносимые в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1], требуют серьезного теоретического осмысления.

Научный и практический интерес к указанным аспектам обусловлен постоянно меняющимися взглядами отечественного законодателя на правовой статус органов местного самоуправления. Эволюция как самого понятия «муниципальная власть», так и специфики реализации её полномочий, подвергалась постоянным изменениям в течение достаточно долгого периода времени. Наиболее значимыми из них стали нововведения, связанные с принятием обновленной Конституции РФ в 2020 году.

Результаты. Как показывает многолетняя мировая практика формирования и развития основ либерализма, одним из главных условий успешного становления демократии выступает сильная муниципальная власть. Несмотря на то, что российский законодатель уделяет большое внимание вопросам правовой регламентации статуса, структуры, компетенции и иных компонентов муниципальной власти, в практике функционирования органов местного самоуправления нередко возникает множество спорных вопросов и проблем.

В свете новых конституционных поправок наличие указанных проблем должно быть сведено к минимуму. В соответствии с внесенными изменениями органы местного самоуправления, наряду с органами государственной власти, теперь официально относятся к единой системе публичной власти (ч. 2 ст. 80; ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) [2]. Необходимость внесения подобных новшеств во многом объясняется тождественностью выполняемых ими управленческих функций для реализации единых, закрепленных в Конституции РФ публичных интересов населения муниципального образования, отраженных в вопросах местного значения [3, с. 45]. Такой вывод совершенно логичен и зако-

номерен, ведь, исходя из специфики правового положения органов муниципальной власти, можно справедливо утверждать, что они выступают нижним, наиболее инициативным уровнем единой государственно-муниципальной системы публичной власти.

Сам термин «публичная власть», активно используемый теоретиками и практиками, включает в себя не только государственную власть РФ и её субъектов, но и непосредственно само местное самоуправление. В свою очередь, публичный характер функционирования муниципальной власти непосредственно определяется её местом в механизме реализации народовластия, степенью её самостоятельности при решении отдельных вопросов местного значения, а также уровнем зависимости от воли населения, проживающего на той или иной территории.

При этом следует отметить, что обозначенные изменения не коснулись «расположения» органов местного самоуправления: как и прежде, они не включены в систему органов государственной власти РФ, но так же, как и органы государственной власти, выступают частью единой системы органов публичного управления.

Наделение в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органов местного самоуправления статусом органов «публичной власти» не изменяет их правовую природу, о чем свидетельствует устоявшаяся в юридической доктрине аксиома о том, что «любая власть, наделенная полномочиями регулировать общественные отношения, управлять обществом и государством, по своей природе является публичной» [4, с. 3]. В рассматриваемом контексте совершенно справедливой признается точка зрения Т.В. Приходько и О.В. Федоровой, согласно которой модернизация ст. 132 Конституции РФ преследует цель в виде популяризации одного из основных конституционных положений о принадлежности власти народу. В частности, конкретизируется, что деятельность органов местного самоуправления, реализуемая населением того или иного муниципалитета, публична и направлена на реализацию общих, национальных, интересов [5, с. 16].

О практической значимости наделения муниципалитетов статусом субъекта публичной власти говорит сам законодатель, обозначивший непосредственно в тексте нормы её цель – «наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Обновленное понимание муниципальной власти в качестве разновидности публичной власти нашло отражение в правовых позициях, изложенных Конституционным Судом Российской Федерации, который не только ввел в официальный оборот термин «публичная власть», но задолго до принятия конституционных поправок сделал вывод о том, что публичная власть может осуществляться и в форме публичной деятельности органов местного самоуправления.

Анализ взглядов современных ученых также позволяет говорить о положительной направленности новшества. М.М. Мухлынина утверждает, что обновление конституционных норм в рассматриваемом аспекте стало серьезным шагом к решению давно назревшей проблемы поиска и определения места института местного самоуправления в механизме публичной власти [6, с. 32]. Полагаем, что внесенная поправка в полной мере соответствует тенденции «внедрения» местного самоуправления в единую вертикаль власти.

Иначе говоря, внесенные в Основной закон нашей страны в 2020 году поправки хоть и заставили пересмотреть сформировавшуюся годами концепцию муниципальной власти, но не изменили её правовую и политическую сущность. Вхождение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти не отвергает положений статьи 12 Конституции РФ о самостоятельном характере муниципалитетов.

Однако конституционное обновление статуса органов местного самоуправления требует упрочения сложившейся системы неимперативных отношений государственной и муниципальной власти. Речь идет о необходимости совершенствования правовых и организационных основ российских муниципалитетов.

Обновленный взгляд на правовое положение органов местного самоуправления обусловил первые шаги по законодательному совершенствованию основ их деятельности. В частности, в декабре 2021 г. в Государственную Думу РФ был внесен законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [7], который разработан не только в целях нормативного обеспечения конституционного принципа единства системы публичной власти, но и для усиления финансовой обеспеченности и эффективности функционирования муниципалитетов. Как заявляют создатели законопроекта, в условиях конституционных изменений на правовом уровне необходимо организовать совместную, согласованную работу различных уровней публичной власти как единого целого [8].

Одна из концептуальных идей конституционной реформы 2020 г., связанная с переходом муниципалитетов в разряд «третьего уровня публичной власти», находит свое воплощение в тексте законопроекта. Указанный нормативный акт, принятый в январе 2022 г. в первом чтении, детально определяет единые принципы образования, формирования и функционирования органов местного самоуправления, уточняет полномочия и ответственность муниципалитетов, регламентирует порядок взаимодействия между собой, а также с другими органами.

Анализ основных положений обозначенного законопроекта позволяет констатировать факт усиления ответственности руководителей муниципалитетов перед главой субъекта РФ. Другое досто-

инство предлагаемого правового документа связано с законодательным закреплением одноуровневого самоуправления, предполагающего реализацию местной власти в трех видах муниципальных образований, среди которых городская округ, муниципальный округ, а также внутригородская территория города федерального значения.

Вместе с тем рано говорить об эффективности предлагаемого нормативного акта. Объективная оценка результативности прописанных в нем положений возможна только после реального претворения положений закона в жизнь. Полагаем, что принятие в ближайшем будущем данного законопроекта сможет стать началом построения единой, непротиворечивой и согласованной системы взаимодействия федеральной, региональной и местной власти и позволит по-новому взглянуть на место и роль муниципалитетов в РФ.

Возвращаясь к рассмотрению актуальных проблем функционирования муниципалитетов, отметим, что ещё на этапе обсуждения изменений в Основной закон страны Президент РФ В.В. Путин определил главный «лейтмотив» вносимых нововведений, указав, что «полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены» [9]. Это означает, что в практическом аспекте нахождение муниципальной власти в структуре публичной власти предопределяет не только необходимость предоставления населению определенного набора публичных сервисов, но и реализацию права граждан на непосредственное участие в управлении общими делами страны.

Исходя из обозначенной цели, видится, что модернизация института муниципальной власти в российских условиях должна быть реализована по двум важнейшим направлениям:

- 1) повышение активности населения в решении вопросов местного значения и выполнении других публичных функций (операционная эффективность);
- 2) удовлетворение потребностей запроса граждан в непосредственном участии управления общими делами (социальная эффективность).

Полагаем, что добиться обозначенных результатов возможно только в случае устранения современных проблем функционирования органов местного самоуправления, часть из которых характерна для муниципальных властей уже на протяжении ряда лет.

Во-первых, наибольшее количество трудностей связано с компетенцией муниципалитетов, т.е. перечнем находящихся в их ведении вопросов. В данном случае речь идет о существовании многочисленных противоречий в распределении полномочий местных органов власти и, как следствие, об игнорировании принципа субсидиарности в российской политической системе. Несмотря на отсут-

ствии законодательного толкования понятия «полномочия», отметим, что указанное понятие активно применяется во многих нормативных правовых актах, начиная с Конституции РФ и заканчивая муниципальными источниками права.

Стоит отметить, что базовый закон, регламентирующий основные аспекты функционирования органов местного самоуправления в РФ, с момента его принятия подвергался системным и многочисленным изменениям. По словам председателя думского Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктора Кидяева, в целях выявления необходимых изменений и совершенствования правовой основы функционирования муниципальной власти в Государственной Думе РФ постоянно осуществляется мониторинг практики применения 131-го Федерального закона [10].

Определенные изменения, связанные с уточнением компетенции муниципалитетов, также были внесены в Основной закон страны в ходе конституционных поправок. Речь идет о ч. 1 ст. 132 Конституции РФ [2]. Её буквальное прочтение позволяет говорить об акцентировании внимания на приоритетных предметах ведения, а равно полномочиях органов местного самоуправления. Сопоставление старой и новой редакций изучаемой нормы говорит о следующем:

- в тексте ч.1 ст. 132 Конституции сохранено указание на полномочия в сфере управления муниципальной собственностью; формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления (в новой редакции – введения) налогов и сборов, а также иных вопросов местного значения;
- исключение из текста рассматриваемой статьи полномочия по охране общественного порядка;
- дополнение перечня полномочий новым – обеспечение доступности медицинской помощи в рамках предоставленной органам местного самоуправления компетенции.

Подобное «перераспределение» полномочий, с нашей точки зрения, вызвано потребностями развития общества. Так, согласно данным опроса, проведенного ВЦИОМ, указанную поправку об обеспечении качества и доступности оказания медицинской помощи, подавляющее большинство населения (более 95%) называют одной из самых важных [11].

Однако не всегда вносимые изменения коррелируются с уже имеющимися законодательными нормами. Зачастую возникают ситуации, когда отдельные вопросы «по умолчанию» переходят к ведению местных муниципалитетов, что не только не согласуется с буквой закона, но и увеличивает финансовую нагрузку на них.

Ситуацию усугубляет тот факт, что нормативно-правовая основа регулирования деятельности органов местного самоуправления не ограничивается конституционными положениями, а также

базовым законом №131-ФЗ. Отдельные направления института муниципальной власти регламентированы в Бюджетном кодексе РФ (в котором закреплён перечень бюджетных полномочий муниципальных образований), Налоговом кодексе (где определена компетенция органов местного самоуправления в налоговой сфере) и т.д.

Кроме того, следует отметить, что большинство норм ФЗ №131, касающихся регламентации ряда вопросов, например, в сфере регулирования вопросов местного значения, носят бланкетный характер, а значит отсылают к ряду иных нормативных правовых актов, более детально разъясняющих те или иные аспекты. Ярким примером может стать Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ, который в ст. 13 подробно разъясняет, что именно следует понимать под полномочиями органов местного самоуправления в сфере осуществления дорожной деятельности [12].

Региональные власти также активно участвуют в процессах правового регулирования муниципалитетов, а именно принимают соответствующие законы субъектов Федерации о местном самоуправлении, о муниципальных выборах, о местном референдуме, о муниципальной службе. К данной разновидности нормативных актов также относятся конституции и уставы субъектов, в том числе нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ.

Ещё одна группа актов, входящих в структуру правовой основы деятельности муниципалитетов – нормативные правовые документы, принимаемые на местном уровне системой местного самоуправления. К таким муниципальным актам следует относить решения, принятые на местном референдуме, сходе граждан, решения представительных и исполнительных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

По замечаниям ряда исследователей [13, с. 14, 14, с. 50], в действительности имеется множество проблем, связанных с правовым регулированием деятельности органов местного самоуправления: российский законодатель, по их мнению, не всегда вносит ясность в ту или иную норму закона.

На состоявшемся 30 января 2020 г. заседании Совета по развитию местного самоуправления, на котором председательствовал Президент РФ В.В. Путин, было принято важнейшее решение о необходимости разработки новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года. Главой государства отмечено, что подобная мера необходима в целях устранения несогласованности, которая имеется между регионами и муниципалитетами,

в связи с чем на федеральном уровне необходимо существенно улучшить координацию с органами местного самоуправления [15, с. 127].

Вместе с тем с момента принятия данного решения прошло уже больше года, однако даже проект правового акта до сих пор не опубликован в официальных источниках. Основы, принятые в 1999 году, на сегодняшний день числятся в базах правовой информации как действующий документ. Полагаем, что обновление конституционных основ в области регламентации местного самоуправления может послужить первым шагом к дальнейшей модернизации законодательной базы в данной сфере, ведь некоторые акты, не раз подвергнутые значительным поправкам, существуют уже более 20 лет и требуют пересмотра.

Вывод о наличии противоречий в компетенции муниципалитетов не является голословным: в результате трудоёмкой исследовательской работы, проведенной в Государственной Думе РФ, были изучены все нормативные правовые акты (более 560), в той или иной степени регламентирующие полномочия местного самоуправления. По итогам анализа специалисты констатировали, что в нормах современного российского закона органам местного самоуправления делегированы многие полномочия, которые выходят за рамки вопросов местного значения, но одновременно не переданы в установленном порядке в качестве федеральных государственных полномочий [16, с. 77]. Было установлено, что нормами закона прописано немало полномочий с «неопределённой» правовой природой, в связи с чем на практике возникают трудности с их отнесением к той или иной компетенции.

Аналогичное исследование было проведено спустя несколько лет, в 2020 году, членами комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Было выявлено, что из выделенных в рамках федеральных законов 1577 полномочий органов местного самоуправления только 1348 находятся в рамках решения вопросов местного значения. В свою очередь, остальные 229 полномочий органов местного самоуправления находятся вне пределов местного значения [17]. Подобные результаты не позволили участникам исследования определить закрытый перечень собственных полномочий органов местного самоуправления, которые последние реализуют самостоятельно и несут за них ответственность.

На существование компетенционных споров муниципалитетов указывает также Ю.В. Благов, утверждающий, что российские власти, стремясь выстроить политику единой «вертикали власти», не всегда разумно подходит к регламентации возложенных на органы местного самоуправления полномочий, что вносит неясность в понимание их правового статуса [18, с. 127].

Споры о компетенции субъектов муниципальной власти также являются предметом многочисленных судебных разбирательств. Ярким при-

мером может стать определение Конституционного Суда РФ от 09.11.2017 г. № 2516-О. В соответствии с поданной в высший судебный орган жалобой администрации города Барнаула была поставлена под сомнение конституционность положений ч. 1 ст. 16 ФЗ № 131, относящей к вопросам местного значения городского округа организацию электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, а также полномочия по дорожной деятельности в пределах территории округа [19].

В частности, согласно материалам заявителя, жителям поселка Бельмесово г. Барнаула были предоставлены земельные участки для целей индивидуального жилищного строительства. Позже получателями участков были поданы судебные иски об организации на полученной земле электроснабжения, водоснабжения, водоотведения, газоснабжения, а также устройства автомобильной дороги. Суд удовлетворил заявленные требования, вменив администрации городского округа соответствующую обязанность. Заявитель не согласился с вынесенным судебным решением, сославшись на неконституционный характер нормы о возложении на городские округа расходов на строительство объектов инженерной инфраструктуры и автомобильных дорог за счет средств местного бюджета на всей территории городского округа, в том числе, на предоставленных гражданам земельных участках. Конституционный Суд РФ, согласившись с существованием объективной невозможности субъектов муниципальной власти за счет имеющихся финансовых ресурсов обеспечить инфраструктуру на земельных участках, передаваемых в собственность гражданам, оставил данную жалобу оставил без удовлетворения. Вместе с тем, судебная инстанция не исключила возможности в целях совершенствования правового регулирования конкретизировать механизм предоставления муниципалитетами земельных участков.

Проанализировав изложенные обстоятельства, полагаем, что основной «корень» проблем местных муниципалитетов кроется именно в многочисленных несовершенствах правовой базы, регламентирующей как компетенцию местных органов власти, так и ряд иных вопросов, связанных с правовым статусом органов местного самоуправления. В этой связи на федеральном уровне необходимо пересмотреть и унифицировать нормативно-правовые основы регулирования деятельности местных муниципалитетов, устранить имеющиеся коллизии и привести имеющиеся нормы в соответствие с обновленной Конституцией РФ.

Одна из ожидаемых новаций видится в закреплении в федеральном законе сфер совместной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и четкое разграничение полномочий в рамках конкретных предметов совместного ведения, которое необходимо, чтобы исклю-

чить превышение субъектами публичной власти собственной компетенции.

Другая важнейшая проблема связана с необходимостью построения сбалансированной системы реализации публичной власти. Как было указано выше, с принятием конституционных изменений органы местного самоуправления сохранили прежнюю самостоятельность, но, в то же время, приобрели публичный характер, объединившись таким образом с государственной властью.

Подобная особенность отражает положения дуалистической теории муниципальной власти, обусловленной «пограничным состоянием» органов местного самоуправления, а именно, их нахождением между государством и обществом.

Дуалистическая природа муниципальной власти проявляется в том, что в зависимости от круга решаемых задач она может выступать и как институт публичной власти, и как институт гражданского общества. Трудно не согласиться с данным утверждением, ведь при реализации муниципальной власти можно выделить как общественные аспекты её функционирования (к ним относятся формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления), так и публично-правовые, обусловленные властным характером деятельности указанных органов.

По справедливому замечанию И. И. Овчинникова, такое императивное, господствующее воздействие органов местного самоуправления на общественные отношения в муниципальных образованиях, выступает прямым отражением их сущности [20, с. 40]. Бурное развитие института местного самоуправления, а также его активная роль в делах государства в совокупности привели к необходимости формирования новых научных изысканий в данной сфере. Вместе с тем, многие теоретики все больше склоняются к необходимости соблюдения баланса между самоуправлением и государственным управлением.

К теории двойственной правовой природы муниципальной власти склоняется и В.Г. Шустов, который в результате проведения детального исторического анализа основ местного самоуправления в отечественном государстве пришел к выводу о том, что наиболее близким применительно к российским условиям следует считать «симбиоз» государственной и общественной теорий самоуправления [21, с. 249].

Отечественный законодатель подошел к регулированию муниципальной власти довольно двояко, предписав, что она подконтрольна государству, но, при этом, является отражением самостоятельной жизни общества на той или иной территории. В данном аспекте справедливо утверждение Е.В. Кискина о неоднозначности российской конституционной модели местного самоуправления. Как отмечает исследователь, в российской академической среде превалирует точка зрения, согласно

которой при формировании конституционных норм, регламентирующих статус органов местного самоуправления, столкнулись две методологии, основанные на общественной и государственной теории [22, с. 109].

Важно отметить, что государственная и муниципальная власть, обладая единой социальной сущностью, в процессе реализации предоставленных им полномочий не могут действовать обособленно. Взаимосвязь между государственным и муниципальными уровнями власти основывается на базовых конституционных принципах, в числе которых, как правило, выделяются принципы признания, самостоятельности и гарантированности местного самоуправления, отделения его от государственной власти.

Комплексный, дуалистический подход к природе муниципальной власти, вобравший в себя интересы как населения, так и государства, представляется наиболее оптимальным в свете конституционных изменений. Именно такая модель построения и функционирования органов местного самоуправления видится наиболее целесообразной, одновременно сочетающей в себе единство государственной власти и самостоятельности на местах. Но в чем же конкретно должно проявляться такое единство на практике?

Представляется возможным утверждать, что речь идет о необходимости определения степени вмешательства государственной власти в дела муниципалитетов. Однако современная модель функционирования местных органов хоть и обеспечивает реализацию на местном уровне принимаемых «наверху» решений, но не пользуется поддержкой среди широких слоев населения, которые лишаются возможности реально участвовать в управлении местными делами. В данном случае подрываются основные ценности народовластия и демократии во многом из-за того, что государственная власть в силу наличия объективных обстоятельств (территориальная удаленность; приоритет, отдаваемый более глобальным проблемам общегосударственного масштаба и т.д.) не всегда может достоверно знать об имеющихся местных проблемах, поэтому принимаемые ею решения зачастую не только расходятся с потребностями населения, но и входят в явное противоречие с ними.

Стоит констатировать, что в нормах современного законодательства всё больше внимание уделяется «огосударствлению» муниципальной власти: органы власти и управления на местах чаще позиционируются как один из элементов единого государственного механизма. В подтверждение данного суждения следует привести другую конституционную норму, а именно, ч. 1.1 ст. 131 Конституции, которая предоставляет органам государственной власти широкие права, например, на участие в формировании состава органов местного самоуправления [2].

Подобное правило, предопределяющее цель в виде необходимости допуска к муниципальной власти только кадров-профессионалов, входит в противоречие с доктриной современного гражданского общества, к построению которого наше государство стремится уже не одно десятилетие. Возможность контроля за местным самоуправлением, а также наделение правом вмешиваться в те или иные вопросы данного субъекта власти, подрывает развитие гражданских инициатив и нивелирует идею государства как арбитра в данных правоотношениях.

Иначе говоря, придание муниципалитетам статуса одного из элементов единого механизма публичной власти не должно обернуться превращением органов местного самоуправления в одну из ступеней жесткой властной иерархии со строгим подчинением низших звеньев высшим. Проецирование внесенных поправок в правоприменительную сферу – весьма сложный процесс, который должен осуществляться при строгом сохранении принципа самостоятельности муниципалитетов.

При этом одним из наиболее сложных моментов представляется организация взаимодействия между рассматриваемыми уровнями публичной власти. Основная задача в данном вопросе состоит в необходимости налаживания координации между государственной и муниципальной властью при отсутствии ущемления самостоятельности последней.

Одним из механизмов такого взаимодействия выступает функционирование специально созданных координационных органов. Ярким примером может стать деятельность координационного совета по вопросам взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления республики Татарстан. Пожалуй, на сегодняшний день он является показательным примером налаженной и согласованной работы между различными звеньями власти. Как отмечается, координационный совет успешно выполняет возложенные на него функции, прежде всего, в вопросах реализации антикоррупционной политики и обеспечения финансового контроля [23, с. 227].

Вместе с тем остальные субъекты РФ не спешат создавать на своих территориях подобные органы, что совершенно нецелесообразно на фоне конституционного обновления правового статуса органов местного самоуправления. Правовой регламентации компетенции муниципалитетов в законе на сегодняшний день недостаточно. Территориальная специфика субъектов, сложность разграничения полномочий, постоянное изменение общественных отношений в совокупности требуют формирования связующего звена, ответственного за обеспечение налаженного взаимодействия между государственной и муниципальной властью. Как представляется, деятельность подобных органов должна носить разноплановый характер, максимально распространяясь на все возможные сферы

местной жизни, начиная от организации кадровой работы и заканчивая вопросами совершенствования механизмов финансово-экономического регулирования муниципалитетов. Чем эффективнее будет организовано подобное взаимодействие, тем быстрее будут разрешаться насущные вопросы местного значения, что в дальнейшем позволит говорить о результативности органов местного самоуправления как важнейшего элемента публичной власти РФ.

Помимо координационных советов, существует немало иных форм взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления, начиная от заключения договоров и соглашений и заканчивая созданием ассоциаций муниципальных образований [24, с. 44]. В рамках настоящего исследования целесообразно говорить о необходимости постепенного перехода от документальных, формальных способов взаимодействия к более прикладным, предполагающим непосредственную обратную связь в отношениях между центром и муниципалитетами.

Представляется, что на сегодняшний день необходимо проводить усиленную работу по налаживанию практики взаимодействия между государственной и муниципальной властью, а также совершенствовать формы такого взаимодействия. Грамотное, постепенное претворение в жизнь подобных изменений в российских регионах позволит выстроить работу по устранению возникающих проблем реализации различных уровней публичной власти. В обратном случае при отсутствии поддержки со стороны государства местное самоуправление нежизнеспособно и не сможет осуществлять свои полномочия в полной мере.

Другая значимая проблема местных муниципалитетов связана с недостаточным и непродуманным финансовым обеспечением местных органов власти. По оценкам исследователей, данная материально-экономическая проблема носит многоаспектный характер [25], [26]. Трудности с финансированием зачастую обусловлены следующими обстоятельствами:

- «перекладыванием» ряда обязанностей с высших должностных лиц на муниципалитеты;
- финансовой зависимостью местных властей от центра;
- низким уровнем собираемости местных налогов;
- отсутствием во многих регионах страны сбалансированной системы межбюджетных отношений;
- ограниченностью финансовых ресурсов местных муниципалитетов;
- приоритетным расходованием имеющихся средств на одну из областей общественной жизни (финансовое обеспечение социальной сферы муниципалитета в ущерб промышленности, строительству и т.д.);

– неопределенностью в разграничении вопросов публичного управления на федеральном, региональном и местном уровнях, а также между муниципальными образованиями разного уровня и т.д.

Как видим, что большинство изложенных проблем, как правило, сводятся к недостаточности финансирования местных бюджетов. А.М. Куничкин отмечает, что в нашей стране некоторые полномочия муниципальных органов власти не подкреплены необходимыми финансовыми ресурсами [27, с. 67]. Речь идет о несоответствии доходов муниципальных бюджетов широким потребностям населения той или иной территории: в капитальном ремонте объектов жилищно-коммунального хозяйства, модернизации функционирования учреждений здравоохранения и образования, строительстве новых объектов инфраструктуры и т.д. Получаемые финансовые поступления, большинство из которых приходится на налоги на доходы физических лиц, объективно не могут обеспечить расходы местных бюджетов. Анализ динамики и структуры расходов муниципальных бюджетов по состоянию на 01.01.2021 г. позволяет утверждать, что наибольший процент из них связан с финансированием образования (48,1%), жилищно-коммунального хозяйства (12,3%), национальной экономики (11,7%), в то время как «по остаточному принципу» финансируется социальная политика (6,7%), культура, СМИ (5,7%) физическая культура и спорт (2,7%) [28].

Низкий уровень финансирования муниципалитетов приводит к тому, что власти на местах зачастую не в силах справиться с реализацией имеющихся обязательств, что влечет за собой перераспределение их полномочий федеральному центру. Ярким примером тому может стать реализация многих национальных проектов, разработанных в масштабах всего Российского государства.

Другой аспект, иллюстрирующий зависимость местных властей от центральной, связан с широким предоставлением муниципалитетам со стороны государства финансовой помощи в виде субсидий, субвенций и дотаций, что, в конечном итоге, приводит не только к зависимости местного самоуправления от решений федеральных и региональных властей, но и к утрате им самостоятельности.

Видится, что решение проблемы низкого уровня финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований должно быть одним из приоритетных направлений дальнейшего развития и функционирования местных властей из-за того, что финансовая обеспеченность органов местного самоуправления предопределяет их успешное социально-экономическое развитие, а также способствует повышению уровня жизни и благополучия населения.

На сегодняшний день можно выделить несколько основных подходов к разрешению финансовой проблемы муниципалитетов:

- пересмотр некоторых положений налогового законодательства, связанных с формированием доходной части бюджета муниципальных образований (речь идет о «перевод» ряда налогов из категории федеральных в местные);

- улучшение социально-экономической жизни населения за счет увеличения практики создания в той или иной местности мощных экономических центров – т.н. «территорий опережающего социально-экономического развития» (подобная мера способна не только принести дополнительные доходы в местный бюджет, но и решить многие иные социально-экономические проблемы региона, например, связанные с безработицей);

- передача ряда полномочий от муниципалитетов на государственный уровень (это позволит существенно снизить финансовую нагрузку на местные бюджеты, однако ограничит самостоятельность органов местного самоуправления);

- активное развитие на территориях муниципалитетов сети социально ориентированных некоммерческих организаций;

- расширение бюджетных и налоговых полномочий органов местного самоуправления;

- усиление взаимодействия местных муниципалитетов с субъектами малого бизнеса и т.д.

Как видится, на сегодняшний день существует огромное количество финансовых проблем органов местного самоуправления, и, соответственно, немало путей их решения. Вместе с тем каждая из предложенных перспектив направлена на устранение той или иной частной проблемы, в то время как современное финансовое состояние местных территорий требует более глобальных изменений. В данном аспекте необходимо кардинально изменить подход к формированию доходной части местного бюджета.

Важнейшим стратегическим направлением обеспечения финансовой независимости местных бюджетов видится увеличение доли собственных доходов соответствующих административно-территориальных единиц. Показателем в данном отношении опыт ряда зарубежных стран. Например, собственные (как налоговые, так и неналоговые) местные бюджеты Швейцарии составляют более 78%, в Канаде – около 58%, а то время как в РФ данный показатель составляет около 36% [29, с. 216]. Так, местные бюджеты Швейцарии следует охарактеризовать как финансово самостоятельные, Канады – с относительной финансовой самостоятельностью, и России – финансово несамостоятельные.

Проиллюстрировать значительную степень финансовой зависимости муниципальных бюджетов РФ также можно, сопоставив объем межбюджетных трансфертов (поступления из бюджетов других уровней), поступаемых в муниципалитеты.

Так, если в Японии подобный показатель составляет около 15%, то в РФ он более чем в два раза больше и достигает 35% [28].

Изложенные обстоятельства говорят о необходимости переориентации местных бюджетов РФ на формирование их доходной части за счет собственных ресурсов, нежели за счет привлеченных из федерального бюджета средств. Так, например, доходная часть местных бюджетов Японии включает в себя поступления от муниципальных облигаций, благодаря продаже которых в стране финансируется порядка 40–45% бюджетных расходов [29, с. 213]. Примечательно, что в нашей стране практика привлечения финансовых ресурсов за счет муниципальных облигаций вовсе не развита, несмотря на то, что современные исследователи характеризуют данный инструмент развития инфраструктуры с положительной стороны [30, с. 185].

Другое возможное направление увеличения резервов роста доходности местных бюджетов – изменение бюджетно-налогового законодательства. Подобный вывод подтверждается многолетними исследованиями Института социально-экономического развития территорий (ИСЭРТ) РАН по проблемам бюджетного обеспечения российских регионов, результаты которых подтверждают наличие потенциала повышения доходной базы муниципальных бюджетов при выработке соответствующего подхода к взиманию налогов [31, с. 107]. Так, например, довольно перспективным видится предложение по расширению перечня местных налогов и сборов за счет введения налогов с целевым использованием полученных средств.

Таким образом, наиболее оптимальное решение рассмотренных финансовых проблемы муниципалитетов видится в организации увеличения доли собственных доходов местных бюджетов как финансового инструмента обеспечения социально-экономического развития отдельных административно-территориальных единиц и государства в целом.

Вывод. Резюмируя вышеизложенное, можно констатировать, что муниципальная власть – это особый публично-правовой феномен в современной российской государственно-правовой системе. Особая роль местного самоуправления определяется, прежде всего, его уникальным местом в системе публичной власти, а именно, самой возможностью решать вопросы на местном уровне, которая предоставляется населению. Внесенные в Основной закон нашей страны в 2020 году поправки хотя и заставили пересмотреть сформировавшуюся годами концепцию муниципальной власти, но не изменили её правовую и политическую сущность.

Органы местного самоуправления могут стать эффективным рычагом организации власти только в том случае, если все их основы будут функционировать должным образом. Несмотря на подробную регламентацию правового статуса и особенностей функционирования органов мест-

ного самоуправления в нормах действующего закона, на практике муниципалитетам приходится сталкиваться с многочисленными проблемами. Ряд трудностей связан с существованием неясностей и противоречий в регламентации компетенции муниципалитетов. Подобные пробелы влекут за собой множество иных организационных трудностей и могут быть устранены только после системного пересмотра правовой базы, определяющей правовой статус муниципальной власти.

Другая немаловажная проблема, препятствующая успешному функционированию органов местного самоуправления, обусловлена низким уровнем финансового обеспечения субъектов

муниципальной власти, которые зачастую не справляются с возложенными на них полномочиями из-за недостатка материальных средств. Наиболее оптимальным решением данной проблемы является пересмотр действующего бюджетного и налогового законодательства в целях увеличения доли собственных доходов местных бюджетов.

Приобретение органами местного самоуправления статуса одного из элементов публичной власти требует совершенствования практики взаимодействия между представителями государственной и муниципальной власти при сохранении незыблемости принципа самостоятельности муниципалитетов.

Список источников

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. №131-ФЗ: в ред. от 30 дек. 2021 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Колесников А.В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. 2020. № 7. С. 44–49.
4. Баранов П.П. Публичная власть и ее конституционная легитимность в современной России: доктрина и практика // Администратор суда. 2017. № 4. С. 3–8.
5. Приходько Т.В., Федорова О.В. Местное самоуправление в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 1. С. 16–19.
6. Мухлынина М.М. Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете поправки 2020 года к Конституции Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2020. № 2. С. 30–33.
7. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 05.01.2022).
8. А. Клишас и П. Крашенинников внесли законопроект об организации местного самоуправления. URL: <http://council.gov.ru/events/news/131952/> (дата обращения: 05.01.2022).
9. Путин предложил закрепить в Конституции принципы единой системы власти. URL: <https://ria.ru/20200115/1563441057.html> (дата обращения: 05.01.2022).
10. В 131-й Федеральный закон будут вноситься изменения. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/25429> (дата обращения: 25.06.2021).
11. Как новые поправки в Конституцию будут гарантировать право на медицинскую помощь? URL: <https://nashgorod.ru/news/society/23-04-2020/kak-novye-popravki-v-konstitutsiyu-budut-garantirovat-pravo-na-meditsinskuyu-pomosch> (дата обращения: 30.06.2021).
12. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 8 нояб. 2007 г. № 257-ФЗ: в ред. от 19 янв. 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Арсакаев Б. У. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления // Научно-практические исследования. 2020. № 5-7 (28). С. 13–15.
14. Бялкина Т. М. Административно-правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления // Вестник ВГУ. Сер.: Право. 2013. № 1 (14). С. 46–57.
15. Бухвальд Е. М. Новые основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. № 4 (13). С. 125–135.
16. Фазулов А. Р. Проблема полномочий и ответственности органов местного самоуправления Российской Федерации // Теории и проблемы политических исследований. 2016. № 4. С. 74–83.
17. Полномочия местного самоуправления. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 06.01.2022).
18. Благоев Ю.В. Компетенция органов местного самоуправления: дискуссионные вопросы // Правоприменение. 2017. № 4. С. 117–128.

19. По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 9 нояб. 2017 г. № 2516-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. *Овчинников И.И.* Муниципальная власть в структуре публичной власти в Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер.: Юридические науки. 2017. №3(27). С. 37–55.
21. *Шустов В.Г.* Теории местного самоуправления политологический контекст // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2013. № 2 (118). С. 244–250.
22. *Кискин Е.В.* Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Федерализм. 2020. № 4. С. 107–126.
23. *Бадрутдинов М.С., Рахимов С.Ф.* Взаимодействие в Республике Татарстан органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества по вопросам реализации антикоррупционной политики и осуществления финансового контроля // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 3 (27). С. 227–234.
24. *Бычкова Н.П., Алексеева Д.А.* Правовые формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // Естественно-гуманитарные исследования. 2018. № 2 (20). С.42–45.
25. *Шайхутдинов А. Ф.* Проблемы финансового обеспечения органов местного самоуправления при реализации отдельных государственных полномочий в России // Молодой ученый. 2017. № 3 (137). С. 481–483.
26. *Игонина Л.Л.* Проблемы и перспективы укрепления финансовых основ местного самоуправления // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. № 8 (1) С. 124–128.
27. *Кунчикин А.М.* Низкий уровень финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований и способы решения этой проблемы // Научные записки молодых исследователей. 2019. № 2. С. 66–70.
28. Данные министерства финансов РФ об исполнении местных бюджетов в РФ на 01.01.2021. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/02/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetov_RF_-_01.01.2021.pdf (дата обращения: 05.01.2022).
29. *Третьякова А.В.* Зарубежный опыт формирования доходов местных бюджетов // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. 2018. № 2 (98). С. 208–220. <https://doi.org/10.21686/2413-2829-2018-2-208-220>
30. *Фомин М.В., Лахно Ю.В., Пышинограй А.П.* Муниципальные облигации как инструмент развития инфраструктуры // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 185–210.
31. *Нехайчук Д.В., Нехайчук Ю.С.* Укрепление бюджетного потенциала для обеспечения финансовой независимости органов местного самоуправления // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3: Экономика. Экология. 2018. № 1. С. 99–109.

References

1. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation], RF Federal Law of Oct. 6, 2003 No. 131-FZ, as amended from 30 Dec. 2021. Access from the "ConsultantPlus" legal reference system. (In Russ.).
2. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii [The Constitution of the Russian Federation], adopted by popular vote on 12 Dec. 1993, with amendments approved during the all-Russian vote on July 01, 2020]. Access from the "ConsultantPlus" legal reference system. (In Russ.).
3. *Kolesnikov A.V.* Mestnoe samoupravlenie kak element edinoi sistemy publichnoi vlasti [Local self-government as an element of a unified system of public authority], *Obrazovanie i pravo [Education and law]*, 2020, no. 7, pp. 44–49. (In Russ.).
4. *Baranov P.P.* Publichnaya vlast' i ee konstitutsionnaya legitimnost' v sovremennoi Rossii: doktrina i praktika [Public power and its constitutional legitimacy in modern Russia: doctrine and practice], *Administrator suda [Court Administrator]*, 2017, no. 4, pp. 3–8. (In Russ.).
5. *Prikhod'ko T.V., Fedorova O.V.* Mestnoe samoupravlenie v kontekste popravok v Konstitutsiyu Rossiiskoi Federatsii 2020 goda [Local self-government in the context of amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020], *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy [Municipal Service: legal issues]*, 2021, no. 1, pp. 16–19. (In Russ.).
6. *Mukhlynina M.M.* Sistema publichnoi vlasti i voprosy mestnogo samoupravleniya v svete popravki 2020 goda k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [The system of public power and issues of local self-government in the light of the 2020 amendment to the Constitution of the Russian Federation], *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry [Public Service and personnel]*, 2020, no. 2, pp. 30–33. (In Russ.).
7. Zakonoproekt № 40361-8 «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v edinoi sisteme publichnoi vlasti» [Draft Law No. 40361-8 "On the general principles of the organization of local self-government in the unified system of public authority"]. (In Russ.). Available at: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (accessed 05.01.2022).

8. A. Klishas i P. Krasheninnikov vnesli zakonoproekt ob organizatsii mestnogo samoupravleniya [A. Klishas and P. Krasheninnikov introduced a bill on the organization of local self-government]. (In Russ.). Available at: URL: <http://council.gov.ru/events/news/131952/> (accessed 05.01.2022).

9. Putin predlozhit zakreplit' v Konstitutsii printsipy edinoi sistemy vlasti [Putin proposed to consolidate the principles of a unified system of power in the Constitution]. (In Russ.). Available at: URL: <https://ria.ru/20200115/1563441057.html> (accessed 05.01.2022).

10. V 131-i Federal'nyi zakon budut vnosit'sya izmeneniya [Amendments will be made to the 131st Federal Law]. (In Russ.). Available at: URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/25429> (accessed 25.06.2021).

11. Kak novye popravki v Konstitutsiyu budut garantirovat' pravo na meditsinskuyu pomoshch'? [How will the new amendments to the Constitution guarantee the right to medical care?]. (In Russ.). Available at: URL: <https://nashgorod.ru/news/society/23-04-2020/kak-novye-popravki-v-konstitutsiyu-budut-garantirovat-pravo-na-meditsinskuyu-pomosch> (accessed 30.06.2021).

12. Ob avtomobil'nykh dorogakh i o dorozhnoi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii i o vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii [On highways and on road activity in the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation], RF Federal Law of November 8, 2007 No. 257-FZ, as amended from January 19, 2022. Access from the "ConsultantPlus" legal reference system. (In Russ.).

13. *Arsakaev B. U.* Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya [Legal regulation of the activities of local self-government bodies], *Nauchno-prakticheskie issledovaniya [Scientific and practical research]*, 2020, no. 5–7 (28), pp. 13–15. (In Russ.).

14. *Byalkina T. M.* Administrativno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya [Administrative and legal regulation of the activities of local self-government bodies], *Vestnik VGU. Ser.: Pravo [Proceedings of Voronezh State University. Series: Law]*, 2013, no. 1 (14), pp. 46–57. (In Russ.).

15. *Bukhval'd E. M.* Novye osnovy gosudarstvennoi politiki v sfere razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii [New Basic Principles of the State Policy in an Area of Local Self-Government Development in Russia], *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz [Economic and social changes: facts, trends, forecast]*, 2020, no. 4 (13), pp. 125–135. (In Russ.).

16. *Fazulov A. R.* Problema polnomochii i otvetstvennosti organov mestnogo samoupravleniya Rossiiskoi Federatsii [The problem of powers and responsibilities of local self-government bodies of the Russian Federation], *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy [Theories and Problems of Political Studies]*, 2016, no. 4, pp. 74–83. (In Russ.).

17. Polnomochiya mestnogo samoupravleniya. Komitet Gosudarstvennoi Dumy po federativnomu ustroystvu i voprosam mestnogo samoupravleniya [Powers of local self-government. The State Duma Committee on the Federal Structure and Issues of Local Self-Government]. (In Russ.). Available at: URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya> (accessed 06.01.2022).

18. Blagov Yu.V. Kompetentsiya organov mestnogo samoupravleniya: diskussionnye voprosy [Competence of local self-government bodies: debatable issues], *Pravoprimenenie [Law enforcement]*, 2017, no. 4, pp. 117–128. (In Russ.).

19. Po zhalobe administratsii goroda Barnaula na narushenie konstitutsionnykh prav i svobod punktami 4 i 5 chasti 1 stat'i 16 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii" [On the complaint of the administration of the city of Barnaul for violation of constitutional rights and freedoms by paragraphs 4 and 5 of Part 1 of Article 16 of the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation"], ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated November 9, 2017 No. 2516-O. Access from the "ConsultantPlus" legal reference system. (In Russ.).

20. *Ovchinnikov I.I.* Munitsipal'naya vlast' v strukture publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii [Municipal power in the structure of public power in the Russian Federation], *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Ser.: Yuridicheskie nauki [Bulletin of the Moscow City Pedagogical University. Ser.: Legal Sciences]*, 2017, no. 3 (27), pp. 37–55. (In Russ.).

21. *Shustov V.G.* Teorii mestnogo samoupravleniya politologicheskii kontekst [Theories of local self-government political context], *Vestnik Adygeiskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 1: Regionovedenie: filosofiya, istoriya, sotsiologiya, yurisprudentsiya, politologiya, kul'turologiya [Bulletin of the Adygea State University. Series 1: Regional Studies: philosophy, history, Sociology, law, political science, cultural studies]*, 2013, no. 2 (118), pp. 244–250. (In Russ.).

22. *Kiskin E.V.* Nekotorye napravleniya razvitiya zakonodatel'stva o mestnom samoupravlenii v svete popravok k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Some Areas of Development of Legislation on Local Self-Government in the Light of Amendments to the Constitution of the Russian Federation], *Federalizm [Federalism]*, 2020, no. 4, pp. 107–126. (In Russ.).

23. *Badrutdinov M.S., Rakhimov S.F.* Vzaimodeistvie v Respublike Tatarstan organov gosudarstvennoi vlasti i organov mestnogo samoupravleniya s institutami grazhdanskogo obshchestva po voprosam realizatsii antikorrupcionnoi politiki i osushchestvleniya finansovogo kontrolya [Interaction of state power bodies and local

self-government bodies of Tatarstan Republic with civil society institutions on the issues of anti-corruption policy and financial control implementation], *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava [Actual Problems of Economics and Law]*, 2013, no. 3 (27), pp. 227–234. (In Russ.).

24. *Bychkova N.P., Alekseeva D.A.* Pravovye formy vzaimodeistviya organov gosudarstvennoi vlasti i organov mestnogo samoupravleniya [Legal forms of interaction between public authorities and bodies of local self-government], *Estestvenno-gumanitarnye issledovaniya [Natural Humanitarian Research]*, 2018, no. 2 (20), pp. 42–45. (In Russ.).

25. *Shaikhutdinov A. F.* Problemy finansovogo obespecheniya organov mestnogo samoupravleniya pri realizatsii otдел'nykh gosudarstvennykh polnomochii v Rossii [Problems of financial support of local self-government bodies in the implementation of certain state powers in Russia], *Molodoi uchenyi [Young scientist]*, 2017, no. 3 (137), pp. 481–483. (In Russ.).

26. *Igonina L.L.* Problemy i perspektivy ukrepleniya finansovykh osnov mestnogo samoupravleniya [Problems and prospects of strengthening the financial foundations of local self-government], *Mezhdunarodnyi zhurnal prikladnykh i fundamental'nykh issledovaniy [International Journal of Applied and Fundamental Research]*, 2015, no. 8 (1), pp. 124–128. (In Russ.).

27. *Kunichkin A.M.* Nizkii uroven' finansovoi obespechennosti byudzhетov munitsipal'nykh obrazovaniy i sposoby resheniya etoi problemy [Low Level of Financial Provision of Municipal Budgets and Ways of the solution of this Problem], *Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei [Scientific notes of young scientists]*, 2019, no. 2, pp. 66–70. (In Russ.).

28. Dannye ministerstva finansov RF ob ispolnenii mestnykh byudzhетov v RF na 01.01.2021 [Data of the Ministry of Finance of the Russian Federation on the execution of local budgets in the Russian Federation on 01.01.2021]. (In Russ.). Available at: URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/02/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhетov_RF_-_01.01.2021.pdf (accessed 05.01.2022).

29. *Tret'yakova A.V.* Zarubezhnyi opyt formirovaniya dokhodov mestnykh byudzhетov [Overseas experience of forming incomes of local budgets], *Vestnik REA im. G.V. Plekhanova [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics]*, 2018, no. 2 (98), pp. 208–220. (In Russ.). <https://doi.org/10.21686/2413-2829-2018-2-208-220>

30. *Fomin M.V., Lakhno Yu.V., Pyshnograй A.P.* Munitsipalnye obligatsii kak instrymеnt razvitiya infrastruktury [Municipal Bonds as a Tool for Development of Infrastructure], *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2019, no. 2, pp. 185–210. (In Russ.).

31. *Nekhaichuk D.V., Nekhaichuk Yu.S.* Ukreplenie byudzhетnogo potentsiala dlya obespecheniya finansovoi nezavisimosti organov mestnogo samoupravleniya [The issue of strengthening budget capacity for ensuring the financial independence of local authorities], *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 3: Ekonomika. Ekologiya [Science Journal of VolSU. Global Economic System]*, 2018, no. 1, pp. 99–109. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Боренштейн Анна Львовна, доцент кафедры административного и трудового права ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», кандидат юридических наук, г. Курск, Российская Федерация. *E-mail: annalbor@yandex.ru*

Курасова Олеся Валентиновна, государственный служащий, ведущий специалист-эксперт Центрально-Черноземного межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, г. Воронеж, Российская Федерация. *E-mail: kurasova93@mail.ru*

Поступила в редакцию 26.01.2022 г.; одобрена после рецензирования 09.02.2022 г.; принята к публикации 14.02.2022 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Borenstein Anna Lvovna, Associate Professor of the Department of Administrative and Labor Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "South-Western State University", PhD in Law, Kursk, Russian Federation. *E-mail: annalbor@yandex.ru*

Kurasova Olesya Valentinovna, civil servant, leading expert of the Central Chernozem Interregional Department of the Federal Service for Supervision of Nature Management, Voronezh, Russian Federation. *E-mail: kurasova93@mail.ru*

Received 26.01.2022; approved after reviewing 09.02.2022; accepted for publication 14.12.2021.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.