

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА, Н.И. ЛУКЬЯНОВА

НОВЫЕ КОНТУРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Обновленной Конституцией Российской Федерации предусмотрено наличие в стране единой системы публичной власти, в которую входят федеральные, региональные и местные органы власти. Конституционные новации потребовали ревизии большого массива законодательства, в первую очередь базовых федеральных законов от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В настоящее время процесс трансформации публичной власти в России стартовал. Идет реализация в субъектах Российской Федерации принятого недавно Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Вместе с тем реформирование публичной власти на местном уровне находится пока в стадии подготовки. Рассмотрение проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» отложено. С учетом непростой политической и экономической ситуации создание новой организационной системы управления регионами и муниципалитетами позволит обеспечить развитие территорий при оперативном корректировании процесса с использованием современных информационных технологий.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, единая система публичной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, разграничение полномочий, федеральное законодательство, законодательный процесс.

JEL: H70, H73, H75, H77, K10

Частью 3 ст. 132 обновленной Конституции предусмотрено, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

В день вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации¹, одобренных на общероссийском голосовании, стало понятно, что принципиальные положения обновленной Конституции о новых контурах публичной власти *потребуется ревизии большого массива законодательства*, в т.ч. законов и подзаконных актов федерального и регионального уровней, муниципальных правовых актов. В первую очередь обновлению должны были быть подвергнуты базовые федеральные законы: от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – федеральные законы № 184-ФЗ и № 131-ФЗ).

О необходимости такого подхода специалистами, учеными и экспертами говорилось давно [1], в т.ч. потому, что разные уровни власти должны не вести параллельное существование в юридическом, организационном и финансовом вакууме, а взаимодействовать в целях наиболее эффективного решения задач в интересах граждан. Успешность проводимых преобразований будет зависеть от того, насколько грамотно будут прописаны новые базовые законы, насколько они будут учитывать реалии такой большой и сложной страны, как Россия, и насколько грамотно законодательные новации будут внедрены в жизнь. Это огромная работа, рассчитанная на много лет. Но некоторые контуры трансформации в России единой системы публичной власти уже наметились.

Публичная власть на региональном уровне

В конце 2021 г. был принят Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ). Этому событию предшествовала большая законодательная работа.

Соответствующий проект Федерального закона № 1256381-7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» был внесен сенатором Российской Федерации А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П. Крашенинниковым в Государственную Думу 27 сентября 2021 г. Закон был призван заменить утрачивающий силу Федеральный закон № 184-ФЗ. Данный Федеральный закон был базовым для всей системы государственной власти в ее территориальном измерении, а также для системы федеративных отношений и разграничения компетенций между уровнями

¹ Поправки в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные ст. 1 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», вступили в силу с 4 июля 2020 г.

власти; он действовал более 20 лет и неоднократно подвергался изменениям. В качестве целей законопроекта было указано создание условий для комплексного, устойчивого социально-экономического развития страны и каждого субъекта Российской Федерации в отдельности в интересах граждан, общества и государства.

Процесс рассмотрения законопроекта был достаточно драматичным. На стадии второго чтения к нему поступили сотни поправок, примерно треть из них была принята, что достаточно серьезно скорректировало первоначальный замысел разработчиков². Законопроект возвращался в процедуру второго чтения со стадии третьего чтения, его поддерживали далеко не все регионы³. Наконец, в процессе принятия закона прошли выборы в Государственную Думу.

Можно выделить двенадцать **основных новелл законопроекта**.

Первая. Законопроект предусматривал *формирование новой модели организации публичной власти на территории субъектов Российской Федерации*. Согласно п. 1 ст. 1 законопроекта, органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Данные формулировки не вызвали особых возражений при обсуждении законопроекта, они вошли в Федеральный закон № 414-ФЗ без изменений.

Вторая. Законопроект развивал также *иные нормы обновленной Конституции Российской Федерации*. В частности, п. 7 ст. 3 не допускалось применение правил международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации. Аналогично решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежали исполнению в Российской Федерации (п. 8 ст. 3). Данные положения также не встретили противодействия в ходе его рассмотрения и вошли в окончательную редакцию закона.

Третья. Ряд новаций законопроекта касался *унификации деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации*. Устанавливался срок полномочий депутатов законодательного органа

² Согласно данным СОЗД, всего к законопроекту поступило 415 поправок, 162 из которых были одобрены к принятию, 253 — к отклонению.

³ Всего поступило 15 отзывов от законодательных органов субъектов Российской Федерации, из которых 12 — поддержали законопроект, 1 — не поддержал (Государственный Совет Республики Татарстан), 2 — поддержали с условиями (Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Собрание депутатов Ненецкого автономного округа). По данным СОЗД.

субъекта Российской Федерации — 5 лет (п. 11 ст. 7). Эта норма вошла в окончательную редакцию закона. В соответствии с ранее действовавшим Федеральным законом № 184-ФЗ данная норма была вариативной для регионов — не более 5 лет.

Четвертая. Законопроектом *расширялись ограничения, связанные с депутатской деятельностью на региональном уровне*. Было установлено, что в течение срока своих полномочий *депутат не может быть сенатором Российской Федерации* за исключением случаев, предусмотренных п. 4 ст. 17⁴ и п. 3 ст. 59⁵ законопроекта и иным федеральным законом (п. 2 ст. 19). В действующую редакцию закона вошла следующая формулировка: «В течение срока своих полномочий депутат не может быть сенатором Российской Федерации, депутатом Государственной Думы, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности субъекта Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы», за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 59 Федерального закона № 414-ФЗ, другим федеральным законом. В частности, согласно п. 5 ст. 4 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в случае, если все депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избраны по одномандатным избирательным округам, депутат этого органа, наделенный полномочиями сенатора Российской Федерации — представителя от этого органа, вправе совмещать осуществление полномочий сенатора Российской Федерации и депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

⁴ В соответствии с ней, если конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации предусмотрено осуществление депутатом депутатской деятельности на профессиональной основе, то в этом случае не менее чем 1 депутату, избранному в составе каждого списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в законодательном органе этого субъекта Российской Федерации, должно быть предоставлено право осуществлять депутатскую деятельность на профессиональной основе.

⁵ В соответствии с ней, депутат законодательного органа субъекта Российской Федерации — города федерального значения, совмещающий в соответствии с федеральным законом, устанавливающим порядок формирования Совета Федерации, осуществление полномочий сенатора Российской Федерации и депутата, со дня наделения его полномочиями сенатора Российской Федерации осуществляет полномочия депутата без отрыва от основной деятельности в Совете Федерации. При принятии решения о наделении депутата полномочиями сенатора Российской Федерации соответствующий депутат освобождается от должности председателя, заместителя председателя законодательного органа субъекта Российской Федерации, председателя, заместителя председателя комитета (комиссии) законодательного органа субъекта Российской Федерации и иных руководящих должностей в законодательном органе субъекта Российской Федерации, замещаемых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом законодательного органа субъекта Российской Федерации.

В действовавшем ранее Федеральном законе № 184-ФЗ совмещение должностей в принципе было разрешено⁶. Кроме того, в рассматриваемый закон была введена норма о том, что *все региональные депутаты замещают государственные должности субъекта Российской Федерации* независимо от того, работают они на постоянной основе или без отрыва от основной деятельности (п. 3 ст. 17 законопроекта).

Пятая. Законопроектом предлагалось предоставить *право законодательной инициативы в региональных парламентах прокурорам субъектов Российской Федерации* (п. 1 ст. 10). Данная норма в неизменном виде вошла в Федеральный закон № 414-ФЗ. По информации Правительства Российской Федерации в настоящее время в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации прокуроры 82 субъектов уже наделены правом законодательной инициативы, которое активно ими используется⁷.

Шестая. Законопроект содержал положения, касающиеся *унификации наименований, сроков полномочий и ряда иных положений*, касающихся высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Наименованием должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации должно было стать слово «глава» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации могло быть предусмотрено дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которое может указываться в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации после наименования «глава», при этом такое наименование *не должно было содержать слов и словосочетаний*,

⁶ В соответствии с п. 1.1 ст. 11 Федерального закона № 184-ФЗ, «депутат, совмещающий в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” осуществление полномочий члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутата, со дня наделения его полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации осуществляет полномочия депутата без отрыва от основной деятельности в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. При принятии решения о наделении депутата полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации соответствующий депутат освобождается от должности председателя, заместителя председателя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, председателя, заместителя председателя комитета (комиссии) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и иных руководящих должностей в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, замещаемых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

⁷ В связи с этим необходимо отметить, что еще 23 июля 2021 г. правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу законопроект № 1219895-7 по вопросу наделения прокурора субъекта Российской Федерации правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации. 25 октября 2021 г. решением Совета Государственной Думы рассмотрение законопроекта отложено. По данным СОЗД.

составляющих наименование должности главы государства — президента Российской Федерации (ст. 20)⁸. В связи с этим пресс-секретарь президента Российской Федерации Д. Песков отметил, что «в России должна быть только одна должность президента»⁹. В России на момент рассмотрения законопроекта было 59 губернаторов, 21 глава республик, 3 главы администрации, 1 президент (в Республике Татарстан) и 1 мэр (г. Москва).

Данное положение законопроекта вызвало, пожалуй, наиболее сильное противодействие со стороны регионов, в частности — Республики Татарстан. Против законопроекта проголосовали 6 депутатов от Татарстана из партии «Единая Россия», еще несколько депутатов от Татарстана не голосовали по этому вопросу. По мнению депутата Государственной Думы А. Фаррахова, закон концептуально правильный и содержит много очень важных и нужных вещей, но из-за ряда вопросов, в т.ч. касающихся Татарстана, депутат решил не поддерживать его в первом чтении. Один из таких вопросов — это возможность и право региона устанавливать наименование должности главы субъекта Российской Федерации. По словам политтехнолога И. Паймушкина, такое голосование депутатов от Татарстана было связано с национальной самоидентификацией местной элиты, а также с попыткой самовыразиться через голосование против некоторых поправок на уровне Республики и поддержку ее президента¹⁰.

Кроме того, Федеральным законом № 414-ФЗ установлено, что срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации составляет 5 лет (п. 2 ст. 20). В соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ данная норма была вариативна для регионов — не более 5 лет.

В законе также появилась норма о том, что отрешенный от должности глава субъекта Российской Федерации не сможет занимать данную должность ни в одном другом регионе в течение 5 лет (п. 6 ст. 21). В соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ, этот срок был ограничен двумя годами.

Законом предусмотрена также новая мера ответственности, которую президент Российской Федерации может применять к главе субъекта Российской Федерации, а именно — *выговор* (п. 3 ст. 29).

⁸ Если рассмотреть зарубежный опыт наименования глав субъектов федерации, то можно отметить, что наиболее распространенным названием руководителя региона будет губернатор. В частности, губернаторы возглавляют 50 штатов США. Это же наименование используется в Мексике, Бразилии, Аргентине, Пакистане, Венесуэле, Индии и Нигерии. В ФРГ глава исполнительной власти земли называется «министром-председателем», в Австрии — «глава земли». В т.н. региональных государствах Испании и Италии регионами руководят главы правительств, именуемые президентами.

⁹ При этом он пояснил, что речь идет о президенте Республики Татарстан. См.: Песков заявил, что в России должна быть только одна должность президента // ТАСС. 27 сентября 2021 г. URL: <https://tass.ru/politika/12515053>

¹⁰ Депутаты Татарстана проголосовали против законопроекта об организации публичной власти // Ведомости. 9 ноября 2021 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2021/11/09/895121-deputati-tatarstana>

Резонанс в СМИ вызвало *отсутствие в законопроекте ограничения по количеству сроков, на которые может избираться глава региона*. Согласно п. 5 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не могло замещать указанную должность более двух сроков подряд. Пресс-секретарь президента Российской Федерации Д. Песков отметил по этому поводу, что «президент является сторонником сменяемости власти, но это не должно быть навязчивой идеей, которая мешает работе»¹¹. В связи с этим в Федеральном законе № 414-ФЗ данная норма не была прописана.

Зарубежный опыт в сфере закрепления продолжительности и количества сроков избрания глав субъектов федераций отличается разнообразием. В США максимальное время пребывания в губернаторской должности ограничено двумя сроками только в отдельных штатах, большинство же губернаторов вправе переизбираться без ограничений. В Бразилии и Венесуэле главы регионов избираются на 4 года и имеют право находиться в должности 2 срока подряд.

Седьмая. Ряд новшеств законопроекта касался *организации исполнительной власти в регионах*. Планировалась унификация названия высшего органа исполнительной власти. Наименованием высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации должно было являться «*правительство*» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации могло быть предусмотрено дополнительное наименование высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которое будет указываться в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации после наименования «*правительство*» (п. 3 ст. 32). Данная норма вошла в Федеральный закон № 414-ФЗ.

Кроме того, в законе содержится более подробное *регулирование деятельности иных государственных органов, формируемых в субъекте Российской Федерации* (ст. 37), включая финансовый (ст. 34) и контрольно-счетный органы (ст. 38).

Существенной новацией стала норма, согласно которой «*федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации* (выделено нами. — Авт.), осуществляющих полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по предметам ведения субъектов Российской Федерации *в сферах образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов, а также осуществляющих региональный государственный жилищный контроль (надзор), региональный государственный строительный надзор, региональный государственный контроль*

¹¹ Песков заявил, что в России должна быть только одна должность президента // ТАСС. 27 сентября 2021 г.

(надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (выделено нами. — Авт.), в форме согласования назначения на должность по результатам проверки соответствия кандидата на замещение должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации квалификационным требованиям» (п. 4 ст. 4). Это положение корреспондирует с конституционной нормой о возможности участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления и предопределяется функциональным единством органов публичной власти.

Восьмая. Законопроект содержал ряд *новаций в сфере участия органов власти регионов в законодательном процессе на федеральном уровне*. В частности, в целях оптимизации законодательного процесса¹² планировалось сократить срок подачи отзывов на проекты федеральных законов с 30 до 15 дней¹³. Однако на стадии второго чтения данная норма вызвала резкую критику со стороны регионов и подверглась коррекции. В окончательном варианте закона она выглядит следующим образом: «Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу размещаются на официальном сайте Государственной Думы и направляются в законодательный орган субъекта Российской Федерации и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации для представления ими в Государственную Думу в тридцатидневный срок отзывов на указанные проекты федеральных законов. В соответствии с Регламентом Государственной Думы указанный срок может быть сокращен, но не менее чем до пятнадцати дней» (п. 2 ст. 39). Поскольку 30-дневный срок сохраняется, сокращен он может быть не менее чем до 15 дней и только в соответствии с Регламентом Государственной Думы.

Аналогичная ситуация сложилась и с *сокращением сроков подачи поправок к законопроектам — с 30 до 15 дней*¹⁴. В первоначальной редакции законопроекта предусматривалась именно такая норма. В Федеральном законе № 184-ФЗ был предусмотрен 30-дневный срок, до его истечения рассмотрение законопроектов во втором чтении не допускалось. В процессе

¹² По данным Пояснительной записки к законопроекту.

¹³ В первоначальной редакции законопроекта данная норма выглядела следующим образом: «Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательный орган субъекта Российской Федерации и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации для представления ими в Государственную Думу в пятнадцатидневный срок отзывов на указанные проекты федеральных законов» (п. 2 ст. 39). Более того, данный срок может быть сокращен по решению Государственной Думы, если более чем две третьих субъектов Российской Федерации выскажутся в поддержку принятия соответствующего проекта федерального закона (п. 3 ст. 39).

¹⁴ Первоначально в законопроекте данное положение выглядело следующим образом: «Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются в законодательные органы субъектов Российской Федерации для представления ими в Государственную Думу... поправок к указанным законопроектам в пятнадцатидневный срок» (ст. 40).

доработки законопроекта на стадии второго чтения старая норма фактически вернулась, но с небольшой оговоркой: «Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу размещаются на официальном сайте Государственной Думы и направляются в законодательный орган субъекта Российской Федерации и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации для представления ими в Государственную Думу в *тридцатидневный срок отзывов* на указанные проекты федеральных законов. В соответствии с Регламентом Государственной Думы указанный срок может быть сокращен, но *не менее чем до пятнадцати дней*» (ст. 40 закона).

Одновременно с этим в закон была внесена норма о том, что проект федерального закона по предметам совместного ведения, касающийся определенных субъектов Российской Федерации, *не может быть рассмотрен без поступления мнения таких субъектов Российской Федерации* (п. 4 ст. 39).

Девятая. Первоначальной редакцией законопроекта в целом сохранялась действующая модель разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления (гл. 7 законопроекта). В системе регулирования вопросов разграничения компетенции сохранялись договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 6 ст. 1).

Вместе с тем перечень собственных полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения *был пересмотрен, полномочия были укрупнены* сообразно сферам, в которых они осуществляются, как утверждали разработчики законопроекта, для исключения некорректного истолкования на местах соответствующих норм¹⁵. Пунктом 1 ст. 44 законопроекта на органы государственной власти субъекта Российской Федерации планировалось возложить *56 различных полномочий*, в то время как в Федеральном законе № 184-ФЗ было предусмотрено *более 120 полномочий* субъектов Российской Федерации. Таким образом, объем компетенции органов власти регионов серьезным образом менялся.

Этот подход подвергся серьезной критике, в т.ч. со стороны субъектов Российской Федерации, вследствие чего модель разграничения полномочий на стадии второго чтения была пересмотрена. В действующей редакции Федерального закона № 414-ФЗ регламентируется *170 полномочий* органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджетов субъекта Российской Федерации (ст. 44 закона).

¹⁵ По данным Пояснительной записки к законопроекту.

Десятая. Законопроект содержал более развернутые *положения о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями* (ст. 52). С учетом необходимости последующего регулирования муниципального уровня власти эти положения сохранились и в действующей редакции Федерального закона № 414-ФЗ.

Одиннадцатая. Закон регулирует *особенности осуществления публичной власти*: на территориях субъектов Российской Федерации — городов федерального значения (ст. 59 закона), на федеральных территориях, на территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на иных территориях (ст. 60 закона) — данные нормы сохранились в окончательной редакции закона.

Двенадцатая. В части обеспечения взаимодействия органов публичной власти разных уровней Федеральным законом № 414 предусмотрено, что *органы власти могут обращаться в Государственный Совет Российской Федерации для разрешения споров* в целях обеспечения согласительных процедур и для разрешения возможных разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (п. 2 ст. 62). Кроме того, предусмотрена возможность *дистанционного взаимодействия* органов публичной власти, дистанционного участия в заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации (п. 2 ст. 2). Данные положения в ходе принятия закона остались неизменными.

Основная часть положений Федерального закона № 414 в соответствии со ст. 65 закона вступила в силу с момента его официального опубликования — 27 декабря 2021 г.¹⁶, за исключением отдельных положений закона:

- главы 2, 3, 4 (за исключением ч. 5 ст. 36), 5 и 9 закона вступят в силу с 1 июня 2022 г.;
- часть 5 ст. 36, гл. 7 и 8 закона вступят в силу с 1 января 2023 г.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с законом не позднее 1 января 2023 г. Как можно заметить, переходный период введения положений закона в силу достаточно короткий, что порождает определенные опасения, поскольку коррекции подлежит огромный пласт законодательства всех уровней.

Столь масштабные правовые новации *не могли не вызвать острую дискуссию*.

По мнению одного из разработчиков законопроекта, А. Клишаса, «законопроект предусматривает меры, направленные на улучшение качества жизни наших граждан, закрепляет механизмы эффективной реализации полномочий органов власти на каждом из их уровней, их согласованного функционирования и взаимодействия между собой»¹⁷.

¹⁶ Российская газета. 27 декабря 2021 г.

¹⁷ Губернаторам разрешат избираться более чем на два срока подряд // РБК. 27 сентября 2021 г. URL: <https://www.rbc.ru/politics/27/09/2021/615166f79a79470e64a05a4e>

Другой разработчик законопроекта, П. Крашенинников, полагает, что «положения законопроекта базируются на конституционных основах единства публичной власти в Российской Федерации и направлены на создание условий для комплексного, устойчивого социально-экономического развития страны и каждого ее субъекта в отдельности — в интересах граждан, общества и государства»¹⁸. По мнению пресс-секретаря президента Российской Федерации, Д. Пескова, пока преждевременно комментировать законопроект. Он также отметил, что Владимир Путин является сторонником сменяемости власти, но «все хорошо в меру»¹⁹.

Политолог Н. Данюк полагает, что «законопроект позволяет обеспечить согласованные действия различных уровней публичной власти, что должно повысить эффективность решения задач в интересах российских граждан»²⁰. По мнению политического обозревателя радиостанции «Говорит Москва» А. Асафова, «идеи и смыслы, заложенные в Конституции России, получили вид законопроекта, который примет обновленная Госдума. Не исключаю, что после принятия этого законопроекта мы увидим по стране череду досрочных выборов глав субъектов»²¹. По словам директора Центра политического анализа П. Данилина, «учитывая те требования, которые предъявляются к власти для исполнения их полномочий, это крайне важно, чтобы муниципальные, региональные и федеральные власти действовали, имея общие, единые ценности. Определение длительности сроков полномочий, определение зоны ответственности — все это входит в этот законопроект»²².

Но немало было и *критических мнений*. Так, например, депутаты Архангельской областной думы, а также Тюменской областной думы в целом поддержали законопроект, однако у региональных законодателей были замечания к законопроекту, о чем заявил депутат Государственной Думы от Тюменской области Н. Брыкин. По его мнению, если инициативу примут в нынешней редакции, произойдет «коллапс для всех наших регионов», которого можно избежать, если внести поправки, фиксирующие особое положение «тюменской матрешки» и Архангельской области с входящим в нее Ненецким автономным округом. О необходимости скорректировать законопроект в отзыве, направленном в Государственную Думу, писали и депутаты Ненецкого автономного округа.

¹⁸ Сайт Государственной Думы, 27 сентября 2021 г. URL: <http://duma.gov.ru/>

¹⁹ Песков заявил, что Путин является сторонником сменяемости власти. URL: <https://tass.ru/politika/12515005>

²⁰ Названа главная цель законопроекта о публичной власти в регионах // Взгляд. 27 сентября 2021 г. URL: <https://vz.ru/news/2021/9/27/1121155.html>

²¹ Закон о региональной власти может потребовать досрочных выборов глав субъектов // Журналистская правда. 27 сентября 2021 г. URL: <https://jpgazeta.ru/zakon-o-regionalnoj-vlasti-mozhet-potrebovat-dosrochnyh-vyborov-glav-subektov/>

²² Политолог Данилин прокомментировал внесение в Госдуму законопроекта о региональной власти // RT. 27 сентября 2021 г. URL: <https://russian.rt.com/russia/news/911473-politolog-danilin-proekt-regionalnaya-vlast>

Руководитель группы региональных рейтингов АКРА Е. Анисимова отмечает, что по договору, заключенному в 2004 г. и пролонгированному в 2018 г. до 2025 г. Тюменской областью, Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами, власти регионов координируют планы по социально-экономическому развитию в рамках общего курса. Для этих целей автономные округа перечисляют области по 29,5% налога на прибыль, собранного на территории округов. По подсчетам АКРА, это существенный доход для бюджета региона: в 2020 г. налог на прибыль Тюменской области составлял 35 млрд руб., дополнительно по договору от Ханты-Мансийского автономного округа область получила 41 млрд руб., от Ямало-Ненецкого автономного округа — 24 млрд руб. Бюджетная политика трех субъектов Российской Федерации выстраивается на основе трехстороннего договора, и, очевидно, в случае ее изменения необходимо предупредить региональные власти заранее²³.

Публичная власть на местном уровне

Когда стало понятно, что закон, регулирующий осуществление публичной власти на региональном уровне, будет принят, встал вопрос и о *распространении конституционных положений* о единстве системы публичной власти на *местный уровень*. Перед его разработчиками встало сразу несколько непростых задач.

По мнению экспертов, *наиболее значимо* с точки зрения развития конституционных норм в федеральном законодательстве в части местного самоуправления следующее:

- закрепление единой системы публичной власти вкупе с необходимостью взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в ее рамках;
- отход от поселенческой модели муниципально-территориального устройства; местное самоуправление будет осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом, с учетом установления особенностей осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях;
- выделение в структуре компетенции местного самоуправления вопросов местного значения, переданных государственным полномочий и публичных функций, осуществляемых во взаимодействии с органами государственной власти [2].

Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — законопроект, проект закона) также был внесен сенатором Российской Федерации А. Клишасом и депутатом Государственной

²³ Полпред Президента в УрФО предлагает «дошлифовать» законопроект о публичной власти // Ведомости. 3 ноября 2021 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2021/11/02/894292-polpred-urfo>

Думы П. Крашенинниковым в Государственную Думу 16 декабря 2021 г. Законопроект направлен на совершенствование организации местного самоуправления (далее — МСУ) в Российской Федерации. Основная часть положений законопроекта²⁴ планировалась к вступлению в силу с 1 января 2023 г.; отдельные главы (в т.ч. общие положения законопроекта) — со дня его официального опубликования. Переходный период устанавливался до 1 января 2028 г.

Очевидно, что принятие законопроекта потребует внесения изменений в более чем 100 федеральных законов. Данный закон заменит действующий в настоящее время Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: за 18 лет в него было внесено более 150 изменений, нормы закона во многом требуют обновления, в т.ч. с учетом положений, принятых в развитие обновленной Конституции Российской Федерации, федеральных законов о Государственном Совете²⁵ и об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, нацеленных на построение единой системы публичной власти, эффективное функционирование которой важно для устойчивости социально-экономического развития муниципалитетов, регионов и страны в целом.

Концептуальные правовые новации законопроекта

Выделим девять **концептуальных правовых новаций** законопроекта.

Первая новация. Законопроект предусматривает *формирование новой одноуровневой модели организации органов МСУ*. Устанавливается, что МСУ осуществляется в городских округах, муниципальных округах и внутригородских территориях (внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения. Одноуровневая организация планируется к введению постепенно (в течение 6 лет — до 1 января 2028 г.). Новые выборы в упраздняемые органы МСУ не будут проводиться. Как отметил председатель Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности В. Тимченко, законодательная инициатива исходит из практики, сложившейся на местах: «Одноуровневая модель местного самоуправления — это как раз то решение, которое продиктовано самой жизнью»²⁶.

На 1 января 2021 г. в Российской Федерации насчитывалось 20 184 муниципальных образования, в т.ч. 1 593 муниципальных

²⁴ Гл. 2 «Территориальные основы организации местного самоуправления», гл. 3 «Организационные основы местного самоуправления», гл. 4 «Функциональные основы организации местного самоуправления», гл. 5 «Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления», гл. 7 «Экономическая основа местного самоуправления».

²⁵ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

²⁶ По материалам заседания экспертного «круглого стола» в рамках обсуждения проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», 20 января 2022 г. // Сайт Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/132832/>

района, 1 327 городских и 16 235 сельских поселений, 113 муниципальных и 627 городских округов, 3 городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск), 19 внутригородских районов в городских округах, 267 внутригородских муниципальных образований в границах городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь)²⁷.

Таким образом, в случае реализации новаций масштабные изменения затронут более 17 тыс. городских и сельских поселений, а также более 1,5 тыс. районов. По данным экспертов, общее количество муниципальных образований ориентировочно сократится с более чем 20 тыс. до 3 тыс.²⁸

Кроме того, изменения затронут значительное количество муниципальных выборных должностных лиц и муниципальных служащих: на 1 января 2021 г. в Российской Федерации насчитывалось 203,3 тыс. действующих депутатов, 19,9 тыс. действующих глав муниципалитетов, а также 293,3 тыс. муниципальных служащих; Минюст России оценивает общую численность людей, постоянно участвующих в деятельности органов местного самоуправления, приблизительно в 450–500 тыс. чел.

На состоявшемся 17 января 2022 г. Совете по местному самоуправлению при Совете Федерации²⁹ заместитель Министра юстиции России А. Логинов подчеркнул, что при завершении реформы могут потерять работу до трети от общей численности муниципальных служащих. По его словам, с этим связаны большие риски, поскольку люди, которые живут в населенных пунктах, вряд ли смогут переквалифицироваться. Кроме того, они являются проводниками определенных политических предпочтений на местах. Как отметил А. Логинов, особо остро эта проблема будет стоять для Центрального федерального округа, Южного федерального округа и Северо-Кавказского федерального округа. В отношении депутатского корпуса и работников подведомственных муниципальных учреждений сокращение может составить до 45%. Первый заместитель председателя Совета Федерации А. Турчак, признавая важность темы, предложил Минюсту России, Минтруду России и другим ведомствам представить соответствующий прогноз, а также предложить компенсирующие мероприятия. Губернатор Пензенской области О. Мельниченко полагает, что сокращение муниципальных служащих будет «не таким фатальным».

С этой позицией солидарен председатель Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности В.С. Тимченко. Выступая 20 января на заседании экспертного «круглого стола», посвященного обсуждению законопроекта, сенатор подчеркнул, что вливание поселений в состав, в структуру либо городского округа, либо муници-

²⁷ Доклад Минюста России о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 г.

²⁸ Алексеев Д. Большое дело: россияне ждут реформа самоуправления // Известия. 19 декабря 2021 г. URL: <https://iz.ru/1266044/dmitrii-alekseev/bolshoe-delo-rossiian-zhdet-reforma-samoupravleniia>

²⁹ Сайт Совета Федерации, 17 января 2022 г. URL: <http://council.gov.ru/>

пального округа не ликвидирует чиновников. Более того, если сегодня сельское поселение (и по закону, и на практике) — это несколько населенных пунктов, входящих в сельское поселение, и в этих населенных пунктах никакой власти нет (ни административной, ни тем более представительной власти), то реорганизация может привести к тому, что те чиновники, которые работали в администрации сельского поселения, могут быть рассредоточены по территории района или области, что *приведет не к уменьшению, а к увеличению количества чиновников*.

Наряду с акцентом на положительных экономических эффектах от принятия закона, *высказывались сомнения* о целесообразности создания укрупненных муниципалитетов без учета региональной специфики³⁰. В целях минимизации негативных рисков укрупнения эксперты считают необходимым закрепить в законе *обязательность создания территориальных органов местной администрации*³¹. В представленной редакции законопроекта предлагается лишь возможность создания таких органов (п. 16 ст. 22)³².

Вторая новация. С учетом уменьшения количества видов муниципальных образований законопроектом предусматривается *три формы преобразования муниципалитетов*: объединение, разделение и изменение вида муниципального образования (например, городской округ при несоблюдении установленных для него требований должен быть преобразован в муниципальный округ)³³.

В целом можно отметить, что в России, как и в зарубежных странах³⁴, наметилась тенденция к укрупнению муниципалитетов. Так, в Подмосковье этот процесс начался еще в 2014 г., за 5 лет вместо 378 муниципальных образований здесь появилось 64 городских округа с единой администрацией, главой и советом депутатов. В других регионах, например, в Удмуртии, Пермском, Приморском и Ставропольском краях, Нижегородской, Кировской и Калининградской областях, поселения активно объединяют в более крупные муниципальные округа³⁵.

³⁰ Прах А., Веретенникова К. Местное самоназначение // Коммерсантъ. 17 декабря 2021 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5131362>

³¹ Эдуард Уразаев прокомментировал новый закон о местном самоуправлении // Мирмол. 17 декабря 2021 г. URL: <https://mirmol.ru/novosti/jeduard-urazhev-prokommentiroval-novyy-zakon-o-mestnom-samoupravlenii/>

³² В некоторых субъектах Российской Федерации площадь муниципальных районов составляет сотни тыс. км². Например, от 103 км² в Коркинском муниципальном районе Челябинской области до 880 тыс. км² в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края. Доклад Минюста России о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 г.

³³ В действующем Федеральном законе № 131-ФЗ установлены аналогичные виды преобразований муниципалитетов, а также присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

³⁴ Во многих государствах Европы за последние 30 лет число муниципалитетов существенно уменьшилось: в Греции на 94%; в Бельгии на 75%; в Дании, Нидерландах, Исландии более чем на 50%; в Швеции и Финляндии более чем на 30%; в Германии на 25%. Обычно в качестве мотивов такой политики называются аккумуляция ресурсов, минимизация издержек и расширение перечня услуг, гарантируемых жителям [2].

³⁵ Прах А., Веретенникова К. Местное самоназначение // Коммерсантъ. 17 декабря 2021 г.

Третья новация. Новациями предусматривается *уточнение компетенции органов МСУ*. В законопроекте понятие «вопросы местного значения» заменяется на «полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». В соответствии с положениями законопроекта за городскими и муниципальными округами закрепляется базовый одинаковый объем из *27 неотъемлемых полномочий*. Они направлены на непосредственное решение местных задач (п. 1 ст. 32 законопроекта). Этот перечень одинаковый для городских и муниципальных округов. Это, например, вопросы бюджета, благоустройства, развития внутридворовых территорий, обеспечение доступности медицинской помощи. При этом *за регионами закрепляется право своими законами перераспределять перечень из 28 полномочий* в конкретном муниципалитете. Это касается, например, создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб, организации мероприятий по мобилизационной подготовке, т.е. полномочий, которые фактически имеют государственное значение. В настоящее время, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ за городскими (муниципальными) округами закреплено 46 вопросов местного значения, за городскими поселениями и муниципальными районами — 40 вопросов, за сельскими поселениями — от 13 до 25.

Как отмечает П. Крашенинников, действующий Федеральный закон № 131-ФЗ содержит 9 статей, закрепляющих разные перечни вопросов местного значения, права органов МСУ, а также их полномочия. Вопросы местного значения являются одним из главных элементов компетенции органов МСУ, при этом, исходя из действующих формулировок, происходит путаница по содержанию с закрепленными в федеральных отраслевых законах полномочиями разных органов публичной власти. Новации позволяют *устранить имеющееся дублирование функций между органами МСУ*, а также *исключить из местной компетенции несвойственные муниципалитету функции*. Более того, для развитых и самодостаточных территорий *перечень полномочий может быть шире и включать до 55 полномочий*, что положительно скажется на эффективности оказания муниципальными органами многих услуг жителям при надлежащем финансовом обеспечении.

В. Тимченко подчеркнул, что оптимизация структуры местного самоуправления *не должна привести к уменьшению финансового обеспечения* или наполнения муниципальных бюджетов³⁶.

Четвертая новация. Законопроектом уточняется *порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями*. К преимуществам такого подхода можно отнести установление финансовых гарантий МСУ при передаче государственных полномочий, что находится в русле обновленных положений Конституции Российской

³⁶ По материалам заседания экспертного «круглого стола» в рамках обсуждения проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», 20 января 2022 г.

Федерации. Так, ст. 33 законопроекта устанавливается, что субъекты Российской Федерации имеют право передавать органам МСУ осуществление отдельных государственных полномочий, осуществляемых субъектами Российской Федерации, *только при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.*

Более подробно в законопроекте урегулированы вопросы контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Как и в действующем Федеральном законе № 131-ФЗ, проектом закона органам государственной власти предоставляется право осуществлять контроль за исполнением муниципальными органами власти переданных полномочий. Устанавливаются нормы *об изъятии отдельных государственных полномочий* в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами МСУ данных полномочий.

Пятая новация. Законопроектом сохраняется структура органов МСУ³⁷, однако предусматриваются новшества в формировании местных органов власти. Так, устанавливается единственный вариант формирования представительного органа муниципального образования — *посредством муниципальных выборов.* В настоящее время для разных видов муниципалитетов предусмотрены альтернативные варианты формирования местных представительных органов власти — путем муниципальных выборов³⁸ либо делегирования³⁹.

Законопроект оставляет возможность избрания главы муниципалитета на муниципальных выборах представительным органом из своего состава, но вместе с тем развивает нормы обновленной Конституции Российской Федерации *об участии органов государственной власти в формировании органов МСУ.* Так, новациями предусматривается, что избрание главы муниципалитета местным представительным органом осуществляется двумя способами: из своего состава либо из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (пп. 3 п. 2 ст. 19 законопроекта). Избранный вторым способом глава муниципалитета возглавляет местную администрацию. Похожий подход предусмотрен и в действующем Федеральном законе № 131-ФЗ. Однако кандидаты на пост главы муниципалитета должны быть отобраны по результатам конкурса конкурсной комиссией. Одна половина ее членов

³⁷ В нее, как и ранее, входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

³⁸ Представительный орган поселения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

³⁹ Представительные органы муниципального района и городского округа с внутригородским делением могут формироваться путем муниципальных выборов либо делегирования.

назначается местным представительным органом, другая — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации⁴⁰.

Данная инициатива широко обсуждалась в СМИ. Эксперты высказали мнение, что в случае ее реализации данный способ избрания глав муниципалитетов станет преобладающим, что приведет к *отмене прямых выборов глав муниципалитетов*. По данным Минюста, исходя из положений уставов 622 городских округов, только 42 главы должны избираться на выборах⁴¹. Острые дискуссии также вызвало *отсутствие критериев*, по которым высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации будет отбирать кандидата в главы муниципалитета⁴².

Шестая новация. Законопроектом *расширяются основания для удаления главы муниципалитета в отставку*. Одним из таких оснований становится систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов МСУ. С соответствующей инициативой высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе обратиться в местный представительный орган. При этом понятие «систематическое» не раскрывается.

Также предусматривается право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации вынести дисциплинарное взыскание (предупреждение, выговор) главе муниципалитета, главе местной администрации за ненадлежащее исполнение или неисполнение переданных государственных полномочий⁴³. Данные меры могут применяться независимо от способа избрания главы муниципалитета или способа назначения главы местной администрации.

Седьмая новация. Ряд новаций законопроекта касаются *статуса и деятельности должностных лиц местного самоуправления*. Вводятся нормы о том, что глава муниципалитета, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность. Устанавливается *единый срок полномочий — 5 лет*. Одновременно *снижается возможность установления ограничения одному и тому же лицу занимать должность главы муниципалитета в течение двух сроков под-*

⁴⁰ В муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения.

⁴¹ Доклад Минюста России о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 г. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202111.docx>

⁴² Закиев В. Технократизация местного самоуправления // Закон.ру. 17 декабря 2021 г. URL: https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya

⁴³ Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ глава муниципалитета (местной администрации) может быть отрешен от должности только после решения суда, например в случае нецелевого расходования средств, выделенных муниципалитету. Кроме того, предусматривается возможность удаления главы муниципалитета в отставку по инициативе депутатов местного представительного органа или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

ряд⁴⁴. В настоящее время установление сроков полномочий должностных лиц МСУ регулируется уставами муниципалитетов по-разному, на федеральном уровне установлены лишь общие критерии⁴⁵.

В сравнении с Федеральным законом № 131-ФЗ законопроектом упорядочиваются нормы, регулирующие статус лиц, замещающих муниципальные должности: установлены гарантии, ограничения и ответственность.

Восьмая новация. К преимуществам законопроекта можно отнести *детальную регламентацию вопросов международного сотрудничества на муниципальном уровне*. Предусматривается формирование и ведение перечня соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органов МСУ. Определяется, что международные и внешнеэкономические связи осуществляются органами МСУ в целях решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Действующим законодательством урегулированы только вопросы взаимодействия приграничных муниципалитетов⁴⁶. Отдельные положения отсылочного характера, касающиеся внешних связей муниципалитетов, содержатся в нескольких актах. Кроме пп. 8 п. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, это статья 11 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», где указано, что муниципальные образования осуществляют внешнеторговую деятельность только в случаях, установленных федеральными законами. Нормы данных законов противоречивы даже на уровне терминологии: в Федеральном законе № 131-ФЗ имеется термин «внешнеэкономические связи», в Федеральном законе № 164-ФЗ — «внешнеторговая деятельность».

Девятая новация. Законопроектом *уточняется перечень форм участия населения в осуществлении МСУ*. Это местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, территориальное общественное самоуправление, опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, а также деятельность старосты сельского населенного пункта. Не исключается также возможность участия населения и в иных формах осуществления местного самоуправления, не противоречащих Конституции Российской Федерации⁴⁷.

⁴⁴ Согласно п. 3.2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования могут устанавливаться ограничения, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более определенного данным уставом количества сроков подряд.

⁴⁵ Так, например, срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не может быть менее 2 и более 5 лет.

⁴⁶ Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». Наряду с Российской Федерацией и ее субъектами закон выделяет муниципальные образования приграничных субъектов Российской Федерации в качестве субъектов приграничного сотрудничества.

⁴⁷ В Федеральном законе № 131-ФЗ помимо вышеперечисленных форм устанавливались также такие формы, как правотворческая инициатива граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления.

Вместе с тем в законопроекте недостаточно прописаны полномочия старосты населенного пункта в решении вопросов жизнеобеспечения населения, проживающего в поселении, в котором не будет органов МСУ.

Внесение законопроекта вызвало широкий резонанс. Один из авторов законопроекта А. Клишас отметил, что «проект направлен на создание гарантий благополучия граждан. Документ определяет единые принципы образования и деятельности органов местного самоуправления, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами»⁴⁸. По словам сенатора, за счет перераспределения полномочий реализация законопроекта позволит повысить эффективность органов местного самоуправления и укрепит их финансовую обеспеченность. Как заявил другой разработчик П. Крашенинников, законопроект «посвящен организации местного самоуправления и является следующим этапом в выстраивании единой системы публичной власти в стране»⁴⁹. По его словам, положения законопроекта направлены на создание условий для комплексного, устойчивого социально-экономического развития страны в интересах граждан, общества и государства.

Председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера А. Шевченко отметил важность поэтапного претворения в жизнь законодательных новшеств. По его словам, принятие закона не повлечет необходимость срочных преобразований. Реформа может быть осуществлена на местах в спокойном и планомерном режиме. Сенатор также подчеркнул, что *одноуровневая организация МСУ не повлечет за собой ликвидацию социальных учреждений*. Их доступность для граждан сохранится, а в перспективе, с учетом новых организационных и планировочных решений местных и региональных властей, может улучшиться⁵⁰.

По мнению экспертного сообщества, законопроект затрагивает большое количество вопросов. Отмечается, в частности, что муниципальная трансформация может привести к *переименованию населенных пунктов*. Так, например, в некоторых районах Верхневолжья Тверской области имеются населенные пункты с одинаковыми названиями. На сегодняшний день у почтальонов не возникает путаницы из-за этого совпадения, поскольку одноименные деревни раскиданы по разным сельским поселениям. Но с преобразованием районов в округа сельские поселения будут упразднены, и здесь могут возникнуть проблемы.

⁴⁸ Замахина Т. В Госдуму внесен проект закона о новой системе местного самоуправления // Российская газета. 16 декабря 2021 г. URL: <https://rg.ru/2021/12/16/v-gosdumu-vnesen-proekt-zakona-o-novoj-sisteme-mestnogo-samoupravleniia.html>

⁴⁹ Павел Крашенинников представляет проект закона о местном самоуправлении // Российская газета. 24 января 2021 г. URL: <https://rg.ru/2022/01/24/pavel-krashennnikov-predstavliaet-proekt-zakona-o-mestnom-samoupravlenii.html>

⁵⁰ По материалам заседания экспертного «круглого стола» в рамках обсуждения проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», 20 января 2022 г.

В случае укрупнения районов возможно возникновение вопросов в части *переоформления документов на право собственности, регистрации по месту жительства*.

Кроме того, в законопроекте четко не указано, к чьим полномочиям относится и каким нормативным правовым актом устанавливается наделение муниципального образования статусом муниципального округа, городского округа, внутригородского муниципального образования города федерального значения.

Как подчеркивают эксперты, в законопроекте, в отличие от Федерального закона № 131-ФЗ, *не содержится положение о выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований*. Это может негативно отразиться на финансовых гарантиях МСУ.

По мнению ведущего научного сотрудника Института социологии РАН Р. Петухова, отказ от поселенческого уровня организации публичной власти на местах *приведет к депривации населения периферийных населенных пунктов*⁵¹. Как отметил эксперт, есть социальный закон: люди стремятся сократить дистанцию между местом жительства и местом концентрации благ (социальные услуги, доступ к органам власти, транспорт). Поэтому те, кто может, будут уезжать из периферийных территорий, поскольку это будет повышать их административный статус и социальное самочувствие. Если у них такой возможности нет, они будут оставаться в этих местах, и мы получим депривированное население. Упразднение органов власти поселений создаст предпосылки к формированию на периферии (городских) муниципальных округов «серых зон», плохо контролируемых окружными властями. Территориальных органов государственной власти в периферийных населенных пунктах, как правило, не будет. Сокращение числа участковых полицейских приведет к их номинальному присутствию на таких территориях (в определенные дни или в случае происшествия). Петухов также предупредил, что если в таких местах не останется хотя бы формальных признаков власти, то единственным источником информации о них станут статистические отчеты и жалобы граждан. По его мнению, на данных территориях должны остаться хотя бы территориальные органы власти городских (муниципальных) округов.

Вместе с тем председатель Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности В. Тимченко подчеркнул, что административные органы не только останутся, но *и будут более широко разветвлены*. Сенатор также отверг опасения некоторых экспертов о том, что сокращение депутатского корпуса на поселенческом уровне приведет к потере связи с населением. По его словам, если акцент будет сделан на присутствии в каждом населенном пункте представителей теруправления или администрации, которые

⁵¹ По материалам экспертного «круглого стола», посвященного обсуждению проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», проведенного в Совете Федерации 20 января 2022 г.

непосредственно могут решать вопросы в интересах жителей, от этого только повысится эффективность и результативность деятельности органов МСУ⁵².

Зарубежный опыт структурирования местного самоуправления

Как показывает зарубежный опыт, в системе МСУ выделяется разное число уровней.

В Польше реализована трехуровневая система МСУ: на уровне гмин (городов), повятов (районов) и воеводств. Нижестоящие уровни местного самоуправления не подотчетны вышестоящим. В Испании МСУ осуществляется на уровне муниципалитетов и провинций, а также в коллективных поселениях⁵³. На каждом уровне формируются местные органы власти, избираемые населением. Двухуровневая система МСУ (на уровне провинций и муниципалитетов) реализована в Италии. В Греции местное самоуправление реализовано на уровне муниципалитетов и общин: к муниципалитетам относятся главные города в номах и города с населением более 10 тыс. жителей⁵⁴. На двух уровнях — в муниципалитетах (городских и сельских поселениях) и приходах⁵⁵ — функционирует МСУ в Португалии.

Великобритания состоит из 4 крупных регионов, каждый из которых сформировал свои традиции и стиль правления на местном уровне. В зависимости от этого на территории всей страны существуют два либо три уровня местного управления. В каждой из единиц управления (графства (районы), унитарные образования и округа, которые, в свою очередь, делятся на приходы) имеются органы самоуправления. Например, в Англии функционирует трехуровневая структура МСУ (графства, районы, сельские приходы). В Уэльсе система МСУ в основном строится по двухуровневому принципу и имеет много сходных черт с английской. Шотландия разделена на 9 округов и 53 района, в которых местные органы власти действуют на двух уровнях. МСУ в Северной Ирландии осуществляется на одном уровне в 26 районах.

В ФРГ МСУ осуществляется на уровне коммун, а также на уровне районов, которые, с одной стороны, входят в систему органов местного самоуправления, а с другой — являются низшими органами го-

⁵² По материалам заседания экспертного «круглого стола» в рамках обсуждения проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», 20 января 2022 г.

⁵³ Представляют собой промежуточное звено между отдельными поселениями и муниципалитетами. Данные «подмуниципальные» административные единицы имеют правовой статус.

⁵⁴ К общинам относятся деревни с населением более тысячи жителей. Крупные деревни в силу исторических и географических традиций также могут быть приравнены к общинам.

⁵⁵ Приходы, первоначально возникшие как элементы церковной структуры, трансформировались со временем в административные единицы, местные округа, охватывающие от нескольких десятков жителей в малонаселенных пунктах до сотен тысяч человек в крупных урбанизированных районах.

сударственной администрации. Особенностью модели управления современной Франции является сочетание функций государственного управления и функций МСУ на местах. МСУ осуществляется на уровне департаментов и коммун⁵⁶.

Встречаются также одноуровневые системы местного самоуправления. Как правило, они реализуются в странах с унитарной формой территориального устройства⁵⁷.

Для некоторых стран постсоветского пространства характерно также многоуровневое МСУ, однако функционирует оно одновременно с государственным управлением на местах. Так, в Беларуси система органов МСУ (местных Советов депутатов) состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного. Система органов МСУ в Казахстане представлена маслихатами, которые функционируют на уровнях области, района, аула. Вместе с тем одноуровневая система МСУ реализована в Армении⁵⁸. Только на низовом уровне действует МСУ в Узбекистане⁵⁹.

Как правило, первичной ячейкой МСУ в зарубежных странах вне зависимости от числа уровней управления выступают городские и сельские коммуны, которые могут именоваться по-разному (в Дании, Армении, Швеции, Японии это муниципалитеты, в Польше — гмины, в Болгарии — общины, во Франции и Германии — коммуны, в Беларуси — города, поселки, села, в Казахстане — аулы), а также значительно отличаться друг от друга размерами территории и численностью населения.

Отложенная реформа

25 января 2022 г. Государственная Дума приняла законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в первом чтении. Представляя законопроект, его разработчик П. Крашенинников отметил, что документ знаменует собой новый этап выстраивания единой системы публичной власти. Очень важно, что депутаты подготовили новый закон, а не вносили изменения в старый, который менялся уже 186 раз и «превратился в лоскутное одеяло». По словам П. Крашенинникова, одноуровневая система организации МСУ закладывает новый подход, в основе которого *принцип привязки к населению*. Предлагается уйти от бесконечного перераспределения полномочий между администрациями поселений, муниципальных районов и городских округов. Количество муниципалитетов предлагается сократить не меньше, чем в два раза, что будет решаться законами субъектов Российской Федерации. При этом П. Крашенинников

⁵⁶ В департаментах представителями государства являются комиссары республики, которые наблюдают за осуществлением полномочий департаментскими службами.

⁵⁷ Например, в Болгарии МСУ осуществляется на уровне только муниципалитетов.

⁵⁸ МСУ действует на уровне городских, сельских и окружных муниципалитетов (в Ереване).

⁵⁹ В Республике Узбекистан МСУ функционирует на уровне поселков, кишлаков и аулов, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков.

подчеркнул, что органы МСУ, расположенные внутри другого органа МСУ, *объединяются, а не ликвидируются*. По его мнению, законопроект сложный, большой, с ним надо продолжать скрупулезно работать.

Законопроект был поддержан большинством депутатов Государственной Думы⁶⁰. С его критикой выступили фракции КПРФ и «Справедливая Россия — За Правду». Фракции ЛДПР и «Новые люди» в целом документ поддержали, но высказались за его доработку. У фракции «Единой России» замечаний к законопроекту не имелось.

Как отметил председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению А. Диденко (фракция ЛДПР), законопроект написан «очень качественно», но в нем «не отражена существенная и ключевая роль МСУ как общественно-политического института, как основы конституционного строя». Депутат также отметил отсутствие в тексте законопроекта глоссария — словаря основных терминов. Депутат Государственной Думы В. Даванков (фракция «Новые люди») в целом оценил документ позитивно, но напомнил, что его партия отстаивает выборность глав муниципалитетов. Он отметил важность закрепления приоритета выборности мэров перед другими способами избрания, предложив установить конкретный перечень случаев, когда главу муниципалитета могут выбирать без участия жителей.

Однако широкая общественная дискуссия по законопроекту дала свои результаты. В январе 2022 г. Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству предложил продлить срок представления поправок до 20 мая 2022 г. Рассмотрение законопроекта во втором чтении было отложено предположительно на июнь этого года⁶¹. По информации П. Крашенинникова, к настоящему времени к законопроекту поступило более ста поправок⁶². Кроме того, по его словам, есть также множество официально не оформленных предложений, в связи с чем необходимо провести консультации с правительством Российской Федерации.

Один из главных дискуссионных вопросов — это предложенная законопроектом *новая модель в виде двух перечней полномочий органов МСУ*⁶³. Эти новации вызвали широкий резонанс в экспертной среде. С одной стороны, отмечалось, что предлагаемые положения дают возможность

⁶⁰ За принятие законопроекта в первом чтении проголосовали 294 депутата (при необходимом минимуме в 226 голосов), против — 77, воздержались — 2.

⁶¹ Ранее рассмотрение во втором чтении планировалось на середину марта.

⁶² «Власть должна быть в пешеходной доступности» // Коммерсантъ. 17 января 2022 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5218796>

⁶³ В соответствии с положениями законопроекта, за городскими и муниципальными округами закрепляется базовый одинаковый объем из 27 неотъемлемых полномочий. Они направлены на непосредственное решение местных задач (п. 1 ст. 32 законопроекта). Это, например, вопросы бюджета, благоустройства, развития внутридворовых территорий, обеспечение доступности медицинской помощи. При этом за регионами закрепляется право своими законами перераспределять на муниципальный уровень перечень из 28 полномочий в конкретном муниципалитете — полномочия в сферах ЖКХ, дошкольного и среднего общего образования, общественного транспорта, планирования застройки, ремонта дорог (ч. 2 ст. 32 законопроекта).

обеспечить дифференцированный подход к организации исполнения полномочий с учетом реальных условий конкретных муниципалитетов и объективных особенностей территорий. С другой стороны, констатировалось, что полномочия, которые должны относиться к собственной компетенции МСУ, переходят на уровень субъектов Российской Федерации, которые сами вправе определять, что передать муниципалитетам⁶⁴. При этом правительство Российской Федерации в своем заключении на законопроект указало, что полномочия, которые планируется отнести к перераспределенным на уровень субъекта Российской Федерации с возможностью закрепления на уровне муниципалитета, *составляют функциональное ядро МСУ*. Поэтому очевидно, что предлагаемая законопроектом модель требует дальнейшей доработки.

Комментируя новации законопроекта, П. Крашенинников отметил, что при его доработке следует рассмотреть возможность *введения третьего вида полномочий* — полномочий совместного ведения муниципалитетов и субъектов Российской Федерации. По его мнению, в данный перечень могут войти вопросы дошкольного и среднего общего образования, организация библиотечного обслуживания⁶⁵.

Второй вопрос связан с *финансовым обеспечением полномочий органов МСУ*. В своем заключении правительство Российской Федерации отмечает, что предлагаемое законопроектом *новое регулирование полномочий потребует принципиально иного механизма перераспределения доходов между региональными и местными бюджетами*, исходя из необходимости обеспечения совокупного покрытия расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на осуществление данных полномочий с учетом предварительной оценки стоимости их реализации, объема поступлений от конкретных источников доходов и достаточности доходных источников для реализации таких полномочий. Как отметил П. Крашенинников, финансовую часть нужно прописывать, специально обсуждать с коллегами из правительства.

Третий вопрос касается *перехода к одноуровневой системе МСУ*. Законопроект предусматривает, что МСУ будет осуществляться в городских округах, муниципальных округах и внутригородских территориях (внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения. По мнению ряда экспертов, такой подход позволит консолидировать ресурсы муниципалитетов при решении задач в интересах населения. Вместе с тем высказывалось мнение, что данные новации могут привести к «унификации и централизации», а также к упразднению самого близкого к людям низового уровня власти⁶⁶.

⁶⁴ Такое мнение выразил доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Е. Дорошенко. См.: Алексеев Д. Большое дело: россиян ждет реформа самоуправления // Известия. 19 декабря 2021 г.

⁶⁵ «Власть должна быть в пешеходной доступности» // Коммерсантъ. 17 января 2022 г.

⁶⁶ Данное мнение выразил политолог К. Калачев. См.: Братерский А. Ни мэров, ни пэров. В Госдуме реформируют местное самоуправление // Finam.ru. 16 декабря 2021 г. URL: <https://www.finam.ru/analysis/newsitem/ni-merov-ni-perov-v-gosdume-reformiruyut-mestnoe-samoupravlenie-20211216-194500/>

П. Крашенинников подчеркнул, что *поселения не должны уходить из органов МСУ. Предлагается обеспечить создание территориальных органов МСУ. Власть должна быть в пешеходной доступности*⁶⁷.

Еще один важный вопрос *связан с переходными положениями*. Обсуждается продление переходного периода до 1 марта 2028 г.⁶⁸, а также возможность продления сроков полномочий глав муниципальных образований поселений и муниципальных районов, их представительных органов в пределах переходного периода, но не более чем на два года.

* * *

Подведем некоторые итоги. Можно констатировать, что процесс реформирования публичной власти в России однозначно «пошел». В отношении регионального уровня соответствующий закон уже принят, идет его реализация. Причем в достаточно жестких временных рамках.

Реформа публичной власти на местном уровне отложена, как в связи со сложностью самого объекта реформирования, так и в связи с текущими ограничениям. Стартовали праймериз партии «Единая Россия»⁶⁹ на выборах в единый день голосования, намеченный на 11 сентября 2022 г.⁷⁰, которые крайне сложно сочетать с муниципальной реформой.

С учетом непростой политической и экономической ситуации вокруг России *реализация предложенных мер позволит оперативно и эффективно осуществить создание новой организационной системы управления регионами и муниципалитетами*. В идеале эта система должна комплексно и в реальном времени обеспечивать развитие территорий с ориентацией на конкретный результат, оперативно корректируя процесс с использованием современных информационных технологий.

Список литературы

1. Бухвальд Е.М. Конституционные изменения и новый этап развития российского федерализма // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 44–61. DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-44-61>

2. Кискин Е.В. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 107–126. DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-107-126>

⁶⁷ «Власть должна быть в пешеходной доступности» // Коммерсантъ. 17 января 2022 г.

⁶⁸ В законопроекте установлен срок – до 1 января 2028 г.

⁶⁹ «Единая Россия» запускает праймериз перед единым днем голосования 2022 г. // ТАСС. 2 марта 2022 года. URL: <https://tass.ru/politika/13932615>

⁷⁰ В единый день голосования 11 сентября 2022 г. в Российской Федерации пройдут избирательные кампании различного уровня. В их числе выборы 15 глав субъектов Российской Федерации (14 прямых выборов, 1 выборы посредством голосования в парламенте), выборы депутатов 6 законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Кроме того, будут избираться депутаты 11 представительных органов административных центров субъектов Российской Федерации, а также пройдут многочисленные избирательные кампании местного уровня.

References

1. Bukhval'd E.M. Konstitutsionnye izmeneniia i novyi etap razvitiia rossiiskogo federalizma [Constitutional Changes and a New Stage of Russian Federalism Development], *Federalizm* [Federalism], 2021, Vol. 26, No. 1 (101), pp. 44–61. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-44-61>
2. Kiskin E.V. Nekotorye napravleniia razvitiia zakonodatel'stva o mestnom samoupravlenii v svete popravok k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Some Areas of Development of Legislation on Local Self-Government in the Light of Amendments to the Constitution of the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2020, Vol. 25, No. 4 (100), pp. 107–126. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-107-126>

NEW CONTOURS OF TRANSFORMATION OF PUBLIC POWER IN THE RUSSIAN FEDERATION

The updated Constitution of the Russian Federation provides for the existence of a unified system of public power in the country, which includes federal, regional and local authorities. Constitutional innovations required revision of a large part of legislation, first of all, the “basic” federal laws of October 6, 1999 No. 184-FZ “On general principles of organization of Legislative (Representative) and Executive state authorities of the Subjects of the Russian Federation” and of October 6, 2003 No. 131-FZ “On general principles of organization of local Self-Government in the Russian Federation”. Currently the process of transformation of public power in Russia has started. The recently adopted Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021 “On the General Principles of the Organization of Public Power in the Subjects of the Russian Federation” is being implemented in the constituent entities of the Russian Federation. At the same time, the reform of public authorities at the local level is being developed. Consideration of the project of Federal Law No. 40361-8 “On the general principles of the organization of local self-government in the unified system of public authority” has been postponed. Because of the difficult political and economic situation, the creation of a new organizational management system for regions and municipalities will ensure the development of territories, promptly correcting the process using modern information technologies.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation, the unified system of public power, the authorities of the subjects of the Russian Federation, local authorities, the delimitation of powers, federal legislation, legislative process.

JEL: H70, H73, H75, H77, K10

Дата поступления – 09.03.2022 г.

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник научной лаборатории «Региональная политика и региональные инвестиционные процессы»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: milena-gligich@yandex.ru

ЛУКЬЯНОВА Наталья Ильинична

сотрудник Информационно-аналитического управления;
Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.
e-mail: nata1807nata@yandex.ru

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.

Cand. Sc. (Law), Leading Researcher of Research Laboratory «Regional Policy and Regional Investment Processes»;
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov Russian University of Economics» / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: milena-gligic@yandex.ru

LYKJANOVA Natalja I.

Staff Member of the Information and Analytical Department;
The Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation / 26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.
e-mail: nata1807nata@yandex.ru

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. Новые контуры трансформации публичной власти в Российской Федерации // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 23–50. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-1-23-50>