DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-107-126

Евгений КИСКИН

НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В СВЕТЕ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Внесение в конституцию Российской Федерации масштабных изменений актуализирует дискуссию о направлениях развития российского законодательства о местном самоуправлении. В статье рассматривается социально-правовая природа российского местного самоуправления, обосновывается вывод о его дуальности (уровень публичной власти и институт гражданского общества), анализируется место и роль местного самоуправления в единой системе публичной власти. Автор приходит к выводу, что целью дальнейшего совершенствования законодательства о местном самоуправлении следует признать повышение эффективности местного самоуправления в двух направлениях: в решении вопросов местного значения и выполнении других публичных функций (операционная эффективность), а также в удовлетворении запроса граждан на непосредственное участие в управлении общими делами (социальная эффективность). Исходя из указанной цели, анализируются возможные сценарии развития законодательства о местном самоуправлении в двух аспектах: муниципально-территориальное устройство и компетенция местного самоуправления.

Ключевые слова*:* закон о поправке к Конституции Российской Федерации, компетенция местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, местное самоуправление, регион, система публичной власти, территориальное устройство.

JEL: H11, H70, K10

Принятие и вступление в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке) активизировало дискуссии о социально-юридической природе и дальнейших направлениях развития местного самоуправления. Оценки внесенных изменений полярны: от признания их роли в устранении неопределенности конституционного регу-

лирования местного самоуправления, оказывающей негативное влияние на правотворческую и правоприменительную деятельность в данной области [1], до опасений, что поправки создают возможность полного изъятия у граждан права на осуществление местного самоуправления [2].

По нашему мнению, Закон о поправке является *закономерным итогом* осмысления конституционных положений о местном самоуправлении в доктрине и их реализации в практике законотворчества, конституционного контроля, политического управления. Исходя из представлений о конституции как социально-правовом консенсусе, о диалектике юридической и фактической конституции [3, с 31–32; 4, с. 26–27], можно говорить о гармонизирующем значении поправок. Это *реформа текста, а не «духа»*.

По существу, в конституционном тексте формализованы модели, сложившиеся в результате интерпретации конституционных положений с учетом достигнутого уровня социально-экономического и политического развития российского общества. Доказательства в подтверждение данной позиции будут приведены нами ниже, в разделах настоящей статьи. Сказанное не означает отсутствие правообразующего значения Закона о поправке. Конституируя в акте высшей юридической силы и прямого действия имплицитно существующие модели, он задает тем самым направления дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении.

Наиболее значимыми с точки зрения такого развития положениями Закона о поправке мы считаем:

- во-первых, закрепление единой системы публичной власти и необходимости взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в ее рамках (новая ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция, Основной Закон);
- во-вторых, отход от поселенческой модели муниципально-территориального устройства. Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом (новая редакция ч. 1 ст. 131 Конституции). Кроме того, предусматривается возможность установления федеральными законами особенностей осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях (новая ч. 3 ст. 131 Конституции);
- в-третьих, выделение в структуре компетенции местного самоуправления вопросов местного значения, переданных государственных полномочий и публичных функций, осуществляемых во взаимодействии с органами государственной власти (новые редакции ст. 132 и 133 Конституции).

Соответственно основными направлениями дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении нам видятся совершенствование муниципально-территориального устройства и нормативного

описания компетенции местного самоуправления, а также определение форм взаимодействия с органами государственной власти. В данной статье мы предприняли попытку теоретического моделирования возможных изменений законодательства о местном самоуправлении, исходя из понимания места и роли местного самоуправления в единой системе публичной власти.

Местное самоуправление в единой системе публичной власти

Российская конституционная модель местного самоуправления достаточно неоднозначна.

На первый взгляд, в ст. 12 Конституции, отделяющей органы местного самоуправления от органов государственной власти и устанавливающей их самостоятельность в пределах своих полномочий, находит выражение общественная теория и, соответственно, англосаксонская модель местной власти. В них самоуправление – институт гражданского общества – не входит в государственный аппарат, действует с государством на равных и располагает полным набором управленческих функций, перечисляющихся в законе исчерпывающе, на основе принципа *inter vires*.

Однако данное положение Основного Закона должно соотноситься с нормой его ст. 3, согласно которой единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, реализующий свою власть непосредственно (через выборы и референдум), а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Это соотношение *сообщает российской модели местного самоуправления черты децентрализации континентального типа*, где местные коллективы, обладая значительной автономией, выступают все же как географически обособленные подразделения государства. То есть их органы власти являются органами, обеспечивающими интересы собственно местного коллектива и одновременно представителями государства в округе, а полномочия описываются на основе принципов общей компетенции и субсидиарности.

Поэтому в академической среде весьма распространена позиция, что при конструировании конституционных норм, очерчивающих правовой статус российского местного самоуправления, столкнулись две методологии, основанные на общественной и государственной теории. «В итоге конституционная модель местного самоуправления обрела качества правового дуализма: самостоятельного уровня публичной власти и формы самоорганизации граждан на местном уровне» [5, с. 14].

Понимание муниципальной власти как особой формы публичной власти нашло свое выражение в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, который впервые официально употребив термин «публичная власть», пришел к выводу, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует о государственной природе муниципальных органов, т.к. публичная власть может осуществляться

в форме публичной деятельности органов местного самоуправления[1]. Поэтому закрепление Законом о поправке положений о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления отражает итоги интерпретационной деятельности Конституционного Суда, а также действительную социально-юридическую природу российского местного самоуправления.

Оценивая соответствие указанных положений гл. 1, 2 и 9 Конституции, Конституционный Суд сформулировал два принципиально важных вывода.

1. Категория «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (ст. 5, 10, 11 и 12). Следовательно, органы местного самоуправления, которые согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее ст. 10 и 11, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа.

2. Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти) с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сказанное означает, что местное самоуправление и муниципальная власть не тождественны, а соотносятся как часть и целое. И соответственно, *природа местного самоуправления дуальна*: публичная власть сочетается с формой самоорганизации территориального коллектива.

Данная позиция может быть расценена как проявление наивного муниципального романтизма. Но по нашему мнению, это, наоборот, наиболее прагматичный подход, позволяющий четко определить место

---

[1] См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева».

и роль местного самоуправления в единой системе публичной власти и наметить целевые ориентиры его развития.

Таким образом, в системе публичной власти местное самоуправление призвано не только *обеспечить предоставление населению определенного набора публичных сервисов и реализацию общенациональной политики на местах, но также удовлетворить запрос граждан на непосредственное участие в управлении общими делами*, консолидировать жителей, сформировать своего рода «соседское сообщество».

Исходя из изложенного, целью дальнейшего совершенствования законодательства о местном самоуправлении следует признать повышение эффективности местного самоуправления в двух направлениях:

- в решении вопросов местного значения и выполнении других публичных функций (операционная эффективность);
- в удовлетворении запроса граждан на непосредственное участие управлении общими делами (социальная эффективность).

В свете указанной цели рассмотрим два тесно взаимосвязанных стратегических направления развития законодательства о местном самоуправлении: совершенствование муниципально-территориального устройства и определение компетенции муниципальных образований.

Совершенствование территориальной основы местного самоуправления

Выбор оптимальной модели муниципально-территориального устройства – один из наиболее сложных вопросов организации местного самоуправления. Закон о поправке исключил из ст. 131 Конституции норму об осуществлении местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях, заменив более общей формулировкой: «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций».

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) ввел обязательное двухуровневое местное самоуправление (в поселениях и районах). Это мотивировалось реализацией указанной выше конституционной нормы и необходимостью реально приблизить местную власть к населению, обеспечить качественно иной уровень оказываемых населению услуг, а также эффективно решать местные хозяйственные и социальные вопросы [6]. Данная новелла, пожалуй, вызывала больше всего споров как при принятии закона, так и в период его действия [7; 8]. Интересно, что буквально накануне принятия Федерального закона № 131-ФЗ Республика Хакасия, где существовали поселенческие муниципалитеты, отказалась от такой схемы муниципально-территориального деления в основном из-за ресурсной несостоятельности поселений [9].

На практике закрепленная Законом № 131-ФЗ модель подверглась существенной деформации. Об этом, в частности, свидетельствует динамика муниципальных образований в Российской Федерации за последние 10 лет *(см. табл. 1)*.

Таблица 1

Динамика количества муниципальных образований в Российской Федерации в 2010–2020 гг.

Отчетная дата	Количество муниципальных образований, единиц									
	Всего	*В т.ч. по видам*								
		Муниципальные районы	*Муниципальные округа*	*Городские округа*		*Внутригородские районы*	*Внутригородская территория города федерального значения*	*Поселения*		
				Всего	*В т.ч. с внутри-городским делением*			*Всего*	*В т.ч.*	
									Городские	*Сельские*
01.01.2010	23 907	1 829		512			236	21 330	1 739	19 591
01.01.2011	23 304	1 824		515			236	20 729	1 733	18 996
01.01.2012	23 118	1 821		517			236	20 544	1 711	18 833
01.01.2013	23 001	1 817		518			257	20 409	1 687	18 722
01.01.2014	22 777	1 815		520			257	20 185	1 660	18 525
01.01.2015	22 923	1 823		535			267	20 298	1 644	18 654
01.01.2016	22 406	1 788		563	3	19	267	19 769	1 592	18 177
01.01.2017	22 327	1 784		567	3	19	267	19 690	1 589	18 101
01.01.2018	21 945	1 758		588	3	19	267	19 310	1 538	17 772
01.01.2019	21 501	1 731		611	3	19	267	18 870	1 490	17 380
01.01.2020	20 846	1 673	33	632	3	19	267	18 219	1 398	16 821

Источник: рассчитано по [10].

Мы понимаем ограниченность данных *таблицы 1* для полного анализа. Но полагаем, что все же некоторые тенденции можно проследить. Следует также учесть, что в сведениях на 1 января 2015 г. отражены муниципальные образования, образованные в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и г. Севастополя. Поэтому, чтобы обеспечивалась сопоставимость данных, раздельно рассмотрим динамику в двух периодах: 2010–2014 гг. и 2015–2020 гг.

В 2010–2014 гг. прослеживается прежде всего тенденция к укрупнению поселений: число муниципальных районов и городских округов изменилось незначительно, в то же время количество поселений уменьшилось на 1 154 единицы (5%) в основном за счет сельских поселений (–1066 ед.). В 2015–2020 гг. картина меняется, становится заметным

уменьшение числа муниципальных районов на 150 единиц (8%) в связи с их укрупнением и образованием городских округов (рост на 97 ед., 18%), а с 2019 г. – также муниципальных округов (создано 33 за 1 год).

О деформации двухуровневой модели свидетельствуют также региональные кейсы. Так, в Магаданской области в одной из первых в 2014–2015 гг. упразднены все муниципальные районы и поселения и созданы 9 городских округов, при этом только в составе двух есть города [11]. В Калининградской области в течение достаточно непродолжительного времени некоторые муниципальные образования были наделены статусом городского округа, затем преобразованы в муниципальные районы с созданием поселений, а позднее последние снова объединены в городской округ[2].

Показательно, что подобная практика постфактум была легализована. В 2017 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ внесены изменения, в соответствии с которыми городские округа не должны были в обязательном порядке включать один город или поселок городского типа, а их границы должны устанавливаться с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в их состав[3]. А в 2019 г. введены муниципальные округа как новый вид муниципальных образований – аналог городских округов для слабоурбанизированных территорий[4].

Постепенный отход от двухуровневой модели не только *de facto*, но и *de jure* свидетельствует о том, что она не оправдала себя в российских условиях. Поэтому *стратегическое направление совершенствования законодательного регулирования муниципально-территориального устройства* видится нам в отказе от существования нескольких муниципальных образований на одной и той же территории. Такой подход отвечает обеим постулируемым нами целям муниципальной реформы:

- концентрация ресурсов и компетенции в одном властном центре повысит операционную эффективность муниципальных властей;
- социальная эффективность будет обеспечена за счет формирования гражданами единого представительства и однозначной идентификации себя только с одним территориальным сообществом.

Возникает проблема выбора пространственного масштаба новых муниципальных образований. Исторически в муниципально-территориальном процессе сложились два полюса – фрагментация и консолидация.

---

[2] См., напр.: Закон Калининградской области от 5 ноября 2004 г. № 441 «О наделении муниципального образования «Черняховский район» статусом городского округа», Закон Калининградской области от 30 июня 2008 г. № 262 «Об организации местного самоуправления на территории муниципального образования «Черняховский городской округ», Закон Калининградской области от 21 октября 2015 г. № 455 «Об объединении поселений, входящих в состав муниципального образования «Черняховский муниципальный район», и организации местного самоуправления на объединенной территории».

[3] Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[4] Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Выше мы показали тенденцию к укрупнению муниципалитетов в России. Следует отметить, что она характерна не только для нашей страны. Во многих государствах Европы за 30 лет (1973–2013 гг.) число муниципалитетов существенно уменьшилось, особенно в Греции (на 94%), Бельгии (на 75%), Дании, Нидерландах, Исландии (более чем на 50%), Швеции и Финляндии (более чем на 30%), Германии (на 25%). Обычно в качестве мотивов такой политики называются аккумуляция ресурсов, минимизация издержек и расширение перечня услуг, гарантируемых жителям. В то же время есть и обратные тенденции, например, в ряде стран Восточной Европы [12, p. 2–3].

По нашему глубокому убеждению, совершенствование муниципально-территориального устройства – неотъемлемая часть пространственного развития страны. Хотя утвержденная в 2019 г. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года[5] об этом умалчивает.

Соответственно при выборе масштаба территории муниципального образования подлежат учету особенности структуры расселения и экономики в России, в т.ч.:

- значительный размер территории и низкая плотность населения на большей части страны, неравномерное размещение населения на ее территории;
- существенные географические, природно-климатические, демографические и социокультурные различия между регионами и муниципалитетами;
- значительные различия в уровне социально-экономического развития муниципалитетов, неравномерное размещение производительных сил;
- недостаточная инфраструктурная обеспеченность ряда регионов и городов, низкий уровень их экономического взаимодействия.

Все это накладывает отпечаток на выбор территориального масштаба муниципального образования, особенно в сельской местности. Исходя из российских реалий, нам видится *два варианта* формирования одноуровневой системы местного самоуправления.

Первый вариант. Формирование муниципальных образований только на уровне городских и сельских поселений, а также городских округов. Однако в таком случае для решения межпоселенческих задач, по всей видимости, потребуется создание на уровне нынешних районов местных органов государственной власти. Для крупных городов может быть рассмотрен вариант создания внутригородских муниципальных образований, при этом в масштабах города в целом также будут действовать местные государственные органы.

Второй вариант. Формирование муниципальных образований на уровне районов и городов (т.е. муниципальных и городских округов). При этом для городов-миллионников возможность осуществления мест-

[5] Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

ного самоуправления только на внутригородских территориях также может быть сохранена.

Исходя из приведенных выше особенностей пространственного развития нашей страны, *второй вариант представляется более эффективным.*

Многочисленные примеры свидетельствуют, что в России поселенческая модель *в ее нынешнем виде не оправдала себя*, особенно на сельских территориях.

По данным Росстата на 1 января 2020 г., сельские поселения составляют 81% всех муниципальных образований России (*см. табл. 1*), в них проживает 21% населения. При этом почти в половине (47%) сельских поселений (38% всех муниципальных образований) численность населения не превышает 1 000 чел. (*см. табл. 2*). А в Республике Коми существует сельское поселение, не имеющее постоянного населения[6].

Таблица 2

Население сельских поселений и группировка числа сельских поселений по численности населения, проживающего в них, на 1 января 2020 г.

Показатель*	**Всего**	**В т.ч. с числом жителей, чел.**								
		до 500	500–999	1 000–1 999	2 000–2 999	3 000–4 999	5 000–6 999	7 000–9 999	10 000–19 999	20 000 и более
Число сельских поселений, ед.	16 836	2 916	4 996	4 816	1 620	1 245	593	349	266	34
		17,3%	*29,7%*	*28,6%*	*9,6%*	*7,4%*	*3,5%*	*2,1%*	*1,6%*	*0,2%*
Население сельских поселений, тыс. чел	30 937,3	1 001,1	3 687,9	6 781,4	3 919,5	4 783,8	3 456,3	2 927,5	3 486,9	893,2
		3,2%	*11,9%*	*21,9%*	*12,7%*	*15,5%*	*11,2%*	*9,5%*	*11,3%*	*2,9%*

Источник: рассчитано по [13].

* Различное число сельских поселений на 1 января 2020 г. в *таблицах 1 и 2* обусловлено различиями в данных Росстата.

Бюджеты сельских поселений сверхдотационны (в 2019 г. трансферты /кроме субсидий/ составили 61% собственных доходов) [14], кадровые ресурсы также недостаточны для осуществления эффективного управления (яркий пример – победа в сентябре 2020 г. на выборах главы сельского поселения в Костромской области уборщицы, которая призналась, что ее попросили быть техническим кандидатом [15]).

Напомним, поселения создавались в целях приближения власти к гражданам. Однако, как показывают результаты зарубежных исследований, при численности населения муниципалитета менее 1 000 чел. главное достоинство небольших муниципальных образований – более тесный контакт власти с населением и ее большая подконтрольность сообществу – нивелируется негативным восприятием деятельности

[6] Закон Республики Коми от 5 марта 2005 г. № 11-РЗ «О территориальной организации местного самоуправления в Республике Коми».

органов местного самоуправления, неспособных решить насущные проблемы жителей [16, p. 117]. Поэтому, на наш взгляд, перспективы повышения эффективности местного самоуправления в малочисленных сельских поселениях сомнительны.

По нашему мнению, Закон о поправке конституирует сложившийся тренд к отходу от поселенческой модели муниципально-территориального устройства, об основных проявлениях которого мы уже говорили: уменьшение числа поселений и введение муниципальных округов. Также следует отметить существенное сокращение перечня вопросов местного значения сельских поселений в 2014 г. Из их ведения изъяли наиболее ресурсоемкие функции, передав на уровень муниципального района и предоставив субъектам Российской Федерации право осуществлять обратное перераспределение[7].

Таким образом, *в качестве магистрального направления дальнейшего развития законодательного регулирования муниципально-территориального устройства* видится формирование муниципальных образований на одном территориальном уровне – в районах и городах (в крупнейших городах и агломерациях, как вариант, на уровне внутригородских районов [17]).

Компетенция местного самоуправления

Методологическая двойственность, о которой мы писали выше, сказалась и на регулировании компетенции местного самоуправления. Конституция в ее прежней редакции предусматривала два компонента компетенции муниципалитетов: вопросы местного значения и переданные государственные полномочия. Исходя из англосаксонского принципа *inter vires* в Федеральном законе № 131-ФЗ была предпринята попытка сформулировать для каждого вида муниципальных образований закрытый перечень вопросов местного значения – предметов исключительной ответственности местных властей. При этом все иные полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, объявлены отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления (ч. 1 ст. 19). Соответственно, исполнение данных полномочий должно обеспечиваться субвенциями из соответствующего бюджета.

Однако указанная норма Федерального закона № 131-ФЗ *осталась мертвой*. Множество федеральных законов предусматривает полномочия органов местного самоуправления, не относящиеся к вопросам местного значения, без передачи каких-либо материальных и финансовых ресурсов.

---

[7] Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Комитете Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления проведена большая работа по учету полномочий муниципалитетов. Было выявлено, что 173 отраслевых федеральных закона содержат положения, определяющие 1 577 полномочий органов местного самоуправления. Из них 135 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1 348 полномочий органов местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения. 55 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 229 полномочий органов местного самоуправления за пределами вопросов местного значения, из которых, в свою очередь, 17 содержат как полномочия по вопросам местного значения, так и за их пределами, 38 – только полномочия за пределами вопросов местного значения [18].

Таким образом, сформировать закрытый перечень собственных полномочий органов местного самоуправления, осуществляемых ими самостоятельно и под свою ответственность, не удалось. В дальнейшем субъектам Российской Федерации было предоставлено право разграничивать часть вопросов местного значения между сельскими поселениям и муниципальными районами (ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ); устанавливать дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств (ч. 3 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ); «перераспределять» полномочия по решению вопросов местного значения между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления[8]. Фактически *речь идет о праве изымать отдельные полномочия* у органов местного самоуправления.

Дихотомия «вопросы местного значения – переданные государственные полномочия» окончательно разрушилась, когда в Федеральный закон № 131-ФЗ были внесены изменения, предусматривающие право участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ[9], а также права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения[10].

По сути, англосаксонский принцип *inter vires* в определении компетенции местного самоуправления *оказался замещен континентальным принципом общей компетенции,* трактуемым как управление органами местного самоуправления на своей территории значительной частью публичных дел, не исключенных из сферы их компетенции и не находя-

[8] Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[9] Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

[10] Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

щихся в ведении какого-либо другого органа власти (ст. 2 Европейской хартии местного самоуправления[11]).

Закон о поправке делает еще один шаг в этом направлении – предусматривает выполнение органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций (новая редакция ст. 133 Конституции). И отдельно, наряду с решением вопросов местного значения, местным властям вменяется обеспечение в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи в соответствии с федеральным законом (новая редакция ч. 1 ст. 132 Конституции).

Усложнившаяся структура компетенции муниципалитетов требует упорядочения, и в этом мы видим одно из важнейших направлений дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении.

Методологической основой данной работы должно стать последовательное разграничение в структуре компетенции органов местного самоуправления предметов ведения (сфер общественной жизни, в которых органы осуществляют публичную власть) и полномочий (конкретных мер властного воздействия на указанные сферы) [19, с 55–56]. К предметам ведения органов местного самоуправления исследователи традиционно относят вопросы местного значения и вопросы государственного значения, в рамках которых органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями [20, с 539].

Федеральный закон № 131-ФЗ и отраслевые законы формально различают вопросы местного значения и полномочия по их решению, но в конкретных формулировках это различие зачастую теряется. Приведем лишь два примера.

К вопросам местного значения муниципального района, муниципального и городского округа относится организация мероприятий по охране окружающей среды в границах соответствующих муниципальных образований. В данном случае сформулирована именно сфера деятельности, можно ожидать конкретизации полномочий в отраслевом законе. Однако Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в ст. 7, озаглавленной «Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды», перечисляет все те же вопросы местного значения муниципального района и городского округа. В то же время в тексте иных норм данного Федерального закона именно полномочия органов местного самоуправления как юридически гарантированные меры принятия решений и совершения действий не закреплены.

Другой пример. Формулировка вопроса местного значения городского округа в сфере градостроительства содержит перечисление именно конкретных управленческих действий, начиная с утверждения генеральных планов и заканчивая сносом самовольной постройки. Тот же перечень практически в тех же формулировках приведен в ст. 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря

[11] Европейская хартия местного самоуправления *ETS* № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.).

2004 г. № 190-ФЗ в качестве полномочий органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности.

Полагаем, что в законе о местном самоуправлении *должны быть указаны именно предметы ведения местного самоуправления* (они относительно стабильны), а полномочия (как более динамичные) подлежать конкретизации отраслевым законодательством, в т.ч. в оговоренных случаях – законами субъектов Российской Федерации.

Учитывая изменения, внесенные в Конституцию, полагаем, что *к числу предметов ведения муниципалитетов следует отнести*:

- вопросы местного значения, решаемые органами местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность;
- публичные функции, выполняемые органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти (своего рода предметы совместного ведения государства и местного самоуправления);
- государственные вопросы, в рамках которых органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями;
- вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из компетенции муниципалитетов федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации («остаточная» компетенция, поскольку, как отмечал еще Л.А. Велихов, никакой закон не может учесть конкретного круга местных дел [21, с. 273]).

Соответственно, каждый вид предметов ведения имеет свои источники финансирования. Вопросы местного значения и вопросы «остаточной» компетенции должны обеспечиваться поступлениями от налоговых и неналоговых доходов, а также необусловленных трансфертов (дотаций), а переданные государственные полномочия – целевыми трансфертами (субвенциями). С вопросами совместного ведения все не так однозначно.

Ст. 133 Конституции гарантирует органам местного самоуправления компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций. Ряд авторов, исходя из буквального понимания компенсации дополнительных расходов, видят механизм возмещения уже понесенных расходов [22, с. 90–91], другие допускают предварительное финансирование и предлагают использовать форму иных межбюджетных трансфертов (ст. 139.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ) [23, с. 30]. Полагаем, что расходные обязательства при выполнении совместных публичных функций в любом случае должны быть разграничены, в противном случае возникнет ситуация, существовавшая до принятия Федерального закона № 131-ФЗ, когда муниципалитеты оказались погребены под грузом необеспеченных государственных мандатов. Поэтому вполне приемлема форма целевого субсидирования со стороны государства (например, в пределах государственных социальных стандартов), а также софинансирование из собственных доходов муниципалитетов (сверх стандартов и т.п.).

Ключевой вопрос регулирования компетенции местного самоуправления – перечень вопросов местного значения. Установленный Федеральным законом № 131-ФЗ материальный критерий квалификации вопросов в качестве местных – непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения – часто нарушается при формировании перечней вопросов местного значения конкретных видов муниципальных образований. Например, если говорить об участии в профилактике терроризма и экстремизма или в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, то уже само слово «участие» подразумевает отнюдь не локальный характер соответствующего предмета ведения.

По нашему мнению, формирование перечня вопросов местного значения должно исходить из принципа субсидиарности, а также социальной природы местного самоуправления как власти самоуправляющегося территориального коллектива. Поэтому к вопросам местного значения предлагаем относить такие сферы социальной жизни, которые могут быть эффективно решены населением непосредственно или через органы местного самоуправления самостоятельно, под свою ответственность и в интересах местного сообщества.

Властные полномочия по конкретному предмету ведения в их полноте могут быть сведены к четырем группам: планирование (включая целеполагание и прогнозирование), регулирование (установление общеобязательных правил поведения), администрирование (выполнение индивидуальных управленческих действий, организация, финансирование) и контроль. Соответственно, к вопросам местного значения должны относиться такие сферы жизни, в которых органы местного самоуправления в непосредственном контакте с гражданами и при учете их мнения могут эффективно выполнять указанные полномочия в целом, т.е. обеспечивать максимально полное управленческое воздействие.

Поэтому классическими примерами вопросов местного значения нам видятся градостроительство (землепользование и застройка) и благоустройство. Так, в сфере градостроительной деятельности муниципалитеты обладают полномочиями из всех групп: планирование (генеральные планы), регулирование (документы градостроительного зонирования), администрирование (выдача разрешений на строительство, на ввод объектов эксплуатацию) и контроль (муниципальный земельный контроль, снос незаконных построек). В других сферах жизни, которые могут быть отнесены к вопросам местного значения, указанные группы полномочий могут быть представлены в большей или меньшей степени, но общий подход при этом сохранится: это именно местные дела, решаемые сообществом самостоятельно и под свою ответственность.

Мы осознаем, что при таком подходе *перечень вопросов местного значения может радикально сократиться.* Однако это будут именно местные дела, в которых может быть реализовано самоуправление в исконном смысле этого слова.

Многие из существующих вопросов местного значения по природе своей такими не являются, поскольку связаны с реализацией на местах общенациональной политики или государственных социальных гаран-

тий. Яркий пример – организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования. В этой сфере органы местного самоуправления *выступают по сути лишь операторами* соответствующей *государственной услуги*, в то же время регулирование, финансирование (в большей его части) и контроль осуществляется государством. При этом мы отнюдь не призываем изъять вопросы образования у муниципалитетов. Образование, равно как и ряд иных вопросов (аварийно-спасательные службы, предотвращение чрезвычайных ситуаций и т.п.), следует отнести к публичным функциям, осуществляемым органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти.

Полагаем, что круг вопросов местного значения и перечень публичных функций, на постоянной основе выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, должны быть зафиксированы в законе о местном самоуправлении в виде именно сфер деятельности, тогда как полномочия будут конкретизированы отраслевыми федеральными законами.

На основании изложенного, *основными направлениями развития законодательства в части компетенции местного самоуправления* являются последовательное разграничение предметов ведения и полномочий муниципалитетов, определение перечня предметов их ведения в части вопросов местного значения и вопросов «совместного» ведения, инвентаризация полномочий (соотнесение всех полномочий с предметами ведения).

Особенности институциональной организации местного самоуправления на отдельных территориях

Закон о поправке предусматривает возможность создания на территории страны федеральных территорий. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом. Кроме того, федеральным законом могут быть установлены особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях (новая редакция ч. 1 ст. 67 и новая ч. 3 с. 131 Конституции). Обращаем внимание, что речь идет об особенностях организации публичной власти в целом, а не только местного самоуправления.

Чтобы получить представление о том, какими могут быть указанные особенности, проанализируем проект федерального закона № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус», внесенный в Государственную Думу сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым [24]. Проект предусматривает создание федеральной территории в границах городского округа Сириус Краснодарского края, который весной 2020 г. выделен из состава г. Сочи (территория олимпийских объектов Имеретинской низменности). Федеральная территория мыслится как *особый вид публично-правового образования со своим уставом*, т.е. новый субъект права,

наряду с Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Местное самоуправление в границах федеральной территории будут осуществлять население непосредственно, а также органы публичной власти федеральной территории «Сириус», которые планируется одновременно наделить полномочиями органов местного самоуправления городского округа и значительным числом полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (за рядом исключений, в основном в сфере безопасности, предотвращения чрезвычайных ситуаций, правоохранительной деятельности и т.п.). Кроме того, данные органы публичной власти могут быть наделены отдельными полномочиями федеральных органов власти и органов власти Краснодарского края по предметам ведения края.

К числу органов публичной власти федеральной территории проект относит совет федеральной территории «Сириус» (представительный орган), главу федеральной территории «Сириус» (высшее должностное лицо), администрацию федеральной территории «Сириус» (исполнительно-распорядительный орган). Исходя из текста проекта *данные органы не относятся ни к органам государственной власти, ни к органам местного самоуправления*, т.е. представляют собой некие гибридные структуры.

Следует отметить, что в *подобной гибридизации особого российского ноу-хау нет*, она достаточно типична для континентальной традиции децентрализации власти. Например, в Германии районы (более высокий по отношению к общинам уровень территориального деления) функционируют одновременно как местные самоуправляющиеся сообщества, союзы составляющих их общин и представители государства. Похожим образом во Франции коммуны, департаменты и регионы являются одновременно административно-территориальными единицами государства и децентрализованными территориальными коллективами (самоуправлением) [25, с. 167–168; 26, с. 41–42].

Возникает вопрос, насколько такое совмещение статусов соответствует основам конституционного строя России, и прежде всего ст. 3 Конституции, в силу которой народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Ответ на этот вопрос требует отдельного осмысления. Формально-юридические положения гл. 3 и 8 Конституции в новой редакции допускают в качестве исключения из общего правила формирование органов публичной власти с особым статусом, осуществляющих, в частности, местное самоуправление.

Следует отметить, что в законопроекте «О федеральной территории «Сириус» статус органов публичной власти данной территории все же ближе к органам местного самоуправления. Например, в их деятельности не реализуется принцип разделения властей. Совет федеральной территории «Сириус» предлагается формировать сроком на 5 лет в составе 17 членов, из которых 9 избираются населением, по 3 назначаются президентом и правительством России, 1 назначается губернатором Краснодарского края. Кроме того, в состав совета по должности входит глава федеральной территории «Сириус», избираемый советом

по представлению президента Российской Федерации и возглавляющий администрацию территории. При этом члены совета замещают государственные должности Российской Федерации.

Рассмотренная инициатива – не единственный пример совмещения статуса государственного и муниципального должностного лица. Недавно приятый Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» дает заместителям председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министрам право замещать муниципальные должности в случае, если это предусмотрено федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 4). То есть начало тенденции к гибридизации статуса органов государственной власти и местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти по европейскому образцу все же можно проследить. С существенной долей вероятности можно прогнозировать, что она будет распространена также на административные центры субъектов Российской Федерации и на ряд иных территорий, например закрытые административно-территориальные образования, т.е. на территории, где политические условия диктуют необходимость более тесного взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

Названную тенденцию не следует рассматривать исключительно в контексте умаления права граждан на местное самоуправление, если применение новых норм Конституции приведет не только к встраиванию местной власти в единую вертикаль, но и к распространению элементов гражданского участия на более высокие уровни публичного управления, т.е. к повышению упомянутой социальной эффективности публичной власти на местах.

Необходимость стратегического подхода к развитию законодательства о местном самоуправлении

Мы рассмотрели лишь некоторые направления возможного развития законодательства о местном самоуправлении в свете конституционной реформы. Важно чтобы это развитие было системным, проистекало не исключительно из политического волюнтаризма, а основывалось на учете различных факторов социальной действительности. В этой связи следует упомянуть о поручении президента правительству Российской Федерации подготовить проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г. [27].

Если опираться на иные аналогичные документы, например, Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года[12], то в подготавливаемом документе должны содержаться принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере местного

[12] Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

самоуправления, которая в свою очередь может быть определена как система приоритетов, целей, задач, мер и действий органов государственной власти по развитию местного самоуправления.

Говоря о конструировании будущего, Е.С. Шугрина также отмечает необходимость системного подхода к развитию местного самоуправления и формулирует предложения к содержанию основ государственной политики в сфере местного самоуправления [28, с. 10–11].

Соглашаясь со многими высказанными Е.С. Шугриной предложениями, мы все же полагаем, что предпочтительнее говорить о формировании не основ государственной политики, а полноценной стратегии развития местного самоуправления в силу того, что:

- стратегия основывается на анализе состояния объекта, учитывает факторы социальной действительности, влияющие на его развитие;
- стратегия вариативна, она всегда предусматривает разные сценарии достижения цели, задача стратегии – именно в выборе такого сценария и его обосновании, поэтому она содержит критерии такого выбора;
- стратегия предполагает оценку последствий по каждому из вариантов достижения цели, а также индикаторы достижения целей.

Список литературы

1. *Писарев А.Н.* Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы – 2020 // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 6. С. 35–39.

2. *Пешин Н.Л.* Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24–30.

3. *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. 320 с.

4. *Шахрай С.М.* О Конституции. Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013. 919 с.

5. *Сергеев А.А.* К новому пониманию конституционной модели российского местного самоуправления // Закон и право. 2004. № 5. С. 14–17.

6. Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 280514-3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (внесен Президентом Российской Федерации) // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/280514-3

7. Стенограмма 222 заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 21.02.2003 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/280514-3

8. *Майкова Э.Ю., Симонова Е.В.* Двухуровневая система местного самоуправления в современной России: проблемы и перспективы развития // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. 2016. № 16. С. 209–214.

9. *Иванов А.М.* Реформирование органов местного самоуправления и построение межбюджетных отношений в Республике Хакасия // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 1. С. 3–5.

10. Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263

11. Муниципальные образования // Официальный сайт Правительства Магаданской области. URL: https://www.49gov.ru/our_region/municipalites/

12. *Ebinger F., Kuhlmann S, Bogumil J.* Territorial Reforms in Europe: Effects on Administrative Performance and Democratic Participation // Local Government Studies. 2019. Vol. 45. No 1. P. 1–23.

13. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2020 года // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282

14. Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2020 // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/05/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetov_RF_-_01.01.2020.pdf

15. Избранная главой поселения уборщица рассказала, почему пошла на выборы // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20201001/uborschitsa-1578050071.html

16. Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments / U. Sadioglu, K. Dede, ed. PA: IGI Publishing, 2016. 528 pp.

17. Решение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 5 марта 2019 года № 91/7 «Об утверждении рекомендаций Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по итогам «круглого стола» на тему: «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/reshkom_91.7_Rekomendacii.pdf

18. Полномочия местного самоуправления. – Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya.

19. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. 355 с.

20. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. М.: Издательство Юрайт, 2013. 721 с.

21. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. М.: Госиздат, 1928. 468 с

22. *Гриценко Е.В.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.

23. *Филиппова А.В.* Конституционные поправки о местном самоуправлении: анализ проекта и проблемы правоприменения // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 27–31.

24. Проект федерального закона № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7

25. *Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. 251 с.

26. Муниципальное право зарубежных стран / под ред. В.В. Еремяна. М.: Академический Проект, Фонд «Мир», 2006. 752 с.

27. Перечень поручений от 1 марта 2020 года № Пр-354 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года // Официальный сайт Президента России. URL: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919

28. *Шугрина Е.С.* Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3. С. 3–16.

SOME AREAS OF DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE LIGHT OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

The introduction of large-scale amendments to the Constitution of the Russian Federation actualizes the discussion on the areas of development of Russian legislation on local self-government. The article examines the social and legal nature of Russian local self-government, substantiates the conclusion about its duality (the level of public power and the institution of civil society), analyzes the place and role of local self-government in the unified system of public authority. The author comes to the conclusion that the goal of further improving the legislation on local self-government should be recognized as an increase in the efficiency of local self-government in two directions: in solving issues of local importance and performing other public functions (operational efficiency), as well as in meeting the request of citizens for direct participation in the management of common deeds (social efficiency). Based on this goal, possible scenarios for the development of legislation on local self-government are analyzed in two aspects: the territorial structure of local self-government and the competence of local self-government.

Keywords: competence of local self-government, Constitution of the Russian Federation, constitutional amendment act, local self-government, region, system of public authority, territorial structure.

JEL: H11, H70, K10

Дата поступления – 16.11.2020 г.

КИСКИН Евгений Владимирович

советник аппарата Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера;
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Новый Арбат, д. 19, г. Москва, 127025.
e-mail: evkiskin@gmail.com

KISKIN Eugeny V.

Advisor of the Executive Office of the Federation Council Committee on Federal Structure, Regional Policy, Local Government and Northern Affairs; Federation Council of The Federal Assembly of The Russian Federation / 19, Novy Arbat st., Moscow, 127025.
e-mail: evkiskin@gmail.com

Для цитирования:

Кискин Е. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 107-126