

УДК 342.25

DOI: 10.12737/jrl.2021.016

## От новых Основ государственной политики к новому законодательству о местном самоуправлении

*Е. М. Бухвальд*

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия, buchvald@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9892-5930>

**Аннотация.** В январе 2020 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин внес предложение относительно подготовки нового варианта документа, закрепляющего принципиальные основы государственной политики развития российского местного самоуправления. Подобную инициативу следует рассматривать прежде всего в контексте дальнейшего совершенствования экономико-правовых основ российской федеративной государственности, укрепления властно-управленческой вертикали, развития институтов гражданского общества и различных форм их взаимодействия с институтами публичной власти. Не менее важной посылкой к существенным корректировкам в государственной политике в сфере местного самоуправления выступает необходимость более активного и результативного включения муниципального звена управления в формирующуюся систему стратегического планирования и усиления его вклада в достижение экономических и социальных приоритетов Российской Федерации. Актуализируется задача четче позиционировать роль муниципального звена управления в обеспечении условий национальной, в том числе экономической безопасности Российской Федерации. Новым Основам государственной политики в сфере местного самоуправления должно корреспондировать существенное обновление законодательной базы, регулирующей основы местного самоуправления как важнейший институт современного общества и государства.

Задача исследования — определить принципиальные изменения в законодательстве о местном самоуправлении, которые соответствовали бы новым целям и инструментам данного вектора государственной политики. Речь идет о правовых новациях, которые должны способствовать усилению роли местного самоуправления как одной из основ устойчивого социально-экономического развития страны, укреплению демократии на основе взаимодействия институтов государственной власти и гражданского общества. Исследование касается также вопросов институционального многообразия местного самоуправления, его адаптации к специфике отдельных типов регионов и территорий России.

Методы исследования базируются на анализе нормативно-правовой базы по вопросам местного самоуправления, стратегического планирования, развития начал гражданского общества, включая анализ ситуации в сфере экономической (финансово-бюджетной) обеспеченности различных типов муниципальных образований.

Автор вносит предложения по изменению законодательства, касающегося общих принципов организации местного самоуправления, стратегического планирования и безопасности.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, экономические основы, государственное регулирование, разграничение полномочий, институциональная структура, гражданское общество

**Для цитирования.** Бухвальд Е. М. От новых Основ государственной политики к новому законодательству о местном самоуправлении // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 2. С. 18—29. DOI: 10.12737/jrl.2021.016

## From the New Principles of Public Policy to the New Legislation on Local Self-Government

Eugeny M. Buchwald

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia, buchvald@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9892-5930>

**Abstract.** During the meeting of the Council for the development of local self-government on January 30, 2020 the President of the Russian Federation Vladimir Putin made a proposal to elaborate a new version of the document, which embodied the fundamental principles of the state policy on developing local Russian self-governments. Such an initiative should be considered, first of all, in the context of further improving the economic and legal foundations of the Russian federal statehood, strengthening power and management vertical, developing civil society institutions and various forms of their interaction with public authorities. Another important premise for significant adjustments in the state policy in the sphere of local self-government is the need for more active and effective inclusion of the municipal management level in the emerging system of strategic planning and strengthening its contribution to achieving both economic and social priorities of the Russian Federation. It becomes more actual when the task positions the role of municipal management in ensuring the conditions of national — including economic — security of the Russian Federation more clearly. In this regard, it is reasonable to assume that the new Principles of public policy in the sphere of local self-government should be corresponded with a significant updating of the legislative framework, which regulates the basis of local self-government as the most important institution of modern society and the state.

The task, set by the author in this article, is to determine the fundamental changes in the legislation on the local self-government, which correspond to the new goals and tools of this vector of the state policy. It supposes legal innovations, which aim to facilitate the greater role of local self-government as one of the foundations of sustainable socio-economic development of the country. Its purpose is also to strengthen democracy based on the interaction of institutions of state power and civil society. The task of the research also touches on the issues of institutional diversity within the system of local self-government. It adapts to the specifics of various types of Russia's regions and individual territories.

The research methods are based on the analysis of the existing legal framework on the issues of local self-government, strategic planning and civil society development. The research methods also include an analysis of the situation in the sphere of economic (financial and budgetary) provision of various types of municipal units.

The author proposes appropriate changes and additions to the legislation on the general principles of local self-government, strategic planning and security.

**Keywords:** local self-government, economic basics, state regulation, separation of powers, institutional structure, civil society

**For citation.** Buchwald E. M. From the New Principles of Public Policy to the New Legislation on Local Self-Government. *Journal of Russian Law*, 2021, vol. 25, no. 2, pp. 18—29. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2021.016

**Введение.** По своей социально-экономической и институционально-правовой природе местное самоуправление в современном мире повсеместно сочетает начала публичной власти и гражданского общества, однако основы его функционирования неизменно остаются объектом государственного регулирования, которое может быть более или менее жестким, допускать большее или меньшее разнообразие институтов местного самоуправления, те

или иные комбинации регулирующих правовых норм и гражданской инициативы.

Вместе с тем «качество» государственного регулирования местного самоуправления во многом определяется тем, насколько полно оно отражает и, соответственно, юридически закрепляет основные цели и инструменты политики развития и поддержки местного самоуправления. Практика доказывает, что разработка законодательных актов по

вопросам местного самоуправления вне концептуального оформления соответствующего вектора социально-экономической политики государства непродуктивна; она ведет к появлению законодательных актов, которые впоследствии становятся объектом бесконечного числа различных дополнений и изменений, что негативно влияет на практику управления.

Примером в этом отношении может служить Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ). Из-за многочисленных поправок изначально «тело» Закона в настоящее время уже почти не просматривается; многое в тексте Закона трудно воспринимается даже правоведами и тем более практиками муниципального управления. Озвученная Президентом РФ инициатива<sup>1</sup> по разработке новых Основ государственной политики в сфере местного самоуправления (далее — Основы) дает основания полагать, что этот документ создаст посылки к тому, чтобы модернизировать правовую основу муниципальной организации в стране и ее государственного регулирования. Это, в свою очередь, усилит вклад местного самоуправления в достижение стратегических приоритетов, а также в обеспечение условий национальной и экономической безопасности Российской Федерации. Особую значимость предполагаемым законодательным новациям придает включение ряда вопросов, касающихся местного самоуправления, в число поправок в действующую Конституцию Российской Федерации<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Заседание Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701>.

<sup>2</sup> См. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдель-

**Новые Основы и «хорошо забытое старое».** Законодательное оформление основ российского местного самоуправления в период социально-экономических реформ имеет достаточно продолжительную историю<sup>3</sup>. Частью этого процесса выступает присоединение Российской Федерации к Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., что согласуется с общей логикой российских реформ. Данный процесс шел от первоначальной фактической утраты государственного контроля над ходом преобразований к их последовательной нацеленности на приоритеты национальной безопасности, экономической стабильности, социального благополучия и обеспечения прав граждан. Однако в отношении вклада местного самоуправления в достижение этих приоритетов остаются значительные неиспользуемые возможности, задействование которых во многом зависит от продвижений в законодательной сфере. Такие продвижения будут значимы только в том случае, если предполагаемые законодательные новации будут опираться на концептуально сформулированные представления о характере и целях намечаемых преобразований.

В числе целевых ориентиров уже длительное время традиционно остаются такие вопросы, как совершенствование системы институтов местного самоуправления в стране;

ных вопросов организации и функционирования публичной власти».

<sup>3</sup> См.: *Холодов В. А.* История становления местного самоуправления в России // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* 2013. № 4. С. 30—34; *Барзгова Е. С.* К истории местного самоуправления в России: эволюция отечественных теорий // *Вопросы управления.* 2017. № 5 (48). С. 85—93; *Уваров А. А.* История развития местного самоуправления в России в постсоветский период // *Местное право.* 2018. № 6. С. 31—36; *Бухвальд Е. М.* Российское местное самоуправление: старые проблемы и новые задачи // *Самоуправление.* 2020. № 1. С. 24—28.

конкретизация его места и роли в единой властно-управленческой вертикали; укрепление экономических, в частности финансово-бюджетных, основ функционирования всех видов муниципальных образований. В последнее время анализируется проблема более активного и продуктивного включения институтов муниципального управления в практику (как иногда говорят, «вертикаль») стратегического планирования и реализации национальных проектов в стране. Безусловно, реальный прогресс по всем обозначенным выше направлениям не может быть осуществлен в полной мере, если он не будет поддержан совершенствованием природы российского самоуправления как института гражданского общества. Однако продвижение российского местного самоуправления по этим направлениям пока происходит достаточно медленно. В связи с этим разработка новых Основ, полагаем, связана с необходимостью ускорить решение давно назревших проблем в сфере российского местного самоуправления, а также реформировать его «облик» на фоне экономических и социально-политических реалий.

До принятия новых Основ статус «работающего» нормативного правового акта остается за таким документом, как Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Основы 1999 г.)<sup>4</sup>. Однако этот документ еще в период его принятия характеризовался экспертами как содержащий много общих положений, не дающих основания для конкретных правовых и институциональных новаций, что негативно сказалось на «качестве» Закона № 131-ФЗ 2003 г.<sup>5</sup> Вместе с тем было бы непра-

вильным характеризовать Основы 1999 г. как «холостой выстрел» в целенаправленной государственной политике развития местного самоуправления. Ряд положений этого документа позволили осуществить положительные сдвиги в сфере социально-экономического развития.

Так, Основы 1999 г. констатировали наличие в Российской Федерации отдельных территорий, где фактически отсутствовала система местного самоуправления. В настоящее время право населения на организацию местного самоуправления можно считать повсеместно реализованным. Исключением можно считать своеобразие местного самоуправления в городах федерального значения — Москве и Санкт-Петербурге, где полномочия и располагаемые экономические ресурсы внутригородских муниципальных образований существенно меньше, нежели в «стандартном» варианте, на основе которого действуют муниципальные образования во всех прочих субъектах Федерации.

Основы 1999 г. указывали на наличие неясностей с разграничением полномочий местного самоуправления и органов государственной власти. Формально можно утверждать, что эта проблема была решена принятием Закона № 131-ФЗ, когда для каждого вида муниципальных образований был сформирован перечень «собственных» (а затем и «добровольных») полномочий по вопросам местного значения. Однако на деле проблема не исчезла, а видоизменилась, поскольку после принятия Закона № 131-ФЗ перечень «собственных» полномочий всех видов муниципалитетов расширялся,

---

этих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 2. С. 13—18; Выдрин И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: современные проблемы // Российский юридический журнал. 2003. № 1 (37). С. 105—108.

---

<sup>4</sup> Утв. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370.

<sup>5</sup> См.: Берг О. В. Некоторые вопросы концепции проекта федерального закона об об-

а налоговые и неналоговые источники доходной части местных бюджетов оставались без существенных изменений.

Однако в полной мере признать Основы 1999 г. концептуальной базой принятого в 2003 г. Закона № 131-ФЗ, как и развернутой на основе его положений муниципальной реформы, весьма затруднительно. Многие позиции Закона № 131-ФЗ явно выходили за рамки Основ 1999 г., а отдельные новации в сфере организации российского местного самоуправления либо копировались с зарубежного опыта (прежде всего опыта Германии<sup>6</sup>), либо обосновывались принципом «так наверняка будет лучше».

Неслучайно в процессе работы над Законом № 131-ФЗ на стадии его проекта высказывались многочисленные предложения предварить принятие Закона подготовкой нового концептуального документа, фиксирующего цели и инструменты очередного этапа реформирования российского местного самоуправления<sup>7</sup>. Однако эта инициатива поддержки не получила. Закон в итоге принимался вне серьезной аргументации и целеполагания и концептуально строился «на пустом месте».

**Актуальные проблемы правового регулирования местного самоуправления** можно разделить на две группы. Первая группа восходит к числу положений, сформулированных в Конституции 1993 г. и Основах 1999 г., но так и не получивших четкого правового регулирования. Вторая группа вопросов сформирована

практическим опытом реализации Закона № 131-ФЗ по местному самоуправлению, социально-экономическими реалиями и институционально-правовыми новациями последних лет.

В рамках первой группы один из наиболее значимых вопросов, который многократно ставился во многих научных публикациях<sup>8</sup>, состоит в соответствии названия Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» его фактическому содержанию. Несложно догадаться, что данное наименование было безальтернативно продиктовано положениями п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, согласно которым в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится, в частности, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Фактически в Законе № 131-ФЗ много говорится о разных принципах, но именно названных выше «принципов организации» (принцип «один», принцип «два» и проч.) Закон системно не представляет. Данную задачу необходимо решить за счет более четкой структуризации ряда положений, ныне «разбросанных» по законодательному акту (тем более среди дополнений к Конституции РФ, так или иначе затрагивающих правовые основы местного самоуправления, изменений именно в это конституционное положение (п. «н» ч. 1 ст. 72) не вносится).

В новой редакции Закона № 131-ФЗ следует также решить вопросы, касающиеся полномочий населения в организации и деятельности системы местного самоуправления, что принципиально важно для укрепления гражданских начал в деятельности этого инсти-

<sup>6</sup> См.: *Коданева С. И.* Германская модель организации местного самоуправления (обзор) // Социальные и гуманитарные науки. Серия 4: Государство и право. 2000. № 4. С. 93—102.

<sup>7</sup> См.: *Шшикин С. И.* Некоторые заметки по проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Сибирский юридический вестник. 2003. № 1. С. 119—121.

<sup>8</sup> См.: *Бухвальд Е. М.* Институциональные проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации // Мир перемен. 2013. № 4. С. 13—27.

тута. В новой редакции конституционных положений, касающихся российского местного самоуправления (ч. 1 ст. 131), сохраняются положения, нуждающиеся в правовой конкретизации. В частности, отмечается: «Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом». Однако не ясно, о каких органах местного самоуправления идет речь? Что означает «определяются населением самостоятельно»? Через какие процедуры? Как при этом можно руководствоваться «общими принципами», которые на данный момент в Законе вообще четко не представлены?

Нуждается в процедурном уточнении часто встречающийся в Законе № 131-ФЗ оборот «с учетом мнения населения», причем желательно таким образом, чтобы «мнение населения» по тому или иному вопросу по возможности выражалось самим населением (местный референдум, сход граждан и проч.), а не представительными органами соответствующих муниципальных образований. Необходимо усилить роль закрепленных в Законе № 131-ФЗ инструментов непосредственного народовластия, указав в отдельных случаях на необходимость (обязательность) их использования (например, при утверждении стратегии социально-экономического развития муниципального образования)<sup>9</sup>.

Важным направлением совершенствования законодательной базы по местному самоуправлению выступает ее федерализация. Экспертами неоднократно отмечалось, что по сравнению с ранее действовав-

шим федеральным законом<sup>10</sup> Закон № 131-ФЗ существенно сдвинул «чашу весов» регулирования экономико-правовых основ российского местного самоуправления в пользу федерального центра. Закон существенно ограничил полномочия субъектов Федерации по организации системы местного самоуправления и в итоге упразднил то многообразие подобной организации, которое существовало до введения в действие Закона № 131-ФЗ<sup>11</sup>.

Никаких препятствий к таким переменам со стороны положений Конституции РФ быть не могло и не может, поскольку разграничение полномочий и порядок взаимодействия Федерации и ее субъектов в этой сфере попадают в круг «полномочий по предметам совместного ведения». Формально эти полномочия разграничены Законом № 131-ФЗ, но наличие такого разграничения не означает достаточной определенности в механизме института совместного ведения. Как отмечалось в научной литературе, «до настоящего времени не завершено формирование правовых механизмов разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по предметам совместного ведения»<sup>12</sup>. Применительно к рассматриваемой сфере общественно-экономических отношений в обновленной версии Закона № 131-ФЗ механизм совместного ведения следует конкретизировать, а именно необходимо разграничить вопросы, кото-

<sup>10</sup> См. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>11</sup> См.: Лefонов И. В., Лefонов В. И. Модели организационного построения органов местного самоуправления // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. 2003. № 4 (23). С. 55—61.

<sup>12</sup> Астрахан В. И., Костенко Н. И. Правовые проблемы разграничения полномочий в контексте принципа федерализма // Современное общество и право. 2015. № 1 (18). С. 57.

<sup>9</sup> См.: Родин А. В., Джиджелав Л. Д. Анализ активности населения в осуществлении местного самоуправления // Наука и образование: новое время. 2017. № 2 (19). С. 73—77.

рые относятся к полномочиям Российской Федерации (ныне ст. 5 Закона № 131-ФЗ); полномочиям субъектов РФ (ст. 6); и, наконец, отдельно обозначить вопросы, которые через конкретные обозначенные процедуры должны быть предметом согласования Российской Федерации с ее субъектами.

К числу таких вопросов может быть отнесена возможность для субъектов Федерации в известных рамках модифицировать установленные федеральным законом виды муниципальных образований, в том числе с учетом региональных природно-географических, социально-экономических, национально-демографических и иных особенностей. После принятия Закона № 131-ФЗ в институциональной организации местного самоуправления в стране произошли существенные изменения, показавшие, что исходные принципы муниципальной организации, изначально определенные этим Законом, в полной мере себя не оправдали. В количественном отношении число муниципалитетов существенно сократилось (прежде всего за счет поселенческих муниципалитетов). В качественном отношении в практику муниципальной организации возвращены внутригородские муниципалитеты (помимо городов федерального значения), а также создан институт «муниципальных округов».

Однако нет уверенности, что эти новации обеспечивают полную адаптацию муниципальной организации в стране к тому многообразию условий, которое в этом плане характеризует российские регионы<sup>13</sup>. В связи с этим в Законе № 131-ФЗ в ходе его модернизации следует закрепить (как один из указанных выше «общих принципов» организации местного самоуправления) по-

ложение о том, роль федерального законодателя состоит не в жестком диктате форм институциональной организации местного самоуправления (об этом говорит и столь ценный у нас опыт Германии, где действует несколько моделей муниципальной организации). Эта роль заключается прежде всего в том, чтобы соблюсти баланс между обеспечением равного права всех граждан Российской Федерации на местное самоуправление и гибким разнообразием форм его организации в различных регионах страны.

Весьма ожидаемой новацией является вопрос о статусе местного самоуправления в городах федерального значения. С момента принятия в 2003 г. и до настоящего времени в Законе № 131-ФЗ (ст. 79 «Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения») сохраняется положение, согласно которому установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения. Аналогично определяются перечень вопросов местного значения, а также источники доходов местных бюджетов данного вида муниципальных образований. По сути, складывается ситуация, при которой данная «ниша» местного самоуправления в стране (а это примерно 15% ее населения) вообще выведена из сферы федерального законодательного регулирования. В связи с этим актуален тот аспект конституционных новаций (ч. 3 ст. 131), где отмечается, что «особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом». Хотя, по нашему мнению, здесь была бы более целесообразна формулировка «устанавливаются», а не «могут устанавливаться».

<sup>13</sup> См.: Чихладзе Л. Т. Новые тенденции в формировании органов местного самоуправления в Российской Федерации // Юридическая наука. 2017. № 1. С. 42—51.

Как уже было отмечено, ряд новаций к Закону № 131-ФЗ востребован практическим опытом его реализации, а также социально-экономическими реалиями и институционально-правовыми новациями последних лет. В этом смысле прежде всего надо обратить внимание на то, что в настоящее время не только в городах федерального значения, но и на многих иных территориях Российской Федерации организация местного самоуправления выведена из регулятивного «поля» Закона № 131-ФЗ. Так, иными федеральными законами определяются особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ст. 80); в наукоградах (ст. 81); на приграничных территориях (ст. 82); в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (ст. 82<sup>1</sup>); на территории инновационного центра «Сколково» (ст. 82<sup>2</sup>); на территориях опережающего социально-экономического развития (ст. 82<sup>3</sup>); на территориях инновационных научно-технологических центров (ст. 82<sup>4</sup>); на территории свободного порта Владивосток (ст. 82<sup>5</sup> Закона № 131-ФЗ).

Роль Закона № 131-ФЗ в данном случае состоит не в регулировании практики местного самоуправления на данных территориях, а только в отсылке к иным законодательным актам. Однако эта отсылка не всегда решает вопрос по существу. В законах, регулирующих правовые основы создания и функционирования названных выше территорий (часто их именуют как территории с особыми условиями хозяйствования), действительно есть положения, связанные с местным самоуправлением. Однако анализ этих положений показывает, что они касаются не особенностей организации местного самоуправления на данных территориях, а только корректировки (в сторону расширения или сужения) полномочий органов муниципального управления по во-

просам местного значения. Как отмечает Л. А. Нудненко, появление в Законе № 131-ФЗ новых статей 82<sup>1</sup>—82<sup>5</sup> ограничило «права местного самоуправления на территории инновационного центра “Сколково”, территориях опережающего социально-экономического развития, территориях инновационных научно-технологических центров»<sup>14</sup>.

Далее укажем на необходимость отрегулировать в Законе специфику организации местного самоуправления в тех крупных и крупнейших агломерациях, которые представлены в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.<sup>15</sup> как «опорные точки» экономического роста в стране.

В данном случае мы не обсуждаем вопрос о том, насколько экономически обоснованы эти отклонения от единых норм организации местного самоуправления в Российской Федерации. Однако полагаем, что в актуализированной версии Закона № 131-ФЗ следует не только восстановить регулятивное «поле» закона по всей территории страны, но также унифицировать и отразить все исключения из «стандартной» организации местного самоуправления. В настоящее время значительное число и многообразие этих исключений не дает оснований быть уверенным в том, что на деле соблюдаются конституционно гарантированные равные права граждан Российской Федерации на местное самоуправление и получение связанных с ним возможностей.

К числу актуальных направлений обновления законодательной базы по местному самоуправлению следует отнести вопросы, диктуемые новациями в общей системе управ-

<sup>14</sup> Нудненко Л. А. Тенденции правового регулирования особенностей организации местного самоуправления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 1 (81). С. 61—68.

<sup>15</sup> Утв. распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

ления хозяйственными и социальными процессами в стране. Прежде всего это касается полноправного и результативного включения органов муниципального управления в практику стратегического планирования. Адекватное правовое обеспечение для решения этой задачи предполагает внесение скоординированных изменений и дополнений как в законодательство по местному самоуправлению, так и в законодательство по стратегическому планированию. Отметим, что в первоначальной версии Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ) напоминал пирамиду, поставленную на вершину. Федеральный уровень стратегического планирования и его документы были описаны в Законе достаточно подробно; региональный уровень был представлен менее детально, а муниципальный обозначен лишь в самом общем виде. При этом муниципальному стратегированию придавался опционный характер, причем только в отношении городских округов и муниципальных районов. Сейчас это ограничение преодолено: стратегирование формально доступно для всех видов муниципальных образований, а его опционный характер пока еще формально действует. Это затрудняет практику стратегического планирования пространственного развития на региональном уровне, где часто складывается ситуация, при которой только половина муниципальных образований в регионе имеет свои стратегии.

В любом случае включение блока муниципального стратегирования в Закон № 172-ФЗ потребовало внесения соответствующих дополнений в Закон № 131-ФЗ, что было осуществлено лишь три года спустя после принятия Закона о стратегическом планировании. Но и эти дополнения (п. 4<sup>4</sup> ч. 1 ст. 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения»

Закона № 131-ФЗ) лишь отсылают к соответствующим нормам Закона № 172-ФЗ и никак не конкретизируют практику социально-экономического стратегирования на муниципальном уровне.

Такая ситуация представляется крайне ущербной для реализации практики стратегического планирования, которое эффективно может осуществляться только в модели «управленческой вертикали», включая ее муниципальное звено. В связи с этим, по нашему мнению, в Законе № 131-ФЗ положения, касающиеся вопросов муниципального стратегирования, следует «развернуть» в отдельную главу (при согласовании этих положений с соответствующими дополнениями в Закон № 172-ФЗ). В этом направлении можно сформулировать несколько следующих предложений.

Целесообразно разделить зоны «обязательности» и «добровольности» в практике муниципального стратегирования. Экспертами предлагались различные варианты решения этой проблемы, например, для городских округов, муниципальных районов и округов такое стратегирование должно быть закреплено как обязательное; для остальных видов муниципальных образований — как добровольное. В других случаях, учитывая специфику муниципального управления, предлагалось выносить вопрос о подготовке местной стратегии (а это весьма затратно) на усмотрение населения. Подготовка стратегий социально-экономического развития при методической, информационной и иной поддержке со стороны субъекта Федерации должна быть обязательной для городских округов, муниципальных районов и округов; для территорий с особым режимом осуществления местного самоуправления, а также для малых и моногородов, получающих целевые меры государственной поддержки.

При этом важно утвердить позицию, что местное самоуправле-

ние — не только субъект, но и объект стратегического планирования. В Законе № 131-ФЗ необходимо закрепить положение об обязательной подготовке федеральной стратегии развития местного самоуправления как одного из обязательных документов стратегического планирования в стране. Идея подобного стратегирования уже получает поддержку и на региональном уровне. Так, в Ульяновской области принято решение о подготовке стратегии развития местного самоуправления в области, в которой предполагаются такие новации, как формирование центров по управлению муниципальными образованиями; рейтингование муниципальных образований; развитие инициативного бюджетирования и проч. Все это говорит о том, что за новой редакцией Закона № 131-ФЗ должно последовать и обновление соответствующих законов субъектов Федерации.

Наконец, есть принципиально важные для российского самоуправления вопросы, которые нельзя решить только внесением дополнений в Закон № 131-ФЗ. Это вопрос о том, как исправить ситуацию в сфере местных финансов, который обсуждается уже более 20 лет, но без значимых позитивных подвижек. После того как в 2009 г. утратил силу Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», данный круг вопросов (кроме некоторых малозначимых аспектов администрирования местных налогов) остается исключительной прерогативой федерального налогово-бюджетного законодательства, которое, однако, уже не одно десятилетие остается безучастным к финансовым проблемам местного самоуправления<sup>16</sup>. На этом фоне любая узаконенная практика муниципального стратегирования часто обраца-

ется в формальность, а участие муниципалитетов в реализации национальных проектов приобретает издивенческий характер. Есть ли шанс преодолеть эту сложную ситуацию?

По сути, все сводится к дилемме: как лучше содействовать социально-экономическому развитию муниципалитетов — дополнительными налоговыми и иными доходами в их бюджеты или через более широкое привлечение муниципальных образований к реализации различных федеральных и региональных программ и проектов? По нашему мнению, в современных условиях, в отличие от прежних лет, эта задача должна быть решена не путем растущей «перекачки» муниципалитетам средств из вышестоящих бюджетов, а за счет более активных стимулирующих мер по расширению и более полному использованию экономического и, в частности, налогового потенциала муниципальных образований.

Какую роль здесь может сыграть обновление Закона № 131-ФЗ? Полагаем, Закон в большей мере должен быть нацелен на реализацию принципа «саморазвития» каждого муниципального образования. Под регулятивное действие этого Закона попадают такие возможности, как осуществление мер по повышению предпринимательской и инвестиционной привлекательности муниципального образования; использование рекреационного потенциала территорий; активизация работы по поддержке малых форм хозяйствования, в частности, на базе местных ресурсов; использование преимуществ межмуниципального сотрудничества; разумное расширение сектора платных муниципальных услуг и проч. При этом важно обеспечить условия, при которых достигается таким образом экономический эффект, действительно, оставался бы основой «саморазвития» муниципального образования, а не нивелировался соответствующим сокращением финансирования из вышестоящих бюджетов.

<sup>16</sup> См.: Баранова И. А. Экономическая основа местного самоуправления // Интеграция наук. 2017. № 2 (6). С. 18—20.

**Заключение.** Обновленная версия Закона № 131-ФЗ должна отразить и юридически закрепить основные новации разрабатываемой стратегии развития российского местного самоуправления, положения которой должны прежде всего ориентироваться на реальную федерализацию российского местного самоуправления, т. е. на расширение полномочий субъектов Федерации по регулированию всех сторон функционирования самоуправления с учетом специфики различных типов регионов, а также территорий с особыми условиями хозяйствования. Дополнительную правовую поддержку должны получить все инициативы по укреплению экономических основ местного самоуправления на основе максимального использования инструментов прямого народовластия, постоянного диалога власти, населения и предпринимательского сообщества.

Ряд важных посылок к обновленной версии Закона № 131-ФЗ связан с поправками к Конституции РФ на основе Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании

регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Здесь, как полагаем, наибольшее значение будет иметь развернутое регулирование по двум позициям. Во-первых, как и ранее, остается необходимой конкретизация положения о том, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом», о чем было сказано выше. Во-вторых, «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом». Здесь необходимы очень четкие регулятивные нормы, «балансирующие» названный выше тезис с положением ст. 12 Конституции РФ о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

#### Список литературы

- Астрахан В. И., Костенко Н. И. Правовые проблемы разграничения полномочий в контексте принципа федерализма // Современное общество и право. 2015. № 1 (18).
- Баразгова Е. С. К истории местного самоуправления в России: эволюция отечественных теорий // Вопросы управления. 2017. № 5 (48).
- Баранова И. А. Экономическая основа местного самоуправления // Интеграция наук. 2017. № 2 (6).
- Берг О. В. Некоторые вопросы концепции проекта федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 2.
- Бухвальд Е. М. Институциональные проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации // Мир перемен. 2013. № 4.
- Бухвальд Е. М. Российское местное самоуправление: старые проблемы и новые задачи // Самоуправление. 2020. № 1.
- Выдрин И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: современные проблемы // Российский юридический журнал. 2003. № 1 (37).
- Коданева С. И. Германская модель организации местного самоуправления (обзор) // Социальные и гуманитарные науки. Серия 4: Государство и право. 2000. № 4.
- Лефонов И. В., Лефонов В. И. Модели организационного построения органов местного самоуправления // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. 2003. № 4 (23).

Нудненко Л. А. Тенденции правового регулирования особенностей организации местного самоуправления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 1 (81).

Родин А. В., Джиджелав Л. Д. Анализ активности населения в осуществлении местного самоуправления // Наука и образование: новое время. 2017. № 2 (19).

Уваров А. А. История развития местного самоуправления в России в постсоветский период // Местное право. 2018. № 6.

Холодов В. А. История становления местного самоуправления в России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4.

Чихладзе Л. Т. Новые тенденции в формировании органов местного самоуправления в Российской Федерации // Юридическая наука. 2017. № 1.

Шишкин С. И. Некоторые заметки по проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Сибирский юридический вестник. 2003. № 1.

### References

Astrakhan V. I., Kostenko N. I. Legal problems of the division of powers in the context of the principle of federalism. *Sovremennoe obshchestvo i pravo*, 2015, no. 1 (18). (In Russ.)

Baranova I. A. Economic basis of local self-government. *Integratsiya nauk*, 2017, no. 2 (6). (In Russ.)

Barazgova E. S. On the history of local self-government in Russia: Evolution of domestic theories. *Voprosy upravleniya*, 2017, no. 5 (48). (In Russ.)

Berg O. V. Some issues of the concept of the draft Federal law on general principles of local self-government organization in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2003, no. 2. (In Russ.)

Bukhvald E. M. Institutional problems of local self-government development in the Russian Federation. *Mir peremen*, 2013, no. 4. (In Russ.)

Bukhvald E. M. Russian local self-government: old problems and new tasks. *Samoupravlenie*, 2020, no. 1. (In Russ.)

Chikhladze L. T. New trends in the formation of local self-government bodies in the Russian Federation. *Yuridicheskaya nauka*, 2017, no. 1. (In Russ.)

Kholodov V. A. History of formation of local self-government in Russia. *Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy*, 2013, no. 4. (In Russ.)

Kodaneva S. I. German model of organization of local self-government. *Social'nye i gumanitarnye nauki. Seriya 4: Gosudarstvo i pravo*, 2000, no. 4. (In Russ.)

Lefonov I. V., Lefonov V. I. Model for the organizational structure of local governments. *Ekonomicheskie i social'nye peremeny v regione: fakty, tendencii, prognoz*, 2003, no. 4 (23). (In Russ.)

Nudnenko L. A. Trends in legal regulation of local self-government organizational features. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii*, 2019, no. 1 (81). (In Russ.)

Rodin A. V., Dzhidzhelava L. D. Analysis of population activity in the implementation of local self-government. *Nauka i obrazovanie: novoe vremya*, 2017, no. 2 (19). (In Russ.)

Shishkin S. I. Some notes on the draft of the Federal law "On the general principles of local self-government organization in the Russian Federation". *Sibirskiy yuridicheskij vestnik*, 2003, no. 1. (In Russ.)

Uvarov A. A. History of development of local self-government in Russia in the post-Soviet period. *Mestnoe pravo*, 2018, no. 6. (In Russ.)

Vydrin I. V. Local self-government in the Russian Federation: modern problems. *Rossiiskij yuridicheskij zhurnal*, 2003, no. 1 (37). (In Russ.)

### Информация об авторе

Евгений Моисеевич Бухвальд, главный научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор