

УДК 342.25

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

### О НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*В данной статье рассматриваются актуальные вопросы развития местного самоуправления, требующие своего нормативного закрепления в рамках новой концепции государственной политики в сфере местного самоуправления, обусловленной, в том числе, поправками, внесенными в Конституцию РФ в марте 2020 г.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* публичная власть, система органов публичной власти, государственная политика в сфере местного самоуправления, конституционные принципы местного самоуправления, взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

### ABOUT THE NEW CONCEPT OF STATE POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

*This article deals with topical issues of local self-government development that require their normative consolidation in the framework of a new concept of state policy in the field of local self-government, due, among other things, to the amendments made to the Constitution of the Russian Federation in March 2020.*

*Key words:* public authority, system of public authorities, state policy in the field of local self-government, constitutional principles of local self-government, interaction of state authorities and local self-government bodies.

Поступила в редакцию 13 мая 2020 г.

В минувшем 2019 г. в связи 20-летием указа Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> автор данных строк уже обращался к проблемам государственной политики в сфере местного самоуправления.

Тогда на основе изучения нормативной базы, складывающейся практики было сформулировано следующее заключение: «...можно предположить, что муниципальная политика как самостоятельное направление деятельности федеральных органов государственной власти уходит в прошлое, становится частью государственной региональной политики, или политики регионального развития. Это подтверждает также вывод о том, что преды-

---

© Бялкина Т. М., 2020

дущие изменения законодательства, направленные на «встраивание» органов местного самоуправления в единую вертикаль органов государственной власти, усиление их зависимости от органов государственной власти, прежде всего органов государственной власти субъектов РФ, снижение их самостоятельности по многим важным вопросам местной жизни и есть отражение реальной государственной муниципальной политики современной Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Однако начало нового 2020 г. ознаменовалось целым рядом важнейших событий, непосредственно затрагивающих местное самоуправление и имеющих для него судьбоносное значение. 31 января 2020 г. состоялось заседание Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ, на котором глава государства отметил необходимость начать разработку проекта новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 г. Затем был принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>3</sup>, которым внесены существенные коррективы в главу восьмую Конституции, регулиующую базовые положения о местном самоуправлении.

В связи с этим можно говорить о начале нового этапа в развитии местного самоуправления в России, однако направления этого развития, дальнейшие перспективы данного института публичной власти пока остаются неясными. Высказываются самые разные суждения о будущем местного самоуправления, в том числе об окончательном «встраивании» его в систему государственной власти, подчиненности и подконтрольности вышестоящим государственным органам. Таким образом толкуется новая норма Конституции о единстве системы органов публичной власти.

В настоящее время, до вступления в силу новой редакции Конституции РФ, до внесе-

ния на ее основе изменений в действующее законодательство о местном самоуправлении или принятия новых нормативных правовых актов в этой сфере, говорить что-то определенное по этому поводу сложно. Тем не менее концепция о публичной природе власти местного самоуправления обоснована в науке задолго до внесения поправок в Конституцию, и она не дает оснований для таких весьма спорных выводов, как создание единой вертикали государственной власти в стране. Чтобы продемонстрировать это, проанализируем некоторые наиболее важные в связи с этим моменты и сделаем это с учетом взаимозависимости и взаимообусловленности решений о подготовке новой концепции государственной политики в сфере местного самоуправления и внесенных изменений в главу 8 Конституции РФ.

Сначала небольшой экскурс в теорию для того, чтобы напомнить некоторые постулаты, хорошо известные представителям науки конституционного и муниципального права, но тем не менее приобретшие в связи с последними событиями особую актуальность, особенно в свете предстоящих изменений законодательства.

Как известно, в каждой стране модель местной власти имеет свои признаки и особенности. В мире существуют две «классические» концепции (модели) взаимоотношений центральных и местных властей: «модель партнерства» и «агентская модель»<sup>4</sup>.

Суть партнерской модели состоит в том, что отношения центра с местными муниципальными властями строятся на основе равноправных, партнерских условий. В рамках данной концепции муниципальное управление понимается в первую очередь как «органический элемент самовыражения соответствующего местного сообщества», благодаря которому местное население имеет возможность «организовывать в своих интересах необходимые им службы»<sup>5</sup>. В рамках агентской модели отношения между центральными и муниципальными властями рассматри-

ваются как отношения агента и принципала, при этом акцент делается на главенствующей роли центра в отношениях с местными органами. Местные органы считаются своеобразным инструментом, посредством которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах. В пользу данной модели обычно приводится аргумент, что центральные власти, выражая общенациональные интересы, обладают более весомым мандатом, а также более широким кругозором и знаниями, необходимыми для принятия важных политических решений<sup>6</sup>.

Как большинство теоретических моделей, они носят достаточно абстрактный характер, и при практическом применении неизбежно подвергаются корректировке. Первоначально законодательство Российской Федерации опиралось на первую модель, и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ<sup>7</sup> действительно предоставлял широкие возможности для проявления самостоятельности местного самоуправления и обособленности его органов от органов государственной власти. Затем, вследствие появления на практике некоторых негативных моментов, когда местное самоуправление в ряде регионов превратилось в самоуправство местных чиновников, новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ<sup>8</sup> изменил характер взаимоотношений между государственными и местными органами, значительно усилив государственную составляющую в организации и деятельности органов муниципальной власти. Последующие изменения и дополнения этого закона лишь усиливали данную тенденцию, превратив де-факто органы местного самоуправления в нижний уровень государственной управленческой вертикали.

Известно, что крайности никогда не приносят позитивных результатов, а исти-

на обычно находится посередине. Необходимость поиска оптимального баланса в функционировании государственной и муниципальной власти, на наш взгляд, стали отправной точкой в новом реформировании местного самоуправления, которое будет происходить после вступления в силу поправок к Конституции РФ.

Вот что сказал Президент РФ на вышеупомянутом заседании Совета по развитию местного самоуправления 31 января 2020 г., посвященном роли местного самоуправления в реализации национальных проектов: «Хотел бы вновь подчеркнуть: обсуждаемые сейчас поправки к Конституции не затрагивают фундаментальных положений первой и второй глав нашего Основного закона, где, напомню, гарантируется самостоятельность местного самоуправления. Будем строго им следовать, обеспечивать такие условия для каждого муниципалитета в России, чтобы он мог работать эффективно, с максимальной пользой для людей и активно включаться в достижение национальных целей развития как надежное, а не какое-то слабое или инертное звено во всей системе власти»<sup>9</sup>.

Как в этом случае следует понимать новую норму ч. 3 ст. 132 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации, и можно ли на ее основе делать вывод, что органы местного самоуправления становятся частью системы органов государственной власти? Полагаем, что ответ в этом случае должен быть однозначно отрицательным, и вот почему.

Публичная власть и органы публичной власти – разные понятия. Когда мы говорим о публичной власти в нашей стране, то прежде всего подчеркиваем, что она принадлежит народу (ст. 3 Конституции РФ). Народ реализует свою публичную власть на разных территориальных уровнях – федеральном, региональном и местном, в разных организационных формах – непосредственно либо

через органы государственной власти и органы местного самоуправления. «...особенность местной власти: функционирование на основе принципов *самоорганизации, самообеспечения и самоконтроля*»<sup>10</sup>. На основе данных принципов в муниципальных образованиях населением реализуются формы непосредственной демократии, они должны лежать в основе деятельности органов местного самоуправления.

О том, что публичная власть в Российской Федерации включает в себя как власть государственную, так и власть местного самоуправления (муниципальную власть), неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд РФ. «Развитие современных конституционных правоотношений невозможно представить без решений Конституционного Суда Российской Федерации»<sup>11</sup>.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ по проблемам местного самоуправления опираются, прежде всего, на конституционные принципы местного самоуправления, закрепленные в главе первой Конституции РФ и являющиеся основами конституционного строя Российской Федерации. Поскольку данные положения не были затронуты в ходе конституционной реформы этого года, то все остальные изменения конституционного текста, осуществленные законом РФ от 14 марта 2020 г., должны толковаться и применяться с учетом того смысла, который вложен в них высшим органом конституционного контроля. Так, в постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» Конституционный Суд РФ отмечал, что не могут быть созданы органы представительной и исполнительной государственной власти таких территориальных единиц, как город районного подчинения, другие городские и сельские поселения в районах, а также прочие городские поселения (части города, его районы, жилые комплексы) в го-

родах республиканского значения. На этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти. Также было подчеркнуто, что создаваемые в Удмуртской Республике органы государственной власти на уровне районов, городов, имеющих статус административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в состав Удмуртской Республики, по своему статусу и полномочиям, по характеру формирования, функционирования и взаимодействия с вышестоящими органами власти должны соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим из этих основ принципам демократии и децентрализации власти, на которых строится организация публичной власти на местах, независимо от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти<sup>12</sup>.

В постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» сказано, что положения Конституции Республики Коми о публичной власти на местах, осуществляющей функции самоуправления, должны рассматриваться как положения о местном самоуправлении. Указание на то, что местные представительные органы являются органами власти, само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной<sup>13</sup>.

Тем не менее, как уже отмечалось, и в научной литературе, и тем более на практике имеет место отождествление понятий публичной и государственной власти. Очень многие качества, свойственные органам государственной, прежде всего, исполнительной власти, а также методы их деятельности (императивные указания нижестоящим органам,

отношения соподчиненности, привлечение к ответственности и т. п.) переносятся на их отношения с органами местного самоуправления. Есть опасение, что после вступления в силу поправок к Конституции РФ данная тенденция может усилиться, чего ни в коем случае нельзя допустить.

Каким образом в этой ситуации должна решаться задача взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, о которой говорилось выше, прежде всего, в решении общегосударственных задач, таких как национальные проекты, и которая является краеугольным камнем новой государственной политики в отношении местного самоуправления? Прочитываем еще раз В. В. Путина: «Наша общая задача – обеспечить эффективность местного самоуправления, устранить разрывы, несогласованность между регионами и муниципалитетами... Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, это мы с вами все хорошо знаем. Но они находятся, естественно, здесь, а не где-то там, в космическом пространстве, на Луне. Они часть нашего общества, страны и системы управления. А их самостоятельность в пределах своих полномочий не означает разорванности, разделенности единого политического, экономического, культурного, транспортного пространства России. Напротив, четкое исполнение своих обязанностей каждым уровнем власти, их тесное взаимодействие между собой, деловое партнерство – это основа и гарантия выполнения наших планов по повышению качества жизни граждан Российской Федерации».

Поэтому так важно обеспечить единство всех уровней публичной власти»<sup>14</sup>.

Отмеченные выше сущностные характеристики местного самоуправления вовсе не являются препятствием для эффективного взаимодействия органов публичной власти разных уровней, поскольку они призваны обеспечить единую по своей сути власть народа. Для этого необходимо четко определить и за-

конодательно закрепить: во-первых, базовые характеристики органов публичной власти, в которых выражается их единство; во-вторых, принципы их взаимодействия, учитывая при этом имеющиеся различия в характеристиках двух видов публичной власти – государственной и муниципальной (власти местного самоуправления). Иными словами, задача заключается в настройке работы системы публичной власти путем выявления общего и особенного для каждого из ее элементов, в создании эффективного механизма функционирования системы органов публичной власти с применением «сдержек и противовесов» не только в отношении принципа разделения государственной власти «по горизонтали», но и принципа разделения публичной власти «по вертикали». На этой основе можно будет создавать необходимую систему правового регулирования данных отношений, их четкого правопонимания и правоприменения.

Безусловно, что в рамках одной статьи рассмотреть все проблемы, связанные с построением эффективной системы публичной власти, а тем более предложить их конкретные решения, невозможно, это задача для большого числа ученых – конституционалистов и муниципалистов, представителей органов публичной власти, практиков. Эти вопросы должны быть в центре внимания разработчиков проекта основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г., который должен быть подготовлен в срок до 1 октября 2021 г.<sup>15</sup>

На основе уже высказанных на заседании Совета по развитию местного самоуправления 31 января 2020 г. предложений, а также перечня поручений Президента РФ, утвержденных им 1 марта 2020 г., можно сделать некоторые обобщения и предположения в части будущего развития местного самоуправления и основных принципов, направлений, форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Сначала несколько общих слов об органах публичной власти. Если они представляют собой единую систему, то какие-то базовые начала, определяющие существенные характеристики однотипных (одновидовых) органов публичной власти, должны быть для них одинаковыми, едиными. Например, если рассмотреть статус представительных органов на любом уровне публичной власти (так называемых «парламентских» органов), то необходимо выделить их выборность, коллегиальность форм работы, в том числе принятия решений и т. п.<sup>16</sup>

Необходимо закрепить единые подходы к статусу выборных лиц публичной власти, в том числе выборных должностных лиц. Это особенно актуально для современного российского местного самоуправления, в отношении главы муниципального образования. Не рассматривая детально эту проблему, отметим так называемый конкурсный вариант избрания высшего должностного лица муниципального образования, который не предусмотрен в отношении выборных должностных лиц в системе государственной власти. Если говорить о выборности, то допустимо ли в отношении выборных должностных лиц устанавливать какие-то требования профессионального характера? Как отмечают А. Широков и С. Юркова, «нет такой профессии – “глава муниципального образования”, нет такой специальности в федеральных государственных образовательных стандартах, не очень ясно (то есть совсем непонятно), какие профессиональные (!) знания и навыки нужны для решения вопросов местного значения»<sup>17</sup>.

Немало общих моментов можно выделить и единообразно закрепить в законодательстве в отношении исполнительных органов публичной власти, государственных и муниципальных служащих.

Другая сторона проблемы – это механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления как элементов единой системы публичной власти. В юридической литературе об-

суждается вопрос о законодательном закреплении системы принципов взаимодействия государственных и муниципальных органов. Так, С. В. Андреев, поддерживая эту идею, предлагает принять по этому вопросу специальный федеральный закон<sup>18</sup>.

При разработке данных принципов необходимо учитывать основные направления такого взаимодействия, их особенности, которые во многом предопределяют формы, методы, способы подобного взаимодействия. Остановимся на некоторых из возможных и необходимых направлений взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, исходя из уже имеющейся практики, а также тех предложений, вариантов, которые были высказаны на январском мероприятии 2020 г., и которые, на наш взгляд, целесообразно учесть концепции новой государственной политики в сфере местного самоуправления.

Самая важная задача и одновременно большая проблема – обеспечить взаимодействие органов публичной власти при реализации их компетенции в одних и тех же сферах (областях) общественной жизни таким образом, чтобы не нарушить законодательно закрепленные полномочия, принципы самостоятельности и ответственности в решении тех вопросов, которые отнесены к их ведению. В данном случае речь идет, прежде всего, об обеспеченности самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и о привлечении их к участию в решении общегосударственных задач в строгом соответствии с конституционно-правовыми положениями.

Законодательство, регулирующее вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления, в настоящее время далеко от совершенства и неоднократно подвергалось обоснованной критике в научной литературе, а также практическими работниками. В частности, В. Б. Кидяев подчеркнул, что разрыв между государственным и муниципальным управлением, разделен-



ность и запутанность полномочий являются ключевой проблемой местного самоуправления. Муниципалитеты должны быть встроены в государственную повестку, потому что только на земле действительно видно, в чем нуждаются люди. Здесь можно рекомендовать главам субъектов обеспечить участие муниципалов в работе региональных проектных офисов, которые отвечают за координацию по национальным проектам. Это позволит планировать именно те мероприятия, в которых территории действительно нуждаются, внедрять механизмы привлечения граждан к обсуждению нацпроектов и организовать общественный контроль, а также согласовывать графики мероприятий на местах, потому что недопустимо, когда новая стройка разрушает результаты только что завершённых работ<sup>19</sup>.

Хотим еще раз обратить внимание, что в данном случае речь идет о «встроенности» муниципалитетов в решение государственных проблем, об их участии в осуществлении вопросов общенациональной значимости, а не о «встроенности» органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Для улучшения «компетенционного взаимодействия» необходимо совершенствовать механизмы стратегического планирования, с тем чтобы обеспечивать разработку стратегических планов развития отдельных муниципальных образований, исходя из стратегии развития государства в целом, утвержденных национальных проектов. Многие мероприятия, предусмотренные в таких государственных проектах, непосредственно касаются вопросов местного значения, поэтому учет, согласование интересов населения муниципалитетов в отношении конкретных объектов, их пространственного размещения и т. п. являются необходимыми. Это позволит обеспечить в дальнейшем самостоятельное осуществление органами местного самоуправления полномочий по реализации своих планов, а также более эффективную

реализацию общегосударственных стратегий развития.

Понятие «взаимодействие» означает необходимость рассмотрения проблем и иного свойства, а именно участие органов государственной власти в решении вопросов местного значения. В настоящее время законодательством предусмотрены механизмы временного осуществления вопросов местного значения (ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ), а также перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ), которое можно считать прямым вмешательством в дела местного самоуправления.

Полагаем, что одностороннее перераспределение полномочий целесообразнее заменить договорными механизмами, аналогичными тем, что предусмотрены законодательством в отношениях между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений, входящих в их состав. Возможность заключения обусловлена единой природой публичной власти государственных органов и органов местного самоуправления, их совместной деятельностью в одних и тех же сферах общественных отношений (предметов ведения). Конституция РФ не предусматривает заключение подобных договоров, регламентируя лишь процедуру передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Однако она ничего не говорит и о возможности перераспределения полномочий, которая, тем не менее, была введена законодателем; в ней не содержится прямого запрета по поводу заключения договоров о передаче отдельных полномочий органами местного самоуправления органам государственной власти. Договорное перераспределение полномочий между органами государственной и муницип-

ципальной власти более соответствует конституционному принципу самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, нежели процедура перераспределения, поскольку в этом случае будет учтена воля органов местного самоуправления, определен срок, на который передается полномочие, установлена взаимная ответственность сторон по исполнению своих обязательств по договору.

Еще одна проблемная сфера в отношениях между органами государственной власти и органами местного самоуправления – это финансы, а именно финансовое положение большинства российских муниципалитетов. Речь идет в данном случае не о государственных проектах, на реализацию которых муниципалитеты получают трансферты из вышестоящих бюджетов, а о финансовой обеспеченности решения вопросов местного значения. Как отметил в ходе заседания 31 января 2020 г. И. Метшин, необходимо в процессе разработки проекта новых основ государственной политики в сфере местного самоуправления обеспечить тот баланс между объемом вопросов местного значения и их финансовой обеспеченностью, который существовал в 2005 г. Речь идет о минимуме, который необходим местным органам власти для того, чтобы решать в ежедневном режиме насущные проблемы населения.

В Перечне поручений Президента РФ по итогам заседаний Совета по вопросам развития местного самоуправления от 1 марта 2020 г. предусмотрено положение о необходимости создать условия для реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования и определяемых с учетом их мнения (путем проведения открытого голосования или конкурсного отбора), и возможность направления на осуществление этих мероприятий по истечении трех лет не менее пяти процентов расходов местного бюджета, в первую очередь по таким направлениям, как благоустройство городской среды, проведе-

ние культурных и спортивных мероприятий, обустройство объектов социальной инфраструктуры и прилегающих к ним территорий. При этом предусмотреть внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на установление правовых основ инициативного бюджетирования («народный бюджет») как дополнительного механизма решения приоритетных для жителей муниципального образования (его части) вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, включая определение источников финансового обеспечения реализации инициативных проектов. Обеспечить возможность финансирования указанных проектов за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за счет средств юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и личных средств граждан.

Полагаем, что в рамках новой концепции государственной политики в сфере местного самоуправления по такому направлению взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, как формирование органов публичной власти, необходимо в федеральном законодательстве предусматривать базовые принципы, которые бы устанавливали пределы возможного воздействия со стороны органов государственной власти на муниципалитеты, с тем чтобы не нарушался принцип самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления.

Требуют своей детализации такие вопросы, как принципы территориальной организации публичной власти и территориальные преобразования с учетом мнения всех заинтересованных в этом субъектов; осуществление контрольной деятельности органами публичной власти как по отношению к иным субъектам, так и внутрисистемной; конституционно-правовая ответственность органов публичной власти, в том числе органов и должностных лиц местного самоуправления



перед государством и населением, и многие иные вопросы.

Тем не менее сам факт признания необходимости разработки новой концепции государственной политики в сфере местного самоуправления, учитывающей, с одной стороны, базовые конституционные принципы местного самоуправления как самостоятельного института публичной власти в нашем

государстве, а с другой стороны, необходимость разработки более эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления как субъектов единой системы публичной власти с учетом современных реалий, задач и вызовов, стоящих перед Российской Федерацией, внушает сдержанный оптимизм.

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5011.

<sup>2</sup> Бялкина Т. М. Муниципальная политика Российской Федерации : история и современность // Конституционализм и государственное управление. 2019. № 3. С. 38.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>4</sup> Черкасов А. И. Сравнительное местное управление : теория и практика. М., 1998. С. 115.

<sup>5</sup> Овчинников И. И. Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления : теоретико-правовые аспекты // Исполнительная власть : проблемы организации и деятельности. М., 2006. С. 59–60.

<sup>6</sup> См.: Черкасов А. И. Указ. соч. С. 116.

<sup>7</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>8</sup> Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>9</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701/>

<sup>10</sup> Пешин Н. Л. Муниципальная власть : понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 14.

<sup>11</sup> Лунгу Е. В. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в совершенствовании конституционных правоотношений // Гос. власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 11.

<sup>12</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

<sup>13</sup> Там же. 1998. № 4. Ст. 532.

<sup>14</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701/>

<sup>15</sup> Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления : утвержден Президентом РФ 1 марта 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Подробнее об этом см., например: Боброва Н. А. 20 лет и 20 недостатков Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33–38.

<sup>17</sup> Широков А., Юркова С. Государственная политика в сфере местного самоуправления : законодательное отражение // Муниципальная власть. 2016. № 2–3. С. 60.

<sup>18</sup> См.: Ангреев С. В. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере автотранспортного обслуживания населения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 58.

<sup>19</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701/>

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

**Бялкина Т. М.**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права

**Byalkina T. M.**, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: [tbyalkina@yandex.ru](mailto:tbyalkina@yandex.ru)

E-mail: [tbyalkina@yandex.ru](mailto:tbyalkina@yandex.ru)

Tel.: 8-908-136-03-26

Tel.: 8-908-136-03-26