

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра Конституционное и административное право

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: Муниципально-правовая реформа в условиях модернизации политической системы России

Обучающийся

А.В. Крючков

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти, 2024

Оглавление

Введение	3
Глава 1 Местное самоуправление в политической системе Российской Федерации: историко-правовой анализ	9
1.1 Политическая система России: политико-правовые основы и исторические традиции.....	9
1.2 Местное самоуправление как основополагающий элемент политической системы: политико-правовой статус	18
Глава 2 Местное самоуправление в системе публичной власти Российской Федерации: особенности правовой трансформации	26
2.1 Местное самоуправление в России: историко-правовые основы	26
2.2 Институционализация местного самоуправления в единой системе публичной власти: правовой и политический процессы	37
Глава 3 Перспективы муниципально-правовых реформ в условиях модернизации политической системы Российской Федерации	44
3.1 Основные направления законодательно-правовых реформ в политическом процессе России.....	44
3.2 Институционализация муниципально-правовых реформ: перспективы и сопутствующие трудности.....	50
Заключение	55
Список используемой литературы и используемых источников	60

Введение

Модернизация – процесс сложный, долговременный и затрагивающий системные элементы общества, ей предшествует тщательная разработка широкомасштабного модернизационного проекта, особенно, в условиях современной России.

Как правило, модернизация политической системы государства, происходит в совокупности с реформированием общественной и экономической сфер жизни общества. В зависимости от «глубины» и «многослойности» этого процесса, могут запуститься более сложные системные механизмы - такие как трансформация политического режима, социальной и экономической сферы жизни общества.

Поэтому, когда речь заходит о реформировании местного самоуправления, то требуется тщательность и системность подхода, ввиду его особой роли как неотъемлемой части политической системы всех демократических государств современного мира. Развитость института местного самоуправления является своего рода показателем демократичности государства и развития гражданского общества в нём.

В связи с этим, муниципально-правовые реформы, по сути своей, являются стержнем любой структурной модернизации, поскольку составляют основу политической системы государства. Подобно тому как сувенирные матрёшки вмещают в себя одна другую, так и местное самоуправление – формирует на своей основе другие институты различных сфер жизни общества.

Таким образом, актуальность исследования института местного самоуправления, его реформирования и модернизирования, связана с неотъемлемой ролью этой формы народовластия в политической системе общества. Модернизация политической системы всегда была присуща Российскому государству, с момента его образования и до настоящего

времени, а осуществляемая в её контексте муниципальная реформа, в наших реалиях принимает свойственные этому времени черты и особенности.

Научная значимость является крайне важной для дальнейшего изучения и обозначения перспектив развития местного самоуправления в единой системе публичной власти России в процессе муниципально-правового реформирования.

Объектом настоящего исследования является институт местного самоуправления как фундаментальная основа демократического государства и базовая подсистема политической системы России.

Предметом настоящего исследования является становление единой системы публичной власти России в результате муниципально-правовых реформ.

Целью настоящего исследования является развитие теоретических знаний, способствующих эффективному муниципально-правовому реформированию местного самоуправления. Кроме этого, целью является выработка практик институционализации результатов реформирования, для их дальнейшего применения на практике.

Вследствие такой «глобальной», на национальном уровне, модернизации политической системы государства, имеется достаточно серьёзная методологическая база, теоретические и практические разработки, прежде всего отечественных, а также зарубежных исследователей и экспертов в области развития и совершенствования местного самоуправления.

Научная разработанность темы данного исследования обусловлена фактором многофункционального характера местного самоуправления. Этот фактор проявляется в различных аспектах, начиная от имплементации его нормотворчества, и заканчивая его институционализацией на уровне государства, а также, полученных в результате реформирования практик.

Теоретическую и методологическую основу данной работы составляют фундаментальные знания в области теории местного самоуправления и его конституционно-правового регулирования, а также, крайне важные

исторические и современные практики функционирования местного самоуправления в России.

В качестве научных источников в данном исследовании, кроме основополагающих юридических знаний, были использованы политологические, исторические и социологические разработки дореволюционных и современных отечественных и зарубежных авторов, раскрывающие сущность, генезис и роль местного самоуправления в системе взаимодействия власти и общества.

Основным инструментом исследования стал теоретический анализ, осуществлённый на основе разработок муниципально-правовой реформы, включая сопутствующие им проблемы. Выбранный подход к осуществлению данного исследования способствовал формированию целостной концепции данной работы.

В процессе исследования было выявлено, что в отечественной науке XIX-XX столетия изучению государственного строительства и концепции местного самоуправления в нём посвятили свои работы такие видные ученые как: В.П. Безобразов, Н.А. Бердяев, И.А. Ильин, П.П. Гронский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, С.А. Муромцев, М.М. Сперанский, Б.Н. Чичерин и др.

В наше время этими вопросами занимаются такие исследователи как: С.А. Авакьян, Е.В. Атаманчук, Р.В. Бабун, А.Г. Балыхин, Е.М. Бухвальд, О.Н. Валентик, А.Р. Ерёмин, М.Р. Зазулина, О.Б. Иванов, Е.Г. Кожевников, О.Е. Кутафин, В.А. Лебедев, В.П. Ляхов, А.В. Малько, Э. Маркварт, Е.Н. Маркова, Н.Н. Мусинова, Т.Г. Морозова, Р.Т. Мухаев, В.С. Нерсисянц, В.В. Полянский, Н.В. Постовой, А.И. Радченко, М.С. Саликов, И.А. Старостина, Н.А. Ткачёва, Р.М. Усманова, В.Е. Чиркин, Л.Т. Чихладзе, Е.С. Шугрина, Б.С. Эбзеев, и др.

Также, в процессе исследования, проанализирован вклад зарубежных учёных прошлых столетий и нашего времени, изучавших основы существования государства, институционализации его элементов политической

системы и вопросы государственного и муниципального управления, к ним в рамках данной работы отнесены: Г. Алмонд, М. Вебер, Л. Даймонд, Д. Истон, А. Лейпхарт, Д. Норт, и др. Они также исследовали теоретические и практические аспекты, способствующие становлению и развитию института местного самоуправления в различных политических системах.

Инструментарную основу данного исследования составили общенаучные (метод логического анализа и синтеза, метод индукции и дедукции, метод абстрагирования и перехода от абстрактного к конкретному, метод идентификации и др.) и традиционные (исторический, метод структурно-функционального анализа, институциональный метод и т.д.) методы познания, раскрывшие содержание обозначенных в данной работе проблем.

Особое место среди вышеназванных методов занимает институциональный метод, который позволяет рассмотреть местное самоуправление как институт, обеспечивающий эффективное взаимодействие власти и общества, а также, перспективы его институционализации в системе публичной власти в процессе муниципально-правового реформирования.

Эмпирической базой исследования стал изученный и проанализированный массив материалов нормативно-правового и аналитического характера, среди которых: Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, нормативно-правовые акты органов государственной власти регионов РФ, а также локальные акты муниципальных образований субъектов РФ. Отдельную познавательную роль в понимании природы и сущности местного самоуправления сыграла Европейская Хартия о местном самоуправлении.

Изученный массив данных позволил получить сведения, представляющие научную новизну и практическую значимость, а посредством последовательного решения поставленных целей и задач данного исследования, представилось возможным обозначить научную

значимость и практические предложения по совершенствованию муниципально-правового реформирования местного самоуправления.

Однако, необходимо отметить, что весь объём изученного материала, не даёт в полной мере ответов на поставленные в работе задачи. Такая ситуация связана тем, что муниципально-правовая реформа усложнена своей включённостью в параллельный процесс модернизации политической системы России. В свою очередь, модернизация политической системы обусловлена рядом обстоятельств, среди которых, основополагающим, является фактор глобальных изменений, происходящих в мире на сегодняшний день.

Научная новизна исследования становится очевидной если рассмотреть те условия, в которых оно проводится. Это и глобальные мировые изменения, включающие появление новых центров силы, и уникальная для России «многослойность» процесса реформирования, где все уровни находятся в движении одновременно. Поэтому, получаемые и обрабатываемые в процессе исследования данные, имеют научную новизну и потенциал для их длительного изучения различными науками, в течение определённого периода времени.

Важными факторами, влияющими на модернизацию политической системы России и сопутствующей актуализации практик ответных реакций на текущие изменения, являются:

- назревшая переоценка качества национальных элит, и как следствие - реформирование системы их кооптации;
- институционализация в общественном сознании национального государственного суверенитета, включающего правовой, экономический и промышленный суверенитеты;
- становление новой модели многополярности в мире вследствие крушения модели однополярного мироустройства.

По совокупности всего вышесказанного необходимо отметить, что местное самоуправление в результате проходящих муниципально-правовых

реформ, устанавливается в политической системе в другом качестве – будучи включённым в единую систему публичной власти. На сегодняшний день это установление вступило в начальную фазу институционализации в единой системе публичной власти.

На защиту выносятся следующие положения:

- в России выделяется специфическая особенность становления, развития и реформирования местного самоуправления в условиях модернизации всей её политической системы;
- текущий этап муниципально-правового реформирования местного самоуправления обозначил определённые тенденции централизации государственной власти за счёт его включения в единую систему публичной власти;
- итогом модернизации всей политической системы должно стать оздоровление существующих и построение в ней новых, фундаментальных основ целостного, конкурентоспособного и суверенного государства, а институционализация публичной власти в этой политической системе, должна стать прочной основой взаимосвязи и взаимодействия государства с обществом.

Структура магистерской диссертации включает в себя: введение, 3 главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Местное самоуправление в политической системе Российской Федерации: историко-правовой анализ

1.1 Политическая система России: политико-правовые основы и исторические традиции

Современная политическая система Российской Федерации обусловлена спецификой проходящего в настоящий момент политического процесса. Её суть в том, что осуществляемое реформирование политической системы, происходит на фоне глобальных тектонических изменений в мире.

Аналогичные системные изменения происходили в России после 1991 года, когда в процессе реформирования, охваченной кризисом советской политической системы, с целью её приспособления к новой политической реальности, произошли необратимые системные и институциональные изменения. Необходимо отметить, что «трансформация» системы, в отличие от «перехода» её от одной системы к другой – является «полным преобразованием одной системы в другую» [85, с.11]. Трансформационному состоянию политической системы в большинстве случаев свойственны «смена политических ориентиров развития, политическая нестабильность и др. факторы политического процесса» [27, с.186]. Данный факт очевиден доминирующей ролью перемен в политической системе, происходящих на сегодняшний день в России.

Понятие «политическая система» широко используется как в политологии, так и в праве, поскольку это неотъемлемый элемент государства. Характеризуя современную политическую систему как категорию политической науки, мы можем определить её как совокупность политических институтов, взаимодействующих между собой посредством единых норм и ценностей в конкретном обществе.

Однако, «совокупность взаимодействий субъектов, посредством которых в обществе властно-авторитарно распределяются ценности» [89, с.203] - не единственный основополагающий фактор определения политической системы, крайне важным является выделение её из остальной части социума или «окружающей среды». Именно при наличии этих факторов возможно рассуждать о полноценной политической системе, без внутрисоциальных конфликтов и противоречий.

Политическая система государства, будучи совокупностью взаимодействий её подсистем, норм и исторических традиций, включает в себя такую важную составляющую как практика организации политической власти. От того, насколько правильно организовано взаимодействие «власть – общество» зависит развитие политических процессов, где смешаны различные эпохи, идеи и разнохарактерные реформы.

Взаимодействие подобного рода носит сложный системный характер, из чего политическая наука делает вывод о характере политической власти, которая, на сегодняшний день, уже не полная монополия государства, поскольку появляются новые субъекты политики, и порой производные от них – политические институты. Примерами тому, за последнее время, транснациональные корпорации, государственно-частные партнёрства (на муниципальном уровне – муниципально-частные партнёрства), частные военные кампании и пр.

Одной из важнейших характеристик, определяющих качество и вид политической системы в целом, является политический режим. Российская политическая система всегда развивалась и реформировалась в границах, установленных советской политической системы, но современное развитие происходит в том пространстве, где старая советская система себя ещё не до конца изжила, а новая – российская – ещё окончательно не сформировалась, при том, что время от времени происходит её модернизация. Поэтому, отличать один вид политической системы от другой, возможно посредством

изучения политического режима и того, какая власть его осуществляет: демократическая, авторитарная или тоталитарная; свойственная определённому периоду времени, набору характеристик и свойств государственной власти. Для более полного восприятия сущности современной политической системы России, необходимо обратиться к детальному рассмотрению истории её функционирования на различных этапах.

Процесс становления, развития и реформирования современной политической системы России происходил в течении более трех десятилетий её новой истории, но даже на сегодняшний день, она во многом содержит определенные конструкты системы советского типа. Этапы существенных изменений политической системы совпадают синхронно с рыночными преобразованиями экономики. Возникшие вследствие таких изменений новые политические институты приживаются и функционируют довольно успешно, хотя, зачастую со своей, свойственной только России, спецификой.

Главным инициатором модернизации советской политической системы периода новой истории России выступил М.С. Горбачев, который начал этот процесс с реформирования экономики (хотя в дальнейшем понял, что начинать нужно было с политической сферы). Официальным началом модернизации принято считать дату проведения XIX Всесоюзной партийной конференции в 1988 году. Тогда были приняты ряд важных решений. Суть их сводилась к следующему: советскому обществу была необходима демократизация, гласность и установление правового государства. А также, советскому государству необходимо реформировать правовую систему, при этом, усовершенствовав законодательство в сфере самоуправления. «Реформа правовой системы страны являлась составной частью политического переустройства общества» [26, с.82]. Модернизация политической системы советского периода, получила название «перестройка», со своими целями, планами, средствами и хронологией развития.

Значимым событием в хронологии перестройки, стало учреждение в 1988 году законодательного органа позднесоветской эпохи - Съезда народных депутатов СССР. В октябре 1989 года, по аналогии с СССР, учреждается Съезд народных депутатов РСФСР. И то, и другое новшество, наделяющее широкими полномочиями эти органы, в дальнейшем закрепляется в Конституции на союзном и республиканском уровнях, посредством внесения в них соответствующих поправок.

Далее, в 1989-1990 гг., в эти органы впервые избирают народных депутатов, что в результате начинает «расшатывать», сложившийся за десятилетия советских времён, принцип «полновластия Советов». За счёт этого начинает проявляться демократический принцип «разделения властей».

По мере работы Съезда народных депутатов РСФСР осуществляется конституционная перестройка законодательства РСФСР, проявляющаяся в первую очередь во внесении ряда поправок в Конституцию [57]: в статью 119 (порядок избрания и деятельности Конституционного Суда); в статью 6 (исключение нормы о «руководящей роли КПСС»); в статью 7 (введение политического плюрализма); и т.д., что в совокупности за 1990 год составило более пятидесяти поправок.

В целом, за год модернизации советской политической системы, стал очевидным процесс «отделения» РСФСР от СССР, усилилась центробежная тенденция, в финале - принятие Декларации Съезда народных депутатов «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» [47] в июне 1990 года.

Позднее, уже в конце 1990 года, был проведён референдум по учреждению должности Президента РСФСР, и были установлены нормы её регламентирующие (глава 13; статья 121) в Конституции РСФСР [29].

После первых выборов Президента Российской Федерации 12 июня 1991 года и известных августовских событий, ситуация начала стремительно развиваться по негативному сценарию – стало возрастать противостояние

между изжившей себя властно-партийной системой КПСС и набиравшей политическую силу и субъектность демократической коалицией.

В апреле 1993 года, после отказа Верховного Совета взаимодействовать с Конституционным совещанием, Президент вышел с собственной инициативой проекта Конституции РФ.

В этой ситуации, где был перемещен функционал органов управления, где происходило дублирование их полномочий и т.д., закономерным и логичным стало обострение противоречий между этими противоборствующими политическими силами, что привело к событиям октября 1993 года, в которых, создавшийся системный кризис, уже априори не мог разрешиться в рамках мирных юридических процедур. После продолжительного и трагического противостояния политических сил, Указом Президента «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» [52] был инициирован ряд конституционных реформ, способствующий принятию новой и ныне действующей Конституции РФ.

Разработанная «пропрезидентским» Конституционным Совещанием Конституция, была принята 12 декабря 1993 года и «впитала в себя новые политические реалии, отличающиеся от советского и раннего постсоветского периодов» [4, с.9]. В ней были учтены не только предшествующий советский опыт, но и опыт зарубежных стран в частности - США, Франции, Италии и др.

Конституция 1993 года, окончательно закрепила фундаментальный демократический принцип «разделения властей» на законодательную, исполнительную и судебную в лице единой Государственной власти (ст.10, ст.11) [30]. «Такое разделение единой государственной власти выражалось для каждой из её ветвей в самостоятельности, независимости друг от друга и обособленности структур государственного механизма с чётким разделением функций каждой из них» [18, с.61].

Государственную власть в России, в отличие от прочих государств в мире, имеет определяющую силу – как единственного политического субъекта в течении продолжительного времени в политической истории

России. В свою очередь, другие политические субъекты политического процесса (политические партии, общественные и неправительственные организации, и пр.), так и не смогли составить достойной конкуренции государственной власти.

Политическая система, как и любая система в природе или организованном сообществе, обязательно структурирована и состоит из совокупности подсистем. Под «подсистемой» политической системы общества следует понимать «совокупность различных политических субъектов и институтов, объединенных участием в политической жизни общества, посредством многообразных форм политических связей и отношений в результате длительного исторического развития» [39, с.24]. Правоведы и государствоведы выделяют три основополагающих подсистемы политической системы общества, которые представляют из себя набор институтов в их взаимодействии.

Институциональная подсистема - совокупность политико-правовых институтов, участвующих в борьбе за политическую власть и принцип их формирования.

Нормативно-правовая подсистема - совокупность типов принятия решений и контроля за их исполнением, а также, нормы политической этики и традиции политической культуры. В качестве основы всей этой подсистемы выступает Конституция, определяющая базовые институционально-фундаментальные направления развития общества в пространстве и времени.

Информационно-коммуникативная подсистема - совокупность видов связи и отношений внутри политической системы, а также, между институтами политической системы и обществом.

Если условно, политическую систему можно назвать «формой», то важнейшую её характеристику - политический режим, также условно, можно назвать «содержанием», который некоторые государствоведы выделяют в отдельную подсистему (обособленную часть) политической системы,

при этом, выделяя его отличительное свойство «гибридизации» [88] в процессе трансформации политической системы. Другой неотъемлемой отличительной особенностью политического режима является то, что он связан с властью и всегда «это совокупность способов и методов, с помощью которых осуществляется государственная власть» [13, с.43].

Таким образом, основополагающим элементом политической системы любого государства, является доминирующая над всем обществом и другими политическими субъектами - государственная власть. Она распространяется по горизонтали и вертикали политического пространства и присутствует в обществе с начала образования первых государств. В России, в соответствие с её федеративной природой, государственная власть представлена двухуровневой системой её организации, которая представляет из себя: федеральную государственную власть, осуществляющую свои полномочия на всей территории Федерации, и - государственную власть субъектов Федерации - осуществляющую свои полномочия в субъектах Федерации.

Воспроизводство, кооптацию и преемственность государственной власти во времени и пространстве обеспечивает избирательная система. Посредством общемировых демократических процедур выборов органов государственной власти и общенационально избираемых представительных учреждений, в России происходит электоральный процесс, однако, со свойственной для неё спецификой и особенностями. Государствоведы и исследователи электоральных процессов, единогласно отмечают, что «развитие избирательных систем тесно связано с процессом демократизации» [37, с.51].

На основании формы правления и действующего режима, учёные выделяют три основных, существующих в мире, типа избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная и смешанная избирательные системы.

Избирательная система России, являясь подсистемой её политического режима, представляет из себя сложную, многоуровневую конструкцию –

являющуюся совокупностью норм, правил, и результатом взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти. «В современной России, в зависимости от формируемого уровня власти, используется мажоритарная, пропорциональная или смешанная избирательные системы» [14, с.27]. Современное избирательное законодательство России, обеспечивающее электоральный процесс, в отличие от избирательного законодательства других стран, систематически реформируется и совершенствуется в целях повышения возможностей участия граждан в избирательном процессе, а также, в целях повышения «политической конкуренции и участия в политической жизни государства» [10, с.97] гражданского общества. Пример сказанному - лидерство России в применении цифровых технологий в избирательном процессе, таких как «цифровые избирательные участки» и «мобильный избиратель», дающие возможность для некоторых групп избирателей реализовать своё избирательное право несмотря на возникающие у них те или иные сложности.

Многими исследователями избирательная система рассматривается в неразрывной совокупности и взаимозависимости с другим важнейшим элементом - партийной системой, становление, развитие и реформирование которой, всегда зависит от совершенствования избирательной системы.

Основу партийной системы современной России составляют политические партии, являясь её ядром. Партийные системы выполняют свой функционал посредством распространения своей деятельности на многие сферы общественной жизни и общественного мнения.

Демократическое развитие партийных систем всегда по умолчанию подразумевает многопартийность, которая в России, «как содержательная характеристика демократии, закреплена в статье 13 Конституции РФ, составляющей основы конституционного строя» [36, с.71], и является одним из субъектов социального управления обществом, посредством реализации прав граждан на участие в его политической жизни.

Политические партии традиционно считаются выразителями общественных интересов, но несмотря на это, к ним относятся двояко. С одной стороны - они легальный инструмент легитимации исполнительной власти, а с другой – не всегда приятный для гражданского общества, механизм рекрутирования различной элиты и криминальных части общества в институты власти. Двойственная природа политической партии наблюдается в их сущности, где «с одной стороны, она является действенным элементом политической системы; а с другой - как непосредственный субъект политики и как общественно-политическая организация, является элементом гражданского общества» [24, с.24].

В демократических государствах, основной смысл существования политических партий заключается не в достижении власти любыми законными средствами, а в «участии в политической жизни общества и реализации интересов своих сторонников в политической сфере» [9, с.16]. Традиционной формой осуществления власти многонационального народа в лице политических партий является их участие в электоральном процессе, посредством референдумов и выборов.

Отдельно стоящей, но не менее значащей подсистемой политической системы России, является институт прав и свобод человека и гражданина, закреплённый в статье 2 Конституции РФ [30]. Согласно этой статье, государство гарантирует права и свободы человека и гражданина вне зависимости от набора составляющих разнообразностей, прежде всего, – человека, и – человека как гражданина государства.

Характеризуя Россию как правовое государство, мы исходим из того, что в организации своей деятельности она руководствуется принципами права и верховенства закона, признавая неотчуждаемые (прирождённые) права и свободы человека, стоит на страже и защите их.

Подытожим.

Современная политическая система России, фундамент которой заложила Конституция 1993 года, включает в себя подсистемы, элементы

и отдельные институты, которые имеют характерные для них черты. На наш взгляд, к таковым следует отнести следующие:

- традиционное и конституционное верховенство государственной власти во всех сферах жизни общества;
- иерархичность и строгая вертикализация всех элементов между собой;
- легитимность политического режима за счёт широкой социальной поддержки;
- устойчивость к внутренним и внешним угрозам;
- национальная суверенизация как ответ на внешние угрозы.

В процессе своего развития политическая система России приобрела характерные для демократических государств черты, но окончательное закрепление её формы ещё не произошло по причине начавшейся очередной модернизации, в процессе которой, на текущий период, крайне необходимо учитывать исторический опыт и реалии внешних угроз.

1.2 Местное самоуправление как основополагающий элемент политической системы: политико-правовой статус

Фундаментальным и особо значимым элементом политической системы России является местное самоуправление. С одной стороны, оно является показателем развития гражданского общества – важнейшей характеристикой степени демократичности государства, а с другой, с недавнего времени – частью, обновленной и закреплённой в Конституции РФ модели единой системы публичной власти. Все вопросы взаимоотношений государства с институтом местного самоуправления, во все времена вызывали пристальное внимание общества, особенно в периоды различных (правовых, административных, институциональных) реформирований, более того, они являлись предметом дискуссий в научном сообществе и реальной практики муниципального управления.

Правовой статус местного самоуправления закреплён в статье 12 Конституции РФ, где оно признаётся и гарантируется государством, а также, является самостоятельным видом самоорганизации населения в пределах своих полномочий. «Местное самоуправление является политическим институтом, занимающим в системе взаимодействия власти и общества опосредованное положение между государством и гражданским обществом, и таким образом, обеспечивающим реализацию прямых и обратных связей в системе государственного управления» [12, с.3].

Муниципальный уровень, является той самой «платформой», на которой происходит наиболее эффективное взаимодействие государственной власти и общества в целом. От результативности этого взаимодействия зависит показатель эффективности государства как института в целом. «Местное самоуправление, безусловно, оказало влияние на формирование современной российской государственности, а его политический статус как одного из важнейших элементов политической системы, имеет историко-правовую основу, выраженную в первых опытах общественного самоуправления» [40, с.21].

Проанализировав российскую историю становления местного самоуправления мы можем отчётливо это наблюдать. Так в 1864 г., в контексте реформ, начатых после отмены крепостного права (в 1861 году), в политической системе Российской Империи были учреждены земства – прообраз нашего сегодняшнего муниципального образования в виде сельского поселения, объединяющий в себе два её противопоставляемых элемента: государство и сословное общество – с одной стороны, власть - с другой. Рассмотрев подробнее деятельность этих органов местного самоуправления, мы обращаем внимание на то, что это был первый опыт общественного самоуправления в стране, с совершенно другим политическим строем, режимом, политической и правовой системами.

Примером разновекторности общественного развития России служит и советская политическая система, в которой местного самоуправления

в том виде, как мы понимаем его сейчас – вообще не было. Функционирование советской политической системы было основано на так называемом принципе «демократического централизма», суть которого сводилась к тому, что процесс принятия решений осуществлялся «сверху-вниз» и имел свойство «двойного подчинения» для системы государственных органов исполнительной власти. Его сущность заключалась в том, что каждый орган (будь то союзный, республиканский или местный) подчинялся вышестоящему вертикально, исполнительному органу, а по горизонтали, в свою очередь - местным Советам (формальным, по сути, органом народного представительства) соответствующего уровня.

Брежневский период «застоя» привнёс некоторые изменения в политическую систему СССР. Для преодоления признанной стагнации в экономике и технологическом развитии, руководством страны было принято решение передать часть политических и экономических полномочий «центра» на местный уровень, который всегда был ориентирован на решение конкретных проблем на местах. Так государственная власть понемногу стала неофициально передавать часть своих полномочий на местный уровень. Известный в советском управлении «отраслевой принцип» стал видоизменяться, подтверждением этому была передача под контроль в 1987 году промышленных предприятий, обслуживающих нужды местного населения, под контроль региональных властей. По факту, Советы стали вести делами местного значения.

В период правления первого и последнего Президента СССР – М.С. Горбачева, был осуществлён некоторый прорыв в развитии местного самоуправления. Так Горбачёв, устраняя контроль над местными Советами со стороны КПСС, смог провести 3 марта 1990 года первые выборы в местные представительные органы, в которых были представлены даже кандидаты от оппозиции. В дальнейшем, преодолевая сложившуюся ситуацию двоевластия местных советов и исполкомов на муниципальном уровне, Верховный Совет СССР принял Закон «Об основах местного самоуправления

и местного хозяйствования в СССР» [63]. В результате правового, Закон, вместо выстраивания субординации и разделения полномочий между партийной властью и местными Советами, только усилил роль последних. По аналогии с СССР, реформирование в сфере местного самоуправления осуществила РСФСР, приняв в этом же году Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» [48].

В результате вышеуказанных правовых реформирований ситуация с развитием института местного самоуправления не изменилась в лучшую сторону, а после печально известных событий октября 1993 года, Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным местные Советы были распущены, их полномочия, согласно его Указу «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» [52], были переданы местным администрациям. В соответствии с этим Указом перестал действовать Закон «О местном самоуправлении в РСФСР». Проанализировав эти события, можно сделать вывод, что произошла очередная централизация государственной власти, по аналогии с современной административной реформой системы местного самоуправления 2013-2015 гг.

Полноценный конституционно-правовой статус местное самоуправление в России получило в Конституции 1993 года, а закрепление, в качестве отдельного (низового) уровня власти, - в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [60] в 2003 году. Закон, на сегодняшний день, редактировался уже не один десяток раз. Самая актуальная его редакция приходится на конец 2021 года, которая включает корректировки по итогам всероссийского голосования 1 июля 2020 года, связанные с изменением статуса местного самоуправления посредством его включения в единую систему публичной власти.

Немаловажным аспектом, определяющим роль местного самоуправления в политической системе России, является его практическое осуществление в федеративном государстве. От того, насколько чётко

и слаженно выстроена система первичного уровня взаимодействия между федеральной властью и местным сообществом, зависит результативность и эффективность государственного управления в целом. В такой схеме управления, где «центр тяжести» политико-правового регулирования местного самоуправления находится на уровне субъектов РФ, очевидно, что каждый регион испытывает дополнительную нагрузку ввиду многоуровневого осуществления власти. Кроме этого, федеративное устройство, в отличие от унитарного устройства государства, подразумевает более сложный уровень организации процесса взаимодействия между государством и обществом.

Система управления федеративным государством отличается от системы управления унитарным государством, в первую очередь за счёт того, что по умолчанию включена «полицентричность» всего правового и политического пространства. Федеративная система основана на принципах децентрализации и административно-территориального структурирования местного самоуправления.

Основным инструментом взаимодействия государства с институтом местного самоуправления в федеративном государстве является принцип разграничения предметов ведения и полномочий, где показателем эффективности разграничения «функций и компетенций между иерархически не соподчинёнными, самостоятельными и ответственными перед населением уровнями власти» [75, с.55], что абсолютно характерно для российской практики осуществления местного самоуправления.

Поскольку местное самоуправление не может существовать автономно от политической системы и является актором государственной политики, то «одной из основных предпосылок нормального функционирования политических систем является разделение властей, их автономия и одновременно - взаимодействие друг с другом» [66, с.102], что в целом способствует стабилизации политического процесса современной России.

Нормативно-правовой статус органов местного самоуправления подразумевает их обособленность от системы органов государственного управления, обладая при этом, определённой политической независимостью, в совокупности с наложением высокой ответственности за необеспечение жизнедеятельности населения на должном уровне. Из чего следует, что местному самоуправлению, в силу его политического статуса в современной политической системе России, отводится чрезвычайно важная роль института общественной власти, который непосредственно влияет на формирование российской государственности и государственного строительства в целом.

Исходя из вышесказанного, для полноты понимания предметной области этого института, необходимо разобраться с пониманием его политического статуса, сразу уточнив, что данный фактор относится к числу неоднозначных и малоизученных в академической среде учёных правоведов.

Понятием «статус» человека, определяется совокупность его прав, свобод и обязанностей в обществе; понятием «статус» политического института, определяется его закреплённость в Конституции, законах и общественном сознании. Однако, определить нормами права всю глубину понятия «статус», не представляется возможным по причине отсутствия чёткого понятийного аппарата. «Исследователи приходят к выводу, что нормативно-правовой и сущностный политический статус политических институтов значительно расходятся, и состояние (статус) института не всегда возможно и нужно определять только законом» [16].

При рассмотрении политического статуса местного самоуправления, помимо прочего, необходимо понимать, что он представляется нам как «позиция, состояние с объективно заданным предназначением, определёнными функциями, правами и обязанностями и представляет определённую систему с существенными признаками, связями, уровнями организации» [42, с.61].

В качестве дополнения к пониманию статуса местного самоуправления можно добавить, что политический статус, наряду с социальным и правовым, складывается из отношений между государством (федеральной властью и властью субъектов) и местным самоуправлением (в лице гражданского общества). Отсюда делаем вывод, что по своему главному назначению, где местное самоуправление, условно, проводник воли государственной власти (в лице государственных органов) - оно является политическим институтом, наиболее приближённым к народу и имеющим прочную социальную базу.

Зрелость местного самоуправления как подсистемы политической системы, определяется уровнем достигнутого им социального, политического и правового статуса, для определения которого, необходимо выявить степень его автономности и интеграции в политическую систему России.

Роль местного самоуправления в политической системе государства, также определяется критериями его политического статуса. Наиболее важные из них:

- автономность (включенность) местного самоуправления в систему государственных органов;
- степень разработанности компетенции местного самоуправления законодателем;
- уровень свободы органов местного самоуправления при оказании ими публичных услуг населению;
- количество форм государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Самым главным, на наш взгляд, критерием, является – признание населением местной власти, и наличие у него реальной возможности влиять на политическую систему общества.

Необходимо учитывать фактор значимости местного самоуправления в политической системе общества — это его реальное, а не декларативное основание нахождения в системе публичной власти. «Важнейшей

предпосылкой развития местного самоуправления является не гарантия его «отделенности» от системы органов государственной власти, и не формальное насаждение соответствующих институтов, а институционализация определенного типа отношений, складывающихся в рамках конкретного социально-экономического пространства» [67, с.161]. Этим фактором обосновывается повышенное внимание к его изучению со стороны большого количества учёных, аналитиков и исследователей, занимающихся проблематикой местного самоуправления и осуществляющих свою деятельность как в его структурах, так и вовне.

До недавнего времени считалось, что значительным препятствием становления местного самоуправления, как полноправного актора публичного управления, являлось несоответствие его реальных возможностей с возложенными на него полномочиями. В настоящее время ситуация меняется, государственная власть и местное самоуправление не только в России, но и во всём мире, представляет собой функционально связанную, но институционально разделенную систему управления [91, 92, 93], корни которой заключены в ментальной традиционности.

Подытожим данную главу исследования, обозначив наиважнейшие функции местного самоуправления в политической системе государства и общества:

- обеспечивает участие населения в решении местных дел, мобилизует граждан на их участие в жизни местного сообщества;
- осуществляет управление муниципальной собственностью и финансовыми средствами на соответствующей территории;
- интегрирует и аккумулирует воедино частные интересы, социальные ценности индивидуумов и социальных групп в один общий местный интерес.

Глава 2 Местное самоуправление в системе публичной власти Российской Федерации: особенности правовой трансформации

2.1 Местное самоуправление в России: историко-правовые основы

Многовековая история местного самоуправления состоит из его взаимоотношений с государственной властью и поиском наиболее эффективного их взаимодействия. История развития человеческих цивилизаций в территориях государственных образований показала нам, что наиболее успешно они там, где преодолены и устранены сложные элементы в становлении полноценного института местного самоуправления, где раскрыт его созидательный демократический потенциал. «Местное самоуправление — это пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой; общественные формы, посредством которых организуется местное самоуправление, сочленяются с присущими властными полномочиями, отраженными во властной силе управленческих решений» [5, с.34].

Местное самоуправление, с учётом его институциональной сущности, пусть и достаточно условно, но, включает в себя три статуса его проявления: правовой, политический и социальный. Необходимо отметить, что процесс становления и развития местного самоуправления, вплоть до институционализации его в обществах различного типа, носит эволюционный характер – этот процесс наглядно показывает трек его развития в политическом пространстве государства.

Правовой статус местного самоуправления характеризуется степенью разработанности и представленности блока конституционно-правовых основ местного самоуправления, регулирующих его правовой статус в национально-правовой системе. Иными словами – правовой статус местного самоуправления — это его юридически и общественно закреплённое положение в обществе.

Политический статус местного самоуправления характеризуется степенью взаимоотношений между государством – в лице государственной власти и гражданским обществом – в лице местных сообществ. Необходимо отметить, что в периоды зарождения и становления идей местного самоуправления говорить о его политическом статусе не приходится, так как как этот процесс в разные времена у разных сообществ то отсутствовал, то не развивался вообще, а то – эволюционировал.

Социальный статус местного самоуправления, характеризуется степенью отношений между гражданским обществом и местным самоуправлением в контексте социальной жизни.

Конституционно-правовую основу российского местного самоуправления, на сегодняшний день, составляют: Конституция, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы (и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты - Указы и Распоряжения Президента, Постановления и Распоряжения Правительства), и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Также, ввиду приоритета национального права над международным – учитывается потенциал общепризнанных принципов и норм международного права,

Фундаментальным и неоспоримым основанием существования местного самоуправления является факт того, что оно - один из столпов конституционного строя России, о чём свидетельствует закрепление его статуса в Конституции РФ. Статья 12 устанавливает, что в России признается, гарантируется и осуществляется на всей территории государства местное самоуправление, которое самостоятельно в пределах своих полномочий, а его органы не входят в систему органов государственной власти.

Глава 8 обновленной Конституции РФ, включает в себя статьи со 130 по 133, которые полностью посвящены местному самоуправлению.

Статья 130 устанавливает, что местное самоуправление осуществляется гражданами посредством проведения местных референдумов и выборов в органы местного самоуправления, а самостоятельность решений по вопросам местного значения находится в зоне ответственности самих граждан.

Статья 131 устанавливает, что местное самоуправление осуществляется в территориальных образованиях, виды которых и способы его осуществления закреплены в федеральном законе. Стоит отметить, что данная статья Конституции в обновленной редакции, указывает на то, что именно федеральный закон является источником видов территориальной организации местного самоуправления и регулятором влияния государства на его дела.

В соответствии с изменениями в статье 131 Конституции «местное самоуправление получает свое дальнейшее развитие, становясь частью публичной власти наряду с органами государственной власти, что в дальнейшем будет определять его практическое развитие в процессе взаимодействия разных уровней власти, повышая престиж муниципального уровня» [33, с.95].

Изменения в статье 131 касаются и самой сущности муниципальной политики, имеющей свои цели и интересы, в части её большего присутствия в государственной политике. «Муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным интересам, а как самостоятельные, но учитывающие общие установления государственной власти» [64, с.10].

Статья 132 устанавливает, что местное самоуправление, в лице его органов, самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формирует и исполняет местный бюджет, вводит местные налоги и сборы. Некоторые органы местного самоуправления, в соответствии

с федеральными законами, могут наделяться отдельными государственными полномочиями.

Статья 133 устанавливает, что право местного самоуправления на судебную защиту и компенсацию, возникшую вследствие неё, гарантировано и охраняется государством.

Отдельным вопросом, на сегодняшний день, является действие норм международных права в области местного самоуправления. Здесь необходимо отметить, что Россия ратифицировала [54] Европейскую Хартию местного самоуправления [21] еще в 1998 году и наша Конституция до сих пор трактует принцип местного самоуправления в соответствии с этими нормами. Этот принцип, записанный в статье 3 Европейской Хартии местного самоуправления, гласит, что «под местным самоуправлением понимается право, и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [21].

В настоящее время, ввиду государственного курса на полную национальную суверенизацию всех сфер жизни российского общества, международные договоры Совета Европы (в числе которых – Европейская Хартия местного самоуправления) больше не действуют [53] в России, что совершенно не означает того, что мы больше не признаём её принципы. Означает это, в первую очередь, иную расстановку приоритетов, где первостепенное значение имеет национальное законодательство, что кстати, существенный фактор суверенизации национального права. Обновленная Конституция также продолжает традицию организации местного самоуправления, но уже в соответствии с национальными интересами.

Базовым нормативным источником, после Конституции, регламентирующим деятельность местного самоуправления, является федеральный закон «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» [60], проанализировав который, можно утверждать, что «это своеобразная форма систематизации различных институтов ряда отраслей законодательства в одном правовом акте» [17, с.52]. Применительно к субъектам Федерации, Закон регламентирует деятельность местного самоуправления в рамках полномочий органов государственной власти соответствующего субъекта. На сегодняшний день, в большинстве регионов Федерации действие региональных законов о местном самоуправлении утратили свою силу, по причине продолжающегося конституционно-правового реформирования, а там, где эти законы ещё действуют – статьи, определяющие роль местного самоуправления – утратили свою силу.

В российском обществе местное самоуправление имеет глубокие исторические корни, а его сущность, правовая природа, принципы и теории исследовались многими учёными (историками, политологами, правоведами и представителями др. наук) на протяжении всего исторического развития нашего государства. Практические методы муниципального управления сыграли важную роль в становлении российской государственности [82].

История становления отечественной школы местного самоуправления, начиная ещё с периода военной демократии Древней Руси и вплоть до появления Российской Федерации, показывает нам генезис его развития. Местное самоуправление в исторической ретроспективе не всегда признавалось на уровне высших законодательных актов государства, и не всегда тесно взаимодействовало с государственными органами (иногда почти полностью поглощаясь ими), но всегда, при формировании органов местной власти, опиралось на использование сущностных идей самоуправления прошлых поколений и устоявшихся традиций в обществе. Это способствовало институционализации местного самоуправления, в каком бы виде оно не было представлено в политической системе российского государства любого периода его существования.

Институт местного самоуправления охватывает многие стороны демократической организации жизни общества, децентрализуя и деконцентрируя ряд функций государственной власти, а его практическая реализация выражена в очевидной общественной пользе. Наиболее отчётливо это выражено в тех случаях, когда местное самоуправление опирается на объективно сложившиеся традиции и отображает общественно-политические, экономические и социальные потребности.

Многие аспекты существования и развития института местного самоуправления до сих пор остаются дискуссионными, включая интерпретацию понятия «местное самоуправление», хотя доподлинно известно, что появилось оно в XVII столетии в Англии, оттуда же было заимствовано государствоведами Германии, а в последствие, эта терминология стала употребляться и в России [34]. Из этих фактов следует, что идеи местного самоуправления, которые распространялись в нашей стране, имеют исторические корни в Европе. Оттуда же к нам приходили и философские рассуждения о взаимоотношении личности и государства, о выстраивании взаимоотношений центральных и местных органов власти, об основах демократического устройства государства в целом, хотя, в России того периода, кроме режима самодержавия общество больше ничего не знало. Из этого мы можем сделать вывод о том, что местное самоуправление того периода времени было неотделимо от государственной власти, а европейские размышления о его демократической автономии, являлись лишь набором идей и концептов, которые, в той или иной мере, подхватывались различными политическими силами и движениями в России, в качестве набора актуальных лозунгов в борьбе за политическую власть. Результатом такого «брожения мыслей», стали уступки самодержавной власти, в виде проведения ряда реформ местного самоуправления в XVIII-XIX веках.

Среди значительного количества зарубежных учёных, вносящих свой вклад в развитие теории местного самоуправления, на наш

взгляд, следует выделить Р. Гнейста, А. де Токвиля, Л. Штейна, как представителей американской и европейской школы местного самоуправления.

Лоренц фон Штейн и Рудольф Гнейст, высказавшие впервые и придерживавшиеся в дальнейшем, мысли о государственной сущности института местного самоуправления, обосновывали своё утверждение характером формирования органов местного самоуправления. Общеизвестно, что эти учёные-мыслители считаются основоположниками теории государственной сущности местного самоуправления [86, 90]. Их сторонники и последователи, были с ними солидарны и считали, что «органы местного самоуправления представляют собой составную часть всего механизма государственных учреждений» [84, с.384]. В соответствие с этим, всё законодательство, связанное с местным самоуправлением, интегрировано в общее законодательно-правое поле, равно как и муниципальная политика, не является обособленной частью, а является одним из направлений государственной политики. Помимо сторонников теории в европейском научном сообществе того времени, последователи были и среди российских ученых, таких как В.В. Ивановский [25], П.П. Гронский [19, 20].

Американский учёный А. де Токвиль представлял свою теорию местного самоуправления через «призму демократии», где в его понимании отсутствуют сословные различия, а существует только повсеместное гражданское равенство [79]. На этом строилось его понимание сущности местного самоуправления - как основы существования демократии, где неотъемлемы «развитая система местного самоуправления, наличие разделения властей, суда присяжных и гражданских свобод» [68, с.15]. Подобные утверждения в очередной раз доказывают постулат о том, что местное самоуправление в сущности - неотъемлемый элемент демократического устройства государств.

Российский учёный В.П. Безобразов, в своих работах, раскрывает схожие с европейскими мыслителями тезисы о невозможности рассмотрения и изучения местного самоуправления отдельно от государственного

управления, составной частью которого оно (местное самоуправление) является [8]. Продолжая свою линию размышлений, он идёт дальше, утверждая, что «иное представление о местном самоуправлении, может привести к разрушению либо государства, либо самоуправления, поскольку государство в государстве (местное самоуправление) невозможно» [32, с.347]. Некоторые свои мысли, впоследствии оформившиеся в собственные концепты, были заимствованы им у Р. Гнейста, также, как, например, взгляды Л. Штейна, разделял В.В. Ивановский.

Современные российские исследователи и мыслители в области местного самоуправления предлагают научному сообществу более тридцати определений этого института. Изучив их, и детально ознакомившись с некоторым их количеством (порой с разнонаправленным трактованием), наш выбор остановился на формулировке определения Е.С. Шугриной [87]. Она, логично и обоснованно, опираясь на Европейскую хартию местного самоуправления и ряд других источников, заслуживающих должного внимания, отмечает, что местное самоуправление - является правом граждан местного (локального) сообщества на определенной территории (с её историческими и национально-культурными традициями) осуществлять самостоятельное решение вопросов местного значения, опираясь на конституционное право народовластия.

Развитие и становление отечественной школы местного самоуправления было бы невозможным без опоры на историческую практику его функционирования. В этой связи, необходимым является рассмотрение опыта земских реформ, который, на сегодняшний день, представляет исторический и научный интерес, а также, имеет практическую значимость для текущих и возможных в будущем, государственных реформ.

Используя сравнительно-исторический метод в нашем исследовании, мы выявляем генезис развития местного самоуправления в институте земств, формирование которых происходило в Российской Империи после 1864 года. Практическое осуществление земской реформы стало возможным на основе

ступенчатого избирательного права Российской Империи, которое являлось элементом (подсистемой) политической и правовой системы того периода времени [23].

Суть реформы состояла в следующем. Земские органы управления «заполнялись» посредством выборов представителей трёх сословий: дворянства, горожан и крестьян. Дворяне и горожане избирали своих представителей прямым голосованием, а крестьянские волостные сходы - своих. Земское собрание избиралось на двух уровнях – уездном (уровень муниципального района) и губернском (уровень региона). Уездное Земское собрание (исходя из размера Губернии) могло насчитывать от 12 до 80 представителей, а Губернское Земское собрание (также исходя из размера Губернии) - от 15 до 100 представителей. Порядок работы Земских собраний был регламентирован. Заседания Уездных Земских собраний проходили один раз в году (в сентябре) по десять дней, а Губернские Земские собрания - один раз в году (в декабре) по двадцать дней.

Земские собрания были созданы не по всей России, а только в 33 губерниях. Их основным видом деятельности были выборы исполнительных органов - Управ на местах из своего состава. Для самодержавия этого небольшого опыта учреждения Земских собраний, чтобы понять, что они не оправдали ожиданий политического режима того времени и после покушения на царя Александра II в 1866 году, права Земских собраний начали постепенно урезаться. Происходило это посредством возложения на губернаторов ещё больших полномочий, что в свою очередь ограничивало развитие института земств, его демократические задатки.

В 1890 г. принимается Устав Земских собраний в новой редакции, который укрепил и без того сильные позиции дворянства, увеличив их представительство в Уездных Земских собраниях за счёт уменьшения доли горожан и крестьян, а в Губернских Земских собраниях представительство дворян стало составлять более восьмидесяти процентов

от общего состава. Таким, немного горьким, но в то же время, практически полезным, оказался первый опыт земского и городского самоуправления. Что ещё немаловажно, это был и опыт развития гражданского общества в России.

Анализирую уже исследованные источники по местному самоуправлению (научную и учебную литературу, нормативно-правовые акты, различную аналитику и т.д.) - мы отчётливо видим как непросто выстраивались взаимоотношения между муниципальной и государственной властью, как порой противоречиво, те или иные исследователи, трактовали свои мысли по теории местного самоуправления. Несмотря на эти сложности, представляется возможным структурировать эти рассуждения по принадлежности определенных представителей к тому или иному «лагерю» муниципально-правовых теорий, которые в разном виде содержатся в работах как зарубежных, так и отечественных учёных и не имеют единства мнений в отношении сущности данного института. В подтверждении мыслей, о неоднозначности подходов к сущности местного самоуправления, приведём несколько точек зрения ранее упомянутых учёных и исследователей.

Так, Н.И. Лазаревский выделял, четыре теории местного самоуправления, сущность которых сводилась к тому, что местное самоуправление может проявляться как деятельность свободной общины; как хозяйственное самоуправление; как общественное самоуправление; и как самоуправляемая единица (наподобие юридического лица) [35].

Г.С. Михайлов выделял: хозяйственную, общественную, государственную и политическую теории самоуправления [78].

В.Н. Парахин, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшин, имели схожие между собой взгляды, суть которых сводилась к нескольким теориям местного самоуправления: теория свободной общины; теория общественно-хозяйственной общины и государственно-общественная теория (речь идёт о дуализме муниципального управления) [10].

По совокупному мнению учёных и исследователей в этой области знаний, общепризнанными и наиболее распространенными являются:

- теория свободной общины (естественных прав общины);
- теория общественно-хозяйственная;
- теория государственного самоуправления;
- теория дуализма муниципального управления;
- теория муниципального социализма.

Безусловно, перечень таких теорий местного самоуправления, не является исчерпывающим, но, даже в таком виде он раскрывает нам значение, предмет исследования и неоднозначность подхода в понимании происхождения и сущности местного самоуправления.

Вышеперечисленные муниципально-правовые теории местного самоуправления, актуальны и в наше время, поскольку к окончательному определению сущности местного самоуправления его исследователи так ещё и не пришли.

Интерес отечественных исследователей к муниципально-правовым теориям заключается в поиске идеальной модели (в практическом, а не гипотетическом смысле) местного самоуправления. В целях сопоставления позитивных качеств и апробированных в других условиях возможностей этой модели, с уже существующей и работающей в настоящее время моделью местного самоуправления. В России действует плюралистическая модель местного самоуправления, которая закреплена в конституционно-правовых основах государства и «позволяет учитывать специфику различных муниципальных образований с учетом их исторических особенностей и традиций, ускорять процесс институционализации местного самоуправления в соответствии с динамикой общего развития территорий государства» [6].

В результате внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 году, касающихся, в первую очередь, местного самоуправления, в общественном сознании начинает формироваться новое представление о социально-

политической категории публичной власти и производной от неё - системе единой публичной власти. Конституционные изменения, закреплённые в Законе о поправке к Конституции Российской Федерации [55], по сути, задали объём работы законодателям и государствоведам, а также, аналитикам и исследователям государственного строительства на ближайшее десятилетие.

2.2 Институционализация местного самоуправления в единой системе публичной власти: правовой и политический процессы

Развитие местного самоуправления в современной России, безусловно имеет довольно богатую историю его практического развития, в связи с чем, вопрос его институционализации, в том или ином виде, периодически возникает в каждой эпохе, после каждого реформирования и, естественно, по факту трансформации (эволюционной или революционной) элементов политической системы, или её изменения в целом.

Очевидным фактом является то, что институционализация всегда происходила в рамках двух параллельных парадигм: процесса правового развития и процесса адаптации и легитимизации результатов реформ во всех сферах жизни общества. Во все периоды своего развития и реформирования институт местного самоуправления показывал свою жизнеспособность и важность для общественной жизни в целом, несмотря на смены политических режимов (имперский, позднеимперский, советский) и трансформации политических систем.

Несмотря на «де-юре» факт конституционной реформы 2020 года, «де-факто» правовое регулирование вопросов местного самоуправления по-прежнему остаётся актуальным направлением государственной внутренней политики в современной России. Практика правоприменения предполагает соотношение определённых пропорций участия федерального центра с его регионами. «На разных этапах развития местного самоуправления в Российской Федерации соотношение объёмов правового регулирования

вопросов местного самоуправления зависело от складывающейся государственной политики относительно данного института и, как следствие, от степени регулирования тех или иных вопросов федеральными властями» [83, с.92].

Обратясь к истории предшествующих конституционно-правовых реформирований в России, представляется возможным увидеть этот процесс в ретроспективном анализе формирования представлений о местном самоуправлении, как о форме публично-территориальной организации власти. Такие представления начали формироваться в России в течение последних двадцати лет. «Сейчас местное самоуправление понимается преимущественно как низовой территориальный уровень публичной власти, интегрированный в общую институциональную систему осуществления функций социального государства, позволяет утверждать, что конституционная реформа 2020 года в части закрепления принципа единой системы публичной власти является закономерным продолжением происходивших преобразований конституционно-правового статуса местного самоуправления» [22, с.76].

В правовой институционализации местного самоуправления в системе публичной власти, важную (а скорее даже – определяющую) роль сыграл Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд), который начал формировать и корректировать представление о ней, сразу после принятия Конституции 1993 года. На тот момент это понятие вообще отсутствовало в тексте Конституции, а складываться оно начало по мере появления федерального законодательства в соответствующей области, а также, по мере поступления «обратной связи» от осуществляемого практически муниципального управления. В процессе этих событий Конституционный Суд подхватил инициативу и стал не спеша, но уверенно, менять восприятие существующих смыслов, а также, по мере необходимости, наполнять новыми.

Условно, точкой отсчёта по формированию правовой позиции о публичной власти, можно считать середину 1990 гг., когда Конституционный

Суд начал проверку конституционности ряда законов субъектов Российской Федерации. Одним из первых таких законов, на которые пришлась проверка, был ФЗ-184 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [59]. Согласно Закону, субъекты Федерации наделялись существенными по объему регулятивными полномочиями, в области установления и формирования местного самоуправления, что было свойственно для законодательства того периода, когда Закон еще не был принят. Такая коллизия, позволяла регионам устанавливать на своей территории системы органов государственной власти, включая в их состав органы местного самоуправления, что по сути является аналогом сегодняшней системы единой публичной власти, только без закрепления в Конституции. Именно эта особенность Закона и стала прологом в дальнейшем формировании Конституционным Судом правовой позиции по публичной власти.

За сравнительно небольшой период времени, Конституционный Суд указал на ряд существенных институциональных оснований существования публичной власти в законодательном пространстве.

Целостный блок правовых оснований публичной власти включал в себя следующие существенные позиции.

- публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти (абз. 6 п. 4) [71];
- органы власти могут быть не только государственными, но и муниципальными (абз. 4 п. 2) [70], при условии того, что они строятся на основах конституционного строя России и принципов демократии;
- муниципальное образование и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления, возникают на основании Конституции и Законов, а не на основании волеизъявления населения соответствующей территории (абз. 4 п. 4) [72].

Последнее основание публичной власти, содержит в себя два содержательных смысла: во-первых, местное самоуправление, как элемент обязательной публичной власти, осуществляется на определяемой законом территории; и, во-вторых, населению невозможно отказаться от осуществления местного самоуправления.

Вышеупомянутые правовые позиции Конституционного Суда, в дальнейшем послужили своеобразной «методологической» базой для формирования научных представлений о сущности публичной власти, а практическое значение проявилось в правовом регулировании местного самоуправления. «В этих решениях Конституционного Суда отображена позиция по защите местного самоуправления от неконституционного вмешательства субъектов Федерации» [69, с.7].

Реформирование местного самоуправления периода 2000-х годов происходило параллельно с реформированием федеративных отношений, что по замыслу Законодателя должно было привести к разграничению полномочий между территориальными уровнями публичной власти. В итоге, ФЗ-131 [28] унифицировал местное самоуправление, установив его территориальные, организационные и компетенционные основы. В очередной раз в истории России, децентрализация государственной власти сменилась её жёсткой централизацией. Наглядно это выразилось в сокращении регулятивных полномочий субъектов Федерации, их права регулировать местное самоуправление. За регионами осталась возможность регуляции только в отдельных случаях, предусмотренных отдельными федеральными законами.

Законодатель, посредством ФЗ-131, установил общие принципы и порядок организации местного самоуправления и его органов, тем самым, на наш взгляд, сформировал основы и заложил направления для будущих реформирований низового территориального уровня публичной власти.

После выхода законодательства о местном самоуправлении в новой редакции (ФЗ-184 сменил ФЗ-131) Конституционный Суд продолжил

формировать представления о публичной власти, наполняя местное самоуправление новыми смыслами. «Конституционный Суд начинает последовательно проводить линию единства системы публичной власти при рассмотрении различных дел» [77, с.117].

Продолжая формировать правовую позицию по публичной власти, Конституционный Суд в своих Постановлениях акцентирует внимание, в частности, на том, что природа местного самоуправления носит публично правовой характер, и в силу этого, ориентирована на выполнение задач социального государства (абз. 3 п. 2) [69]; а также, на социально-экономическое развитие муниципальных образований, являющихся неотъемлемой частью общей государственной политики, с обязательным учётом конституционного принципа социального государства (абз. 1 п. 5.1) [69]. Такими позициями Конституционный Суд, все чаще и чаще, заостряет внимание на государственном значении местного самоуправления при решении вопросов локального характера муниципальной властью. Также, он обращает внимание, на важность конституционного права граждан на местное самоуправление, делая акцент на том, что эта область общественных отношений относится к компетенции государства. Кроме этого, Конституционный Суд акцентирует внимание том, что Законодатель не только вправе, но и по большому счёту, обязан регулировать местное самоуправление, тем обеспечивая гарантии прав граждан государством, например, в случае «уклонения» субъекта Федерации от исполнения возложенных на него обязанностей по осуществлению местного самоуправления.

В процессе реформирования местного самоуправления в 2013-2015 гг. произошли существенные изменения в понимании местного самоуправления. Тогда, в период вышеуказанных реформ, субъекты Федерации были наделены такими регулятивными полномочиями, которые позволяли им влиять на систему организации местного самоуправления. Конституционный Суд не заставил себя долго ждать, и указал на то, что местное самоуправление неотъемлемая часть единого механизма управления делами федеративного

государства и имеет публично-территориальную форму, в которой самоорганизация населением местного самоуправления имеет приоритетное значение для государства.

В очередной раз оценивая, в рамках данной работы, теперь уже закреплённый в Конституции принцип «включённости» органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, хотелось бы отметить, что институт публичной власти теперь является самостоятельной областью конституционного права.

Правовой процесс институционализации законодательства, его применения и корректирования, представляется нам более понятным и предсказуемым, нежели политический процесс институционализации системы публичной власти. Усложняется и усугубляется он, за счёт уже имеющихся факторов неопределённости: это и проведение СВО на Украине, и беспрецедентное давление ряда государств на нашу страну, и ряд других факторов.

Так некоторые эксперты из различных областей наук полагают, что муниципальное реформирование, в существующих условиях, усиливает политическую и общественную турбулентность, а совершенствование законодательства о публичной власти несёт в себе определённые риски. Но при всём при этом, местное самоуправление не теряет своей значимости, и продолжает своё развитие в новом качестве – в единой системе публичной власти. В дальнейшем, наряду с органами государственной власти, органы местного самоуправления будут развиваться и «эволюционировать», находясь в единой системе публичной власти, тем самым способствуя, институционализации муниципального уровня в этой системе.

На сегодняшний день, «все элементы публичной власти находятся в состоянии системного функционирования, работая на базовой правовой основе, в рамках единообразных концептуальных норм, таких как: верховенство закона; единство гуманистических ценностей; целостность территории и единство суверенитета; разделение властей; гарантии местного

самоуправления» [41, с.397], что позволяет обозначить некоторые тенденции становления системы публичной власти, и даже, наметить контуры её дальнейшей оптимизации.

Подытожим данную часть работы, обозначив роль единой системы публичного управления в трансформирующейся политической системе России:

- посредством модернизации российского общества местное самоуправление стало последовательно наполняться новым содержанием смыслов и своих функций, которые способствуют полноценному функционированию института гражданского общества и являются гарантом конституционных прав и свобод граждан;
- становление института публичной власти, с интегрированным в него местным самоуправлением – результат конституционных и муниципальных реформ и в целом, модернизации социально-политического управления государства обществом на современном этапе;
- конституционно-правовое реформирование местного самоуправления заложило прочные основы для его дальнейшего стабильного и эффективного функционирования как внутри государства, так и на внешнем уровне.

Глава 3 Перспективы муниципально-правовых реформ в условиях модернизации политической системы Российской Федерации

3.1 Основные направления законодательно-правовых реформ в политическом процессе России

Показателем эффективности любых реформ является динамика модернизации государственного управления и укрепления национального суверенитета по всем направлениям, а показателем законодательно-правового реформирования - модернизация основного закона государства - Конституции в соответствии с текущими реалиями. «Модернизация характеризуется становлением и укреплением национальных суверенных государств, правовых структур государственности, реального разделения основных ветвей власти, политической демократии» [1, с.55]. А также, несомненно то, что модернизация активизирует реальное политическое участие больших масс граждан, способствует развитию многопартийности и развитию политической системы в целом.

В условиях модернизации политической системы России, очевидным и естественным является процесс расширения её системного характера. На вопрос, каковы могут быть масштабы и куда может привести модернизация - достоверно ответить не сможет никто, но совершенно очевидно, что вопрос этот - широко дискуссионный. Пока мы лишь можем фиксировать существенные признаки модернизации политической системы. К таковым можно отнести следующие.

Первое - наличие устойчивая взаимосвязь подсистем политической системы, их упорядоченность, оптимальное сочетание между собой. Как пример, отлаженная работа Государственной Думы в совокупности с Правительством для развития социальной сферы страны.

Второе - налицо рост интегрирующей и объединяющей роли политической культуры, которая включает в себя на современном этапе исторические, и вновь появляющиеся ценности, смыслы и символы, позволяющие обеспечить дальнейшее стабильное существование политической системы. Как пример, очевидное возрастание институциональной роли патриотизма, вложение в него более глубинных смыслов и символов.

Третье - налицо очевидное реагирование всех подсистем политической системы на угрозы и воздействие извне, их успешная способность мобилизовать необходимые ресурсы внутри системы на это воздействие, причём, как для решения текущих проблем, так и для возможных среднесрочных угроз.

Современная Россия, являясь правопреемницей бывшего Советского Союза, унаследовала от него ряд проблем, в числе которых, проблемы социально-экономического и политического характера. На пике распада СССР, либеральный курс развития страны казался настолько идеальным, что другого варианта развития невозможно было и увидеть. Руководство страны, сменив курс её развития, приступило к реформированию политической системы. Этот этап в развитии нашей страны и её политической системы закончился в начале 2022 года.

На сегодняшний день, в России складывается политическая система, отличная от других стран и активно обсуждаемая в дискурсе суверенной демократии. Появление данного термина отмечено в середине 2000 гг., когда впервые его употребил В.Ю. Сурков, будучи на тот момент заместителем руководителя Администрации Президента России.

Понятие «суверенная демократия» ещё толком не сформировано и наполняется смыслами по сей день. Если вкратце, то смысл его в том, что государство - носитель суверенитета - провозглашает собственный путь развития, без ориентира на крупные центры мировой власти, опираясь на свою самобытную политическую культуру и национальные традиции демократии.

Как нам кажется, именно на основе этих подходов, в последнее время происходит становление нашего государства и модернизация его политической системы.

Отличительными чертами текущей модернизации политической системы России являются: первоочередное законодательно-правовое реформирование; объёмность и многослойность реформ; охват большинства сфер общественной жизни.

Началом полномасштабной «политической модернизации» принято считать 1999 год - приход к власти В.В. Путина, который произвёл модернизацию административно-территориального деления страны путём создания федеральных округов [49] для контроля за деятельностью органов власти в регионах, вплоть до муниципального уровня.

Следующим шагом в модернизации политической системы государства стало изменение порядка формирования Совета Федерации [51], осуществленное в августе 2000 года. В результате этих нововведений, главы регионов и главы законодательной власти в регионах, ранее бывшие членами Совета Федерации по должности, стали заменяться назначаемыми представителями, осуществляющими свою профессиональную деятельность на постоянной основе. Такая система формирования Совета Федерации эффективно функционирует в настоящее время, но уже по другому закону [50], принятому в соответствие с последними поправками к Конституции РФ.

К одному из важнейших системных реформирований вертикали власти относится внесение изменений в порядок организации власти в регионах [58], суть которого сводится к тому, что вместо избрания главы региона прямым голосованием, в 2004 году, устанавливается порядок их назначения Президентом [45]. Позднее, после внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 году, Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был реформатирован в Закон

«Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [62] и утратил силу.

Модернизация политической системы продолжилась в 2005 году, когда изменилась модель выборов депутатов Государственной думы РФ [46]: новый порядок формирования этого государственного органа устанавливал, что все депутаты Парламента будут избираться по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за списки кандидатов.

Согласно «пропорциональной избирательной системе» формирования Парламента, список кандидатов содержит общефедеральную часть (не более 3-х чел.) и, в обязательном порядке, разбивается на региональные группы кандидатов (не менее 100 чел.). Также, было скорректировано количество избирателей, зарегистрированных на региональную группу конкретной территории (не менее 650 тыс. и не более 3 млн. чел.). В числе других новшеств этого периода: определение границ территорий Центральной Избирательной Комиссией Российской Федерации; регистрация партийных списков на основании подписей избирателей (для непарламентских партий); финансирование организации и проведения выборов за счёт федерального бюджета и пр. Как и в случаях с ранее упомянутыми реформами, закон, регламентирующий этот порядок в редакции 2005 году утратил силу, в новой редакции он вышел в 2016 году, а его актуализация произошла в 2023 году, также по итогам внесения поправок в Конституцию РФ 2020 года.

И наконец, очередным важным этапом в укреплении вертикали власти, и соответственно, модернизации политической системы стало подписание в 2008 году Закона «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной думы» [56], согласно которому, срок полномочий Президента увеличился с пяти до шести лет, а срок созыва Государственной Думы – с четырёх до пяти лет. Стоит отметить, что модернизация этого периода осуществлялась в годы правления

Д.А. Медведева, и одним из самых важных её проявлений, была очередная муниципальная реформа - самая долгая и сложная из всех реформ постсоветского периода, по сути, начавшаяся ещё в 1989-1990 гг. и прошедшая через множество этапов, переходных периодов и экспериментов.

В 2012-2014 гг., после подведения итогов муниципальной реформы за десять лет - когда была сформирована система управления, которая лишь отдаленно напоминала местное самоуправление настоящего периода. «В процессе модернизации общества обнаружились многочисленные признаки недостаточного соответствия органов власти различных уровней требованиям и запросам общества [82, с.185], в связи с чем был вскрыт ряд проблем, тормозящих развитие экономики (например, административные барьеры), политики (например, политическая коррупция) и государственного управления, в частности, на муниципальном уровне, где и возникла необходимость проведения административных реформ местного самоуправления.

Сложности осуществления муниципальных реформ наглядны и очевидны при обращении к статистике внесения поправок в «базовый» Закон, регламентирующий деятельность местного самоуправления в целом: «за 10 лет в 131-й закон было внесено значительное число поправок (84 федеральными законами – на сентябрь 2013 года) и он стал одним из самых «лоскутных» из всех федеральных законов» [73, с.6]. Ситуацию также усугубляла неспособность многих регионов выстроить на местном уровне действительно самостоятельное, дееспособное местное самоуправление.

Вышеобозначенные и другие факторы привели к необходимости очередного реформирования «базового» Закона [60], в результате чего были приняты федеральные законы № 136-ФЗ от 27 мая 2014 года [44] и № 8-ФЗ от 3 февраля 2015 года [43], вносящие ряд важных изменений в ФЗ-131, суть которых сводится к следующему:

- субъект Федерации получил право самостоятельно определять порядок формирования органов местного самоуправления на всей своей территории;
- субъект Федерации получил право осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и своими органами государственной власти посредством региональных законов;
- законодателем определены два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район;
- глава муниципального образования получил возможность выбора: либо избираться его представительным органом, либо назначаться конкурсной комиссией и возглавлять местную администрацию;
- существенно сократилось количество вопросов местного значения сельских поселений (до 13), при том, что для городских поселений количество вопросов местного значения осталось прежним (39).

Одним из главных нововведений безусловно стало то, что «главы местных администраций будут назначаться представительным органом муниципалитета по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности, проводимого конкурсной комиссией» [81, с.169]. Такое нововведение, на наш взгляд, разделило полномочия и ответственность между главой муниципального образования и главой местной администрации (сити-менеджером), статус которого, в российских условиях, неоднозначен и пока еще не «прижился» в общественном сознании населения муниципальных образований. «Круг полномочий главы муниципального образования - председателя представительного органа весьма узок: глава фактически лишается реальных властных полномочий по оперативному управлению муниципалитетом, его роль становится формальной, в основном представительской» [81, с.169]. Так сложилось исторически, что в России, избранный населением глава локальной

территории (село, посёлок, деревня и пр.) ассоциировался с сильной исполнительной властью, как её «хозяин», способный решать все имеющиеся местные проблемы.

Рассмотрев важнейшие этапы муниципальной реформы последних 20 лет, мы подошли к ответственному моменту – одной из последних реформ, напрямую затрагивающей институт местного самоуправления – включение его в единую систему публичной власти.

3.2 Институционализация муниципально-правовых реформ: перспективы и сопутствующие трудности

Любая модернизация, без закрепления достигнутого, может быть ничего не значащей и крайне неэффективной, если в полной мере не достигаются запланированные результаты. Некоторые реформы порой осуществляются годами, и даже – десятилетиями, как в нашем случае с муниципальной реформой. Положительный эффект в таких затяжных реформированиях порой может быть долгое время не заметен и не очевиден, а процесс институционализации проведенных реформ затянуться на неопределённый период.

Первым этапом в процессе институционализации результатов реформирования и модернизации является легитимизация их результатов, которые, очевидным образом, находятся в фокусе внимания конституционно-правового осмысления и, собственно говоря, «на слуху» у общественности. «Даже конституционные поправки, принятые в 2020 году, были вынесены на общероссийское голосование для придания им легитимности - своеобразного народного одобрения» [3, с.146], что не являлось обязательным для легитимизации этих изменений. Но от того, насколько качественно и своевременно это было доведено общества, зависит дальнейшая институционализация этих нововведений.

Процесс институционализации муниципально-правовых реформ предполагает объединения усилий государства и институтов гражданского общества и благодаря этой синергии: деятельности Законодателя и гражданской активности - становится возможным выработать комплексную, гибкую и сбалансированную муниципально-правовую политику, являющуюся ядром всего муниципально-правового реформирования. Возможно это, как и высказывалось ранее, только при объединении усилий государства и гражданского общества.

Понимание принципов и основ функционирования муниципально-правовой политики крайне важно для обеспечения регулирования процесса реформирования и правильной оценки сущности муниципально-правовой реформы.

При детальном рассмотрении понятия муниципально-правовая политика, мы можем определить её, как комплекс мер нормативно-правового характера и набор практик муниципального управления, проводимый всеми уровнями органов публичной власти в целях улучшения качества жизни граждан на муниципальном уровне. Отсюда её очевидная важность в области общественных отношений. «В условиях современного реформирования политической системы России муниципально-правовая реформа должна быть одним из главных приоритетов» [7, с.173] при создании различных проектов и формировании программ развития местного самоуправления.

Ряд учёных-правоведов, учёных-государствоведов, а также исследователей и экспертов местного самоуправления выделяют несколько проявлений муниципально-правовой политики.

Во-первых, это муниципальная правотворческая политика, проявляющаяся в упорядочивании муниципального правотворчества.

Во-вторых, это политика муниципального правоприменения, призванная обеспечить реализацию принятых и генерацию новых нормативных актов муниципального права.

В-третьих, это муниципальная договорная политика, необходимая для эффективной реализации контрактной системы, действующей на муниципальном уровне.

«Муниципально-правовая политика является одним из видов правовой политики в области субъектов муниципальных правоотношений, в силу чего ей присущ тот инструментарий, который уже сложился в правовой и политической науке и активно применяются в ней» [38, с.51]. Такой инструментарий логичен и понятен как для учёных-правоведов, так и для учёных-политологов, вплотную занимающихся данным кругом вопросов.

Группой учёных, исследователей и экспертов [15] [32] [80], сделано предположение, что основным предназначением существования и развития муниципально-правовой политики является повышение уровня и качества жизни населения в муниципальных образованиях. Являясь своеобразным базисом и конституционной основой существования местного самоуправления, муниципально-правовая политика призвана: регулировать действующую систему местного самоуправления; создавать механизмы эффективного правотворчества; осуществлять координацию между органами публичной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Разобравшись с сущностью муниципально-правовой политики становится понятной её роль в процессе институционализации муниципально-правовых реформ: 1) формулирование целей и задач местного самоуправления стратегического и тактического характера; 2) адаптация муниципальных практик к изменяющимся условиям текущего политического процесса; 3) интеграция современных технологий управления (внедрение искусственного интеллекта, цифровизация органов государственной и муниципальной власти, цифровизация документооборота, и т.д.) во все географически труднодоступные и малонаселенные муниципальные образования России.

Согласно институциональной теории Д. Норта для оценки изменений тех или иных институтов, необходим в длительный интервал времени, по истечении которого образуется несколько типов институциональных изменений: а) path dependence - зависимости от прошлого, б) path independence - независимости от прошлого, в) path determinancy - частичной зависимости от прошлого и настоящего [93].

По нашему мнению, в результате институционализации реформированных и модернизированных правовых и управленческих практик станут фундаментальные процессы «закрепления» и «стабилизации» социальных отношений и принципов человеческого сосуществования.

На сегодняшний день, показателями институционализации проведённых муниципально-правовых реформ, которые мы ранее рассмотрели в нашем исследовании являются следующие.

Во-первых, это важнейшая правовая характеристика, заключающаяся в закреплении норм в Конституции. Самым очевидным и ярким примером, является включение местного управления в единую систему публичной власти.

Во-вторых, образуемые населением органы публичной власти отражают волю большинства граждан и способствует процессу легитимации публичной власти через институты непосредственной демократии.

В-третьих, институционализация публичной власти в целом – фундаментальный аспект существования самого государства. «Это суждение соответствует и, одновременно, подтверждает верность нашего определения категории «институт» как правило, которое создает возможности, ради реализации которых формируются организации» [65, с.10].

Как известно, для того чтобы стать действующими, любые институциональные изменения должны быть усвоены обществом и закреплены в общественном сознании. Иными словами, сначала возникает институт как «форма», а потом она уже заполняется «содержанием».

Претендентом для использования формулировки «публичная власть» стало использование Конституционным Судом этого определения в своих Постановлениях. Так в одном из них [71], он обозначил, «что местное самоуправление и его органы являются видом публичной власти» [76, с.44], подтвердив тем самым наше утверждение о публичной власти как о «форме», «содержание» которой, посредством конституционно-правовых реформ, пополняется и по сей день.

На основании таких факторов становится возможным спрогнозировать перспективы институционализации муниципально-правовых реформ.

Необходима разработка и принятие стратегии развития местного самоуправления, в соответствии с ориентиром на институт публичной власти.

Необходима актуализация полномочий органов местного самоуправления: как вследствие результатов муниципально-правовых реформ, так и вследствие фактора неизбежности технологического изменения управления, цифровизации сопутствующих процессов.

Необходима корректировка финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов, закрепление в муниципальной нормативной базе возможность легальных дополнительных доходных источников.

Что еще немаловажно, так это заложить в региональные бюджеты расходы на софинансирование (финансирование) проектов, развивающих территориальное общественное самоуправление (ТОС), которое будет реально (а не имитационно) способствовать возрождению гражданской активности на местах, без которой невозможна эффективная институционализация реформ и изменений, и как следствие, модернизация в целом.

Заключение

Проведенное исследование показало нам, что изучение вопросов муниципально-правового реформирования местного самоуправления, как основополагающего элемента политической системы России, многогранная системная задача, решение которой требует комплексного системного подхода и внимательного научного изучения. Задача усложнена тем, что местное самоуправление не рассматривается только как форма народовластия, а является, согласно обновленной Конституции РФ, одной из её основ и частью единой системы публичной власти.

Актуальность темы исследования определена важнейшей ролью местного самоуправления в политической системе общества, находящейся в условиях её модернизации. Также стоит отметить, что с момента образования государства и до настоящего времени, модернизация всегда свойственная России, зачастую осуществлялась в контексте модернизация её политической системы.

Степень научной разработанности проблематики данного исследования была обусловлена комплексным, многофункциональным характером местного самоуправления.

Поставленные в ходе исследования вопросы и задачи, несмотря всю их серьёзность, удалось решить за счёт выстраивания системы обоснованных выводов, принципов научности и выработанной методологии с набором инструментария.

Институциональный подход позволил рассмотреть местное самоуправление как институт, обеспечивающий эффективное взаимодействие власти и общества, а системный подход позволил рассмотреть муниципально-правовую реформу как инструмент совершенствования местного самоуправления.

В первой части нашего исследования было установлено, что функционирование муниципальной власти в современной России является

неотъемлемой частью конституционных основ государства, а также реальной практикой местного самоуправления по решению локальных вопросов на конкретной территории. Текущая модернизация политической системы России, в обязательном порядке включающая в себя реформу местного самоуправления, началась ещё в период новой истории России, после распада СССР – и продолжилась уже в истории новейшей – в 2020 году, после принятия поправок в Конституции РФ.

На протяжении этого длительного и поэтапного процесса муниципально-правовых и административных реформ всегда просматривался дуализм в развитии местного самоуправления: от децентрализация - начатой после 1993 года, вплоть до принятия Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 году; до централизации - черты которой начали проявляться в 2013-2015 гг., а в 2020 году была поставлена точка в этих разнонаправленных тенденциях.

Несмотря на разновекторность теорий развития местного самоуправления, цели его развития и преобразования всегда оставались прежними - не отходить от основополагающего конституционного принципа – народовластия, без которого, на сегодняшний день, невозможно ни в каких других формах осуществлять местное самоуправление. От его содержательной части и качества зависит функционирование всей политической системы, а следовательно - всего государства в целом. Кроме этого, от функционирования местного самоуправления зависят:

- формирование эффективного института публичной власти;
- сохранение историко-культурного наследия государства;
- политическая консолидации общества в целом.

Непосредственное осуществление местного самоуправления - как самостоятельной деятельности граждан по решению вопросов местного значения, до сих пор является проблематичной, в силу низкого участия населения в этой деятельности. Такая ситуация способствует продолжению муниципально-правового реформирования, поскольку, никакая система не

может полноценно функционировать при наличии «вакуума» внутри себя - в итоге, по мере усиления государственной власти, этот «вакуум» заполняется государством. С учетом данного факта, включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, является логически оправданным способом активизации гражданского общества в развитии местного самоуправления в единой системе публичной власти.

Во второй части нашего исследования посредством сравнительно-исторического метода мы исследовали истоки местного самоуправления в его неразрывной связи с государственной властью, выявив тем самым, что практика местного самоуправления пронизывает всю историю российского государства: от «обособления» местного самоуправления до «включения» его в состав системы публичной власти.

Формирование единой системы публичной власти и закрепление её на конституционном уровне поставили точку в дискурсе о дуалистической модели развития местного самоуправления: теперь централизация очевидна. Оценивая теперь уже закреплённый в Конституции РФ принцип включения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, необходимо отметить, что её институт, на сегодняшний день, становится самостоятельным вопросом конституционного права.

Комплексный анализ становления системы публичной власти позволил определить роль местного самоуправления в ней. Стало понятным, что местное самоуправление, последовательно наполняясь содержанием смыслов и своих функций, позволит стать полноценным институтом гражданского общества, который консолидирует население для решения местных и государственных вопросов.

В третьей части нашего исследования мы рассмотрели муниципально-правовые реформы как совокупную составляющую реформирования всей законодательной сферы современной России, в условиях модернизации её политической системы. Правовое регулирование вопросов местного самоуправления, как и формирование муниципально-правовой политики, на

сегодняшний день находящееся в стадии активного поиска траектории развития, также остаётся актуальным направлением во всей государственной внутренней политике современной России.

Судя по продолжительности (с учётом пауз) проводимой муниципально-правовой реформы, становится очевидным, что практическое её воплощение в эффективном работающем виде пока не наблюдается, в первую очередь, в силу национальных особенностей государственного строительства и свойственного исторического дуализма местного самоуправления.

Архиважным и неотъемлемым итогом модернизации политической системы России является процесс институционализации её результатов. На наш взгляд, первым этапом в этом процессе, является легитимизация достигнутых результатов. Следующим этапом - практика правоприменения и адаптации нормативной базы, её корректировки - в случае необходимости. И далее - прививание новых или отреформированных действующих институтов местного самоуправления.

Некоторые реформы порой осуществляется годами, и даже – десятилетиями, как в нашем случае с муниципальной реформой, и ожидать положительный эффект от таких фундаментальных элементов политической системы как институт публичной власти, крайне недальновидно и опрометчиво. Процесс институционализации, а тем более, эффект от проведенных реформ может затянуться на неопределённый период времени.

По итогам всего объёма проделанной работы представляется возможным сделать следующие перспективные выводы.

Сложившаяся в результате различных факторов исторического и текущего развития России политическая система непохожа на политические системы других государств, вошедшее в оборот понятие «суверенной демократии» в текущих условиях модернизации требует дальнейшего осмысления и дискуссий.

Законодательно-правовое реформирование, начатое в 2020 году с внесения поправок в Конституцию РФ, заложило прочные основы для

дальнейшего муниципально-правового реформирования, а также создало «задел» для будущих конституционных реформ других сфер общественной жизни.

Местное самоуправление, как неотъемлемая часть публичной власти, «узаконило» текущую централизацию государственной власти, в результате усилив её. В спорах политико-правовых концепций институционализации местного самоуправления: где по одной из версий самоуправление прививается и создается «сверху», а по другой – основывается на самоорганизации людей «снизу», одержала «победу» концепция централизации государственной власти.

Практический опыт показал, что в процессе становления местного самоуправления в современном российском обществе происходит активизация институтов гражданского общества, вследствие чего повышается роль населения в местном самоуправлении за счёт привлечения его к решению вопросов местного значения.

Проект нового закона «Об организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», созданный на базе ныне действующего, показал свою сырость и недоработанность, так и оставшись на сегодняшний день «проектом». Возможно, установленные основные институты, принципы и подходы к регулированию местного самоуправления, действующие и реформированные в течение последних двадцати лет являются фундаментальными для нашей страны. Поэтому, понимая значительный запас прочности ФЗ-131 нельзя исключать вариант его сохранения, при условии актуализации и синхронизации с новыми реалиями и, возможными в будущем, конституционными новеллами и другими действующими федеральными законами.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абрамов Р.Н. Модернизация политической системы России // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2012. №1 (21). С.55-60.
2. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. №10. С.5-11.
3. Авдеев Д.А. Легитимность и легитимация российской публичной власти // Правоприменение. 2021. Т.5. №2. С.145-158.
4. Алексеев Р.А. Конституция Российской Федерации: история поправок // Вестник Московского государственного областного университета. 2021. №1. С.8-31.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник / Г.В. Атаманчук. - Москва: Издательство «Омега Л», 2010. – 525 с.
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. Москва: Юр. Норма; НИЦ ИНФРА-М, 2017 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://znanium.com/bookread2.php?book=918093> (дата обращения: 03.12.2023).
7. Балыхин А.Г. Муниципально-правовая политика в условиях модернизации политической системы России // Образование и право. 2016. №11. С.171-175.
8. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. - 736 с.
9. Битиева З.Р., Дзюбан В.В., Ярошенко А.С. Правовой статус политических партий в современной России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2022. №12 (4). С.13-19.
10. Бондаренко С.И. Теоретико-историческое развитие механизма совершенствования избирательной системы Российской Федерации

// Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. №4. С.95-98.

11. Бондарь, Н. С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / под ред. Н.С. Бондаря. - 4-е изд., перераб. и доп. - Москва: Издательство Юрайт, 2014 - 794 с.

12. Бутитова Д.Ц. Местное самоуправление в системе взаимодействия власти и общества современной России: региональный опыт. Автореферат. Москва: Государственный Университет управления. 2009. - 26 с.

13. Вереитинова В.Р. Политический режим современной России [Электронный ресурс] // Актуальные исследования. 2023. №11 (141). Ч.1. С.43-44. Режим доступа: <https://apni.ru/article/5846-politicheskie-rezhimi-sovremennoj-rossii> (дата обращения: 28.11.2023).

14. Гайченя М.И. Политические партии и типы избирательных систем // Социально-политические науки. 2019. №2. С.25-27.

15. Геворков А.М. Институционализация правовой политики в сфере местного самоуправления // Бизнес в законе. 2010. №5. С.36-38.

16. Гималетдинова Ю.А. Политический статус местного самоуправления в РФ // Вестник Башкирского университета. 2009. Т.14. №4. С.1549-1552.

17. Гришин В.В. Конституционные основы организации местного самоуправления в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2023. №1. С.48-60.

18. Гришнова Е.Е. О некоторых аспектах развития политической системы России // Социально-политические науки. 2016. №3. С.59-62.

19. Гронский П.П. Децентрализация и самоуправление. Москва, 1917. - 44 с.

20. Гронский П.П. Земская реформа в Государственной Думе. Москва, 1916. - 36 с.

21. Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/1901042> (дата обращения: 01.12.2023).

22. Елькина А.В., Файзуллин И.Т. Местное самоуправление как форма публичной власти в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. 2021. №1 (34). С.76-85.

23. Земское самоуправление в России, 1864-1918: в 2 кн. Кн.1: 1864-1904. М.: Наука, 2005. - 428 с.

24. Зосименко И.А., Ахмедова И.И. Структура политической системы современной России // Вестник УлГТУ. 2015. №4. С.22-26.

25. Ивановский В.В. Учебник государственного права. Казань: Типо-литография Императорского Университета, 1913. - 500 с.

26. Казьмин В.Н. Правовая и политическая реформы и изменения в Конституциях СССР и РСФСР периода перестройки (1985 - начало 1990-х гг.) // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2023. №1 (25). С.80-86.

27. Ковтун Е.А. Проблема типологий политических систем и режимов в отечественной политической науке // Форум молодых учёных. 2021. №4 (56). С.185-191.

28. Коломейченко Е.А. Российская политическая система: понятие, функции // Научные проблемы водного транспорта. 2008. №24. С.92-96.

29. Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (редакция от 1 ноября 1991 г.) [Электронный ресурс] // Электронный музей конституционной истории России. Режим доступа: <http://rusconstitution.ru/library/constitution/articles/1289/> (дата обращения: 28.11.2023).

30. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс]

// Конституция РФ. Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/>
(дата обращения: 28.11.2023).

31. Корнаухова Н.В. Концепция местного самоуправления В.П. Безобразова // Вестник ТГУ. 2009. Выпуск 10 (78). С.347-351.

32. Корсакова С.В. Вопросы институционализации муниципально-правовой политики: общетеоретический аспект // Вестник СамГУ. 2011. №4 (85). С.301-305.

33. Кузнецов И.И., Жаров А.С. Местное самоуправление в единой системе органов публичной власти: предпосылки и перспективы // Известия Саратовского университета. Серия: Социология. Политология. 2023. Т.23, №1. С.91-95.

34. Курдюк П.М., Иваненко И.Н., Чуева А.С. Теоретические и историко-правовые основы местного самоуправления в России и зарубежных странах: монография. Краснодар: КубГАУ, 2013. - 232 с.

35. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т.1. Конституционное право / Н. И. Лазаревский. - 2-е изд. - СПб.: Тип. Акционер. о-ва Слово, 1910 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/56803-lazarevskiy-n-i-lektsii-po-russkomu-gosudarstvennomu-pravu-t-1-konstitutsionnoe-pravo-spb-1910> (дата обращения: 02.12.2023).

36. Луньков А.О. Многопартийность современной политической системы России: риски и способы их минимизации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. №2 (139). С.70-77.

37. Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. Москва: РОО «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2016. - 632 с.

38. Медушевский А.Н. Конституционные поправки 2020 как политический проект переустройства государства // Публичная политика. 2020. Т.4. №1. С.43-66.

39. Мельникова Р.И. Местное самоуправление в политической системе современной России // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. №6. Т.10. С.23-26.

40. Мельникова Р.И. Реформа местного самоуправления в системе демократических преобразований России // Власть. 2016. №3. С.20-25.

41. Нагибина Т.Н. Трансформация конституционно-правовой модели взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в единой системе публичной власти // Вопросы студенческой науки. 2023. Выпуск №6 (82). С.396-399.

42. Никифоров Ю.Н., Никифоров А.Ю. Политические партии современной России: эволюция многопартийности и статуса партии. Уфа, 2008. – 168 с.

43. О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: фед. закон от 03 февраля 2015 г. №8-ФЗ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/420250699> (дата обращения: 15.02.2024).

44. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями на 21 декабря 2021 г.): фед. закон от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/499097601> (дата обращения: 15.02.2024).

45. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями на 21 декабря 2021 года): фед. закон от 11 декабря 2004 года №159-ФЗ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901917325> (дата обращения: 10.02.2024).

46. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (утратил силу с 5 октября 2016 года на основании Федерального закона от 22 февраля 2014 года №20-ФЗ): фед.закон от 18 мая 2005 г. №51-ФЗ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901934112?marker=64U0IK> (дата обращения: 10.02.2024).

47. О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ips.pravo.gov.ru/?docbody=&nd=102629766&rdk=&backlink=1> (дата обращения: 28.11.2023).

48. О местном самоуправлении в РСФСР: закон РСФСР от 06 июля 1991 г. №1550-I [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102105313&backlink=1&nd=102011989&rdk=0> (дата обращения: 28.11.2023).

49. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (с изменениями на 26 июня 2023 года): Указ Президента РФ от 13.05.2000 №849 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа:

<https://docs.cntd.ru/document/901760496/titles/65E0IS> (дата обращения: 10.02.2024).

50. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (с изменениями на 29 мая 2023 года): фед. закон от 22 декабря 2020 г. №439-ФЗ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/573155990> (дата обращения: 10.02.2024).

51. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утратил силу с 1 января 2013 года на основании Федерального закона от 3 декабря 2012 года №229-ФЗ): фед. закон от 05 августа 2000 г. №113-ФЗ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901766194> (дата обращения: 10.02.2024).

52. О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал ГАРАНТ. Режим доступа: <https://base.garant.ru/172280/> (дата обращения: 28.11.2023).

53. О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы: фед. закон от 28 февраля 2023 года №43-ФЗ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/1300888065> (дата обращения: 01.12.2023).

54. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: фед. закон от 11 апреля 1998 года №55-ФЗ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901705568> (дата обращения: 01.12.2023).

55. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: фед. конституционный закон о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ

[Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал ГАРАНТ. Режим доступа: <https://base.garant.ru/73742836/> (дата обращения: 04.12.2023).

56. Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. №6-ФКЗ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/902135932> (дата обращения: 10.02.2024).

57. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. № 423-1 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=5&nd=102010271 (дата обращения: 28.11.2023).

58. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (утратил силу с 1 января 2023 года на основании Федерального закона от 21 декабря 2021 года №414-ФЗ): фед. закон от 06 октября 1999 года №184-ФЗ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901744603> (дата обращения: 10.02.2024).

59. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: фед. закон от 06.10.1999 г. №184-ФЗ (утратил силу с 01.01.2023 г.) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901744603> (дата обращения: 10.12.2023).

60. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: фед. закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) [Электронный ресурс] // Информационно-правовой

портал ГАРАНТ. Режим доступа: <https://base.garant.ru/186367/>
(дата обращения: 28.11.2023).

61. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: фед. закон от 28.08.1995 года №154-ФЗ (утратил силу с 01.01.2009 г) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/9033179> (дата обращения: 10.12.2023).

62. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (с изменениями на 4 августа 2023 года): фед закон от 21 декабря 2021 №414-ФЗ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/727632736#AAE000> (дата обращения: 10.02.2024).

63. Об основах местного самоуправления и местного хозяйствования в СССР: закон СССР от 09 апреля 1990 г №1417-I [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901817750> (дата обращения: 28.11.2023).

64. Овчинников И.И. Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые аспекты) / И.И. Овчинников: монография. - М.: Консалтбанкир, 2018. - 186 с.

65. Осипов В.С. Институционализация власти: процесс государствообразования // Вопросы экономики и права. 2018. №7 (121). С.7-11.

66. Перегудов С.П. Конвергенция по-российски: «золотая середина» или остановка на полпути? // Полис. 2008. №1. С.91-108.

67. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. Москва: Статут, 2007. - 461 с.

68. Писаревская А. А. Основные идеи и взгляды Алексиса де Токвиля // Проблемы современной науки и образования. 2016. №24 (65). С.15-17.

69. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.11.2003 № 16-П // Собрание законодательства РФ, 17.11.2003, № 46 (ч. 2), ст. 4509.

70. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.1998 № 3-П // Собрание законодательства РФ, 26.01.1998, №4, ст.532.

71. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П // Собрание законодательства РФ, 03.02.1997, №5, ст.708.

72. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П // Собрание законодательства РФ, 11.12.2000, № 50, ст.4943.

73. Реформа местного самоуправления: насколько радикальной она должна быть? Аналитический доклад. Москва: Институт приоритетных региональных проектов, 2013. - 42 с.

74. Самохин И.В. Особенности административной реформы в органах местного самоуправления // Вестник Московского университета МВД. 2012. №9. С.185-187.

75. Сморгунов Л.В. Федерализм как принцип публичного управления и способности государства управлять // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе: Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. СПб.: изд-во С.- Петерб. ун-та, 2008. С.52-55.

76. Советов И.К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. 2020. №3 (87). С. 43-52.

77. Современный российской конституционализм: проблемы становления и перспективы развития: Монография / отв. ред. В.В. Комарова, Г.Д. Садовникова. Москва: Норма; ИНФРА-М, 2018. - 448 с.

78. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003. - 328 с.
79. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. Москва: Весь Мир, 2000. - 560 с.
80. Трофимов В.В. Система научных оснований правовой политики: проблема формирования // Доктрина права. - Саратов, Тамбов: Издат. дом ТГУ, 2009. №1-2 (2-3). С.80-86.
81. Ускова Т.В., Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ // Проблемы развития территории. 2016. Вып.5. С.159-175.
82. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. Москва: Юристъ, 1997. - 428 с.
83. Черкасов К.В., Калянова Ю.Г. Организация местного самоуправления субъектом России: вопросы правоприменения // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. №1. С.90-104.
84. Черняк Э.В. Государственная теория самоуправления в трудах европейских учёных Л. Штейна и Р. Гнейста // Вестник Казанского технологического университета. 2010. №11. С.384-386.
85. Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации. Москва: ИНИОН РАН, 2002. - 263 с.
86. Штейн, Л. фон. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. – СПб.: А.С. Гиероглифов, 1874.
87. Шугрина Е.С. [Электронный ресурс] // Сайт Шугриной Е.С. Режим доступа: <http://shugrina.ru/> (дата обращения: 01.12.2023).
88. Diamond L. Thinking About Hybrid Regimes. // Journal Of Democracy. 2002. Vol.13. №2. PP. 21-35.

89. Easton, D. Systems Analysis: An example of functionalism
// Gould, J., Thuars, V. Contemporary Political Thought. Issues in Scope, Value
and Direction. N.Y., 1969.

90. Gneist, R. von. Der Rechtsstaat. Berlin, 1872.

91. Kuhlmann S., Proeller I., Schimanke D., Ziekow J. Public Administration
in Germany. Palgrave Macmillan, 2021. - 416 p.

92. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance.
Cambridge: Cambridge University Press, 1990. - 152 p.

93. Wilson D., Game Ch., Leach S., Stacker G. Local Government
in the United Kingdom. Houndmills, 1994. - 377 p.