

УДК 342.55

doi: 10.35750/2071-8284-2021-4-49-56

Олег Александрович Кожевников

доктор юридических наук, профессор

<https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>, jktu1976@yande.ru

*Уральский государственный юридический университет
Российская Федерация, 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21
Уральский государственный экономический университет
Российская Федерация, 620144, Екатеринбург, ул. Народной Воли, д. 62/45*

Местное самоуправление как конституционная ценность: от истоков к современному состоянию

Аннотация: 6 июля 2021 года исполнилось 30 лет с момента появления первого в новейшей истории России закона о местном самоуправлении. За прошедший период российское государство и российская правовая система прошли серьёзную школу модернизации законодательства о местном самоуправлении и его апробацию к реальной действительности. За указанный исторический период в Российской Федерации появилась Конституция, текст которой существенным образом трансформировался в 2020 году, а местное самоуправление помимо упомянутого закона 1991 года испытало на себе все «радости и невзгоды» от действия федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 и 2003 гг.

В настоящей статье проведён сравнительно-правовой анализ отдельных положений федеральных законов о местном самоуправлении, которые на протяжении 30 лет на уровне федерального законодателя регламентировали вопросы осуществления местного самоуправления в РФ как одной из основополагающей конституционной ценности современных демократических государств. Автором делается неутешительный вывод, что названная конституционная ценность за прошедший исторический период развития российской государственности существенным образом видоизменилась как по форме, так и по содержанию, что и предопределило наличие кризиса современного состояния местного самоуправления в РФ и возможность его «растворения» с появлением конституционной категории «единая система публичной власти».

Ключевые слова: конституционные ценности, муниципальное право, местное самоуправление, вопросы местного значения, органы местного самоуправления, экономическая основа местного самоуправления

Для цитирования: Кожевников О. А. Местное самоуправление как конституционная ценность: от истоков к современному состоянию // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 4 (92). – С. 49–56; doi: 10.35750/2071-8284-2021-4-49-56.

Oleg A. Kozhevnikov

Doctor Sci. (Jurid.), Professor

<https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>, jktu1976@yande.ru

*Ural State Law University
21, Komsomolskaya str., Yekaterinburg, 620137, Russian Federation
Ural State University of Economics
62/45, Narodnaya Volya str., Yekaterinburg, 620144, Russian Federation*

Local self-government as a constitutional value: from the origins to the current state

Abstract: July 6, 2021 dates 30 years since the appearance of the first law on local self-government in the modern history of Russia. Over the past period, the Russian state and the Russian legal system have undergone a difficult path to modernization of the legislation on local self-government and its approbation to actual reality. During this historical period, Russian Federation adopted the Constitution, the text of which was significantly transformed in 2020; local self-government, in addition to the mentioned law

of 1991, incorporated all the «joys and hardships» from the federal laws «On General Principles of the organization of Local Self-Government in the Russian Federation» of 1995 and 2003.

This article presents a comparative legal analysis of certain provisions of federal laws on local self-government, which have been regulating for 30 years at the level of the federal legislator the issues of local self-government in the Russian Federation as one of the fundamental constitutional values of modern democratic states. The author makes a disappointing conclusion that the named constitutional value has been significantly changed both in form and content over the past historical period of the development of the Russian statehood. This predetermined the situation of «crisis» of the current state of local self-government in the Russian Federation and the possibility of its «dissolution» with the emergence of a constitutional category «a unified system of public power».

Keywords: constitutional values, municipal law, local self-government, issues of local significance, local self-government bodies, the economic basis of local self-government

For citation: Kozhevnikov O. A. Local self-government as a constitutional value: from the origins to the current state // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2021. – № 4 (92). – P. 49–56; doi: 10.35750/2071-8284-2021-4-49-56.

Введение

Развитие Российской Федерации в качестве правового демократического государства во многом определяется тем, насколько эффективной является организация всей системы власти в стране, причём не столько государственной, столько местной, поскольку именно от самой близкой к населению власти зависит уровень доверия ко всей системе публичной власти и уровень удовлетворения её действиями для каждого жителя города, посёлка и иного населённого пункта. После проведённой в 2020 году конституционной реформы вопросы конституционных ценностей и их содержания вновь встали на передовые рубежи научных исследований. В качестве примера можно привести работы Д. А. Авдеева [1], П. А. Астафичева [2], Е. В. Александровой, О. И. Баженовой и др. [7], Е. В. Виноградовой [4], В. Б. Евдокимова [5], М. С. Саликова [9]. Местное самоуправление как конституционная ценность нашла своё отражение в работах Л. Т. Чехладзе и А. А. Ларичева [10], Е. С. Шугриной [11] и других исследователей правовых основ местного самоуправления.

Вместе с тем конституционные изменения 2020 года вновь и вновь поднимают вопрос о содержании правового регулирования местного самоуправления как фундаментальной конституционной ценности, о предпосылках появления нового статуса у местного самоуправления как структурного элемента единой публичной власти.

Методы

Достижение результатов настоящего исследования стало возможным при применении общенаучных методов в рамках сравнительного, логического исследования, а также посредством анализа правоприменительной и судебной практики. При формировании выводов использовался анализ научной литературы по заявленной проблематике, статистические данные,

обобщение опыта применения законодательства о местном самоуправлении в муниципалитетах, а также опыт автора исследования, полученный в период практической деятельности в органах местного самоуправления, осуществления научно-образовательной деятельности.

Основная часть

Вопросы места и роли местного самоуправления в России, наличия или отсутствия баланса централизации и децентрализации между государственной и местной властью долгое время являются предметом многочисленных дискуссий. Этому способствует во многом крайний динамизм и отсутствие системности в законотворческой деятельности и правоприменительной практике. Не обошла вниманием местное самоуправление и конституционная реформа 2020 года, которая незначительно, но всё же внесла свою лепту в конституционно-правовую основу местного самоуправления. Вместе с тем полагаем, что в части местного самоуправления изменения текста Конституции РФ в 2020 году стали следствием произошедшей за истекшие 30 лет нормативной трансформации местного самоуправления как конституционной ценности с момента начала действия Закона РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации».

Местное самоуправление как конституционная ценность в указанный период регламентировалась ещё двумя федеральными законами, однако перед началом непосредственного анализа отдельных положений всех законов о местном самоуправлении есть настоятельная необходимость вспомнить о базисных положениях двух фундаментальных актов в области местного самоуправления, действующих на территории РФ в обозначенный период и составляющих конституционно-правовую и международно-правовую основу всей системы функционирования местной власти в России. Речь, конечно же,

идёт о Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления.

Основной закон нашего государства содержит значительное число положений, которые, с одной стороны, очевидно, говорят о наличии местного самоуправления как конституционной ценности, но с другой – именно нормы Конституции определяют или, по крайней мере, должны определять фундамент построения всей системы законодательства о местном самоуправлении. В качестве отдельных положений возможно выделить следующие: в Российской Федерации признаётся и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы; местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местное самоуправление осуществляется гражданами путём референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления и др.

Европейская хартия местного самоуправления, действующая на территории России лишь с 1998 года, также закрепляет основополагающие подходы к формированию и реализации местного самоуправления как одной из основополагающих ценностей современного государства. Среди положений этого нормативного акта выделим следующие: органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя; право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам; указанное право может осуществляться именно на местном уровне, наделённые реальными полномочиями органы местного самоуправления обеспечивают одновременно эффективное приближенное к гражданам управление; защита и укрепление местного самоуправления являются значительным вкладом в построение государства, основанного на принципах демократии и децентрализации власти; органы местного самоуправления пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций, и др.

Именно через призму вышеуказанных положений двух актов можно проследить путь серьёзной трансформации нормативно-правового содержания местного самоуправления в РФ.

Первым критерием анализа нормативной основы местного самоуправления в истори-

ческой ретроспективе является оценка закрепления самого понятия местного самоуправления. Так, ст. 1 Закона РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон РФ № 1550-1) определяла местное самоуправление как систему организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, конституций и законов республик в составе Российской Федерации. Позднее ст. 2 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон № 154-ФЗ) местное самоуправление определяла как признаваемую и гарантируемую Основным законом страны самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Наконец действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон № 131-ФЗ) местное самоуправление в Российской Федерации определяет как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных законодательством РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учётом исторических и иных местных традиций.

Нетрудно заметить, что на протяжении почти 30-летней истории содержание понятия «местное самоуправление» кардинальным образом изменилось – от возможности личного, непосредственного участия гражданина, проживающего на территории муниципального образования, решать вопросы местного значения до формы народовластия, осуществляемого на основе определённого набора нормативно-правовых актов уже населением либо самостоятельно, либо совместно с органами местного самоуправления при решении вопросов местного значения. Не этим ли объясняется крайняя степень пассивности граждан и их нежелание непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения, с одновременным увеличением «необоснованного» ожидания от властей местного уровня разрешения тех же

вопросов (благоустройство, чистота и ухоженность территории, дорожное строительство и т. д.). Некоторые из исследователей полагают, что «мы неточно перевели Европейскую хартию местного самоуправления. “Местное сообщество” перевели как “местное самоуправление”. В итоге у нас основой являются органы власти, но не жители» [6].

ВЦИОМ констатирует: ощущения, что местное самоуправление – это наша власть, которую мы избираем, что мы сами её исполняем, более чем у половины россиян просто нет. Мало того, исследования показывают, что всего треть жителей нашей страны считает важным участие населения в решении вопросов местной жизни, а три четверти убеждены, что их активность ничего не изменит [6]. Законодатель, на нормативном уровне отстраняя непосредственно граждан от решения важных вопросов жизнедеятельности на конкретной территории, за 30 лет перевёл местное самоуправление как конституционную ценность из права граждан на решение вопросов местного значения в форму осуществления управления местными территориями органами власти.

Второй критерий, позволяющий чётко увидеть трансформацию содержания местного самоуправления как конституционной ценности – это нормативное закрепление компетенций (полномочий) по решению вопросов местного значения.

Ст. 7 Закона РФ № 1550-17 устанавливала основополагающие принципы определения компетенции органов местного самоуправления, среди которых: Советы и соответствующие органы управления наделяются Законом собственной компетенцией, которая не может быть изменена иначе как законом. Органы государственной власти и управления не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесённые к компетенции органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных законом в интересах обеспечения государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья населения, защиты прав и свобод граждан.

Содержание полномочий по решению вопросов местного значения в период действия Федерального закона № 154-ФЗ очень ярко отражено в ряде решений Конституционного Суда РФ. В частности в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П (Удмуртское дело)¹ ука-

¹ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П [Электронный ресурс] // Сайт «Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации». – URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-24011997-n/> (дата обращения: 22.06.2021).

зано на невозможность лишения населения конституционного права на осуществление местного самоуправления, подразумевая под ним исключительное право на самостоятельное решение вопросов местного значения, а в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П² (Курское дело) особо было отмечено, что, исходя из прямого предписания ст. 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, вопросы местного значения могут и должны решаться именно органами местного самоуправления или населением непосредственно, а не органами государственной власти. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Высказанные Конституционным Судом РФ правовые позиции в силу ст. 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» формально хоть и сохраняют силу в настоящее время, тем не менее, федеральный законодатель в отдельных положениях Федерального закона № 131-ФЗ их очевидно не замечает. Так, в п. 1.2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено право субъекта РФ своим законом осуществить перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. И пусть слово «перераспределение» не говорит об изъятии полномочий у органов местного самоуправления, но фактически второй абзац упомянутого пункта на это определённо указывает, поскольку отмечает, что «не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образо-

² По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П [Электронный ресурс] // Сайт «Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации». – URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-30112000-n/> (дата обращения: 22.06.2021).

вания и т. д.». Другой пример игнорирования ранее упомянутых позиций Конституционного Суда РФ об исключительном праве населения и органов местного самоуправления решать вопросы местного значения – это положения ст. 5, 8, 47 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”» № 437-ФЗ в части наделении органов публичной власти данной территории, не являющихся органами местного самоуправления, полномочиями по решению вопросов местного значения применительно к городскому округу.

Таким образом, анализ нормативного закрепления компетенции (полномочий) за прошедшие 30 лет показывает, что решение вопросов местного значения из исключительного права населения и органов местного самоуправления постепенно изымается в пользу органов государственной власти, несмотря на положение ст. 130 Конституции РФ о самостоятельности решения населением вопросов местного значения. Не этот ли факт стал предпосылкой появления в 2020 году текста ч. 3 ст. 132 Конституции РФ об осуществлении взаимодействия между уровнями власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории?

Третий критерий нормативной трансформации местного самоуправления как конституционной ценности – экономическая основа.

Экономическая основа местного самоуправления – один из его главных базисных элементов реального существования и развития. Несомненно, местная власть реализуется посредством сочетания административных и экономических методов управления.

В научной литературе упоминаются две концепции, по-разному определяющие понятие экономической основы местного самоуправления. Для стран с англосаксонской моделью права характерны экономические отношения, охватывающие сферу местного значения: экономическая основа местного самоуправления – это совокупность регулируемых нормами права отношений по формированию, управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, осуществлению налоговой и финансовой политики в целях решения задач местного значения. Эти отношения складываются в результате деятельности жителей, проживающих в пределах муниципального образования, и органов местного самоуправления. В странах европейской континентальной системы права дополнительно обращают внимание на отношения, охватывающие также вопросы государственного значения, и, следовательно, полагают, что экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, а также имущество, нахо-

дящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления [8]. Поскольку РФ традиционно относится к странам с континентальной системой права, не лишним будет напомнить, что, согласно ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления, органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами в рамках национальной экономической политики, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. При этом финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом. Но что же по этому поводу говорит российский законодатель?

Ст. 36 Закона РФ № 1550-1 определяла широкий объем объектов, составляющих экономическую базу местного самоуправления – это природные ресурсы, муниципальная и иная собственность, служащая источником поступления доходов в бюджет муниципального образования и удовлетворению потребностей населения соответствующей территории. Пункт 3 ст. 37 данного закона допускал возможность нахождения в муниципальной собственности земельных участков, горных отводов, природных объектов, ценных бумаг и иных финансовых активов, нежилых помещений, предприятий и других имущественных комплексов.

Ст. 28 Федерального закона 154-ФЗ в качестве экономической основы местного самоуправления определяла муниципальную собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иную собственность, служащую удовлетворению потребностей населения муниципального образования. В состав муниципальной собственности входили средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ экономическую основу местного самоуправления определяют муниципальное имущество, средства местного бюджета, а также имущественные права муниципальных образований. При этом очень важно отметить, что в случаях возникновения у

муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее требованиям части 1 ст. 50 упомянутого закона, такое имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. «Негативному» правоприменению данного положения не помешало даже Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О³, в котором федеральный орган конституционного контроля отметил, что «перечень видов муниципального имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не может рассматриваться как формирующий закрытый перечень видов имущества, могущего находиться в собственности муниципальных образований, и не допускающий наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований, и препятствующая использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований».

Нельзя не отметить и тот факт, что усилению негативных тенденций в области экономики муниципальных образований способствует и крайний динамизм финансового законодательства (бюджетного, налогового и т. д.) за прошедшие 30 лет, серьёзнейшие трансформации перечня вопросов местного значения, на реализацию которых и направлена экономическая основа. По информации Министерства финансов РФ, опубликованной в виде обобщения результатов проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год⁴, на 1 января 2020 года объём долговых обязательств муниципальных образований составил 27,5 % по отношению к объёму доходов местных бюджетов без учёта объёмов безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений

³ По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О.

⁴ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. – URL: https://release.minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=130321-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_za_2019_god (дата обращения: 22.06.2021).

за 2019 год. В структуре муниципального долга наибольшую долю занимают кредиты кредитных организаций (68,2 %). По данным субъектов Российской Федерации, в общем количестве муниципальных образований, утвердивших местные бюджеты в 2019 году, 53 % бюджетов исполнено с профицитом, 46,7 % – с дефицитом, расходы 0,3 % бюджетов равны доходам.

Согласно информации, изложенной в докладе председателя Высшего совета Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления Виктора Кидяева⁵, объём межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям (без учёта субвенций и других безвозмездных поступлений, в т. ч. возвратов остатков) по состоянию на 1 января 2020 года увеличился в сравнении с аналогичным периодом 2018 года на 22,3 % (или на 285,9 млрд рублей) и составил 1568,6 млрд рублей. При этом в 2019 году расходы местных бюджетов на исполнение вопросов местного значения увеличились на 15 %. По итогам 2019 года лишь в 37 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с профицитом, который составил 24,3 млрд рублей. В 48 субъектах Российской Федерации наблюдался дефицит местных бюджетов на общую сумму в 35,1 млрд рублей. Совершенно очевидно, что представленные статистические данные свидетельствуют о сложившейся низкой бюджетной самостоятельности муниципалитетов, а целом экономическая основа местного самоуправления находится в явном противоречии со значимостью местного самоуправления, которую обозначает в своих выступлениях высшее руководство страны⁶.

Заключение

В силу ограниченности объёма публикации в рамках настоящего исследования произведён анализ лишь отдельных сопоставимых критериев для нормативной основы и её реализации в отношении местного самоуправления как конституционной ценности. Однако совершенно очевидно, что можно провести не менее интересный анализ за истекший исторический период в части нормативной трансформации выборности органов и должностных лиц местного самоуправления, территориальной основы

⁵ О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления: Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления [Электронный ресурс] // Официальный сайт Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления. – URL: <https://асмо.рф/news-ibur/doklad-ostoyanii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossijskoj-federatsii> (дата обращения: 22.06.2021).

⁶ Путин В. В. Доклад на Совете по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701> (дата обращения: 22.06.2021).

осуществления местного самоуправления, количества и видового состава муниципальных образований и др. При этом, вне зависимости от выбранных критериев, положения нормы Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления – базовые правовые основы закрепления местного самоуправления как конституционной ценности на протяжении почти 30-летнего анализируемого периода – оставались неизменными. При этом именно законодательная регламентация и содержание местного самоуправления как базовой конституционной ценности современного демократического государства существенным образом изменились и, к большому сожалению, не в лучшую сторону. Подводя итоги, полагаем уместным вспомнить и поддержать высказывание одного из специалистов в области муниципального права кандидата юридических наук, доцента О. И. Баженовой о месте и роли местного самоуправления в РФ как конституционной ценности: «Ценность

местного самоуправления не может быть сведена к его сугубо прикладному предназначению – решению проблем непосредственного жизнеобеспечения граждан. От полноценности местного самоуправления зависит полноценность реализации всей совокупности политических прав и свобод, а значит и жизнеспособность государства в целом. Неспособность государства встроить местное самоуправление в систему публичной власти, обеспечив необходимую степень самостоятельности, сигнализирует о неудовлетворительном состоянии этой системы в целом, утрате (отсутствии) ею способности выстроить диалог с гражданами» [3]. Хочется надеяться, что конституционное «внедрение» местного самоуправления в единую систему публичной власти не приведёт к его окончательной деградации и «растворению» в системе органов государственной власти под эгидой новой конституционно-правовой категории «единая система публичной власти».

Список литературы

1. Авдеев Д. А. Конституционно-правовые ценности: понятие, виды и иерархия // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2020. – Т. 6. – № 2. – С. 73–91.
2. Астафичев П. А. Конституционализация принципа уважения к старшим: опыт конституционных поправок 2020 года, их содержание и проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. – 2021. – № 2 (141). – С. 180–191.
3. Баженова О. И. Местное самоуправление как конституционно-правовая ценность в современной России // Городское управление. – 2013. – № 10. – С. 2–6.
4. Виноградова Е. В., Раттур М. В. Общероссийская идентичность как конституционная ценность в конституционных поправках 2020 года // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 4 (184). – С. 22–24.
5. Евдокимов В. Б., Мочалов А. Н. Конституционные ценности в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25. – № 5. – С. 28–42. doi 10.12737/jrl.2021.058.
6. Мишина М. Местное самоуправление: экономика или политика? [Электронный ресурс] // Сайт «Деловое обозрение». – 2009. – 23 июня. – URL: <https://uldelo.ru/2016/04/19/mestnoe-samoupravlenie-ekonomika-ili-politika> (дата обращения: 08.07.2021).
7. Народовластие как конституционная ценность: правовое регулирование и гарантии реализации / Е. В. Александрова, О. И. Баженова, А. В. Баталин [и др.]. – Москва : Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021. – 232 с. – doi 10.17323/978-5-7598-2350-6.
8. Парахина В. Н., Галеев Е. В., Ганишина Л. Н. Муниципальное управление [Электронный ресурс] // Сайт «Интуит». – URL: <https://intuit.ru/studies/courses/3624/866/lecture/31846> (дата обращения: 08.07.2021).
9. Саликов М. С., Нечкин А. В. Конституционные ценности современного государства // Herald of the Euro-Asian Law Congress. – 2020. – № 1. – С. 69–75.
10. Чихладзе Л. Т., Ларичев А. А. Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2020. – Т. 11. – № 2. – С. 273–292.
11. Шугрина Е. С. Местное самоуправление на весах конституционных ценностей // Журнал конституционного правосудия. – 2021. – № 2. – С. 21–31.

References

1. Avdeyev D. A. Konstitutsionno-pravovyye tsennosti: ponyatiye, vidy i iyerarkhiya // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskiye i pravovyye issledovaniya. – 2020. – T. 6. – № 2. – S. 73–91.
2. Astafichev P. A. Konstitutsionalizatsiya printsipa uvazheniya k starshim: opyt konstitutsionnykh popravok 2020 goda, ikh sodержaniye i problemy realizatsii // Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye. – 2021. – № 2 (141). – S. 180–191.

3. *Bazhenova O. I.* Mestnoye samoupravleniye kak konstitutsionno-pravovaya tsennost' v sovremennoy Rossii // *Gorodskoye upravleniye*. – 2013. – № 10. – S. 2–6.
4. *Vinogradova Ye. V., Rattur M. V.* Obshcherossiyskaya identichnost' kak konstitutsionnaya tsennost' v konstitutsionnykh popravkakh 2020 goda // *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*. – 2020. – № 4 (184). – S. 22–24.
5. *Yevdokimov V. B., Mochalov A. N.* Konstitutsionnyye tsennosti v konstitutsiyakh i ustavakh sub'yektov Rossiyskoy Federatsii // *Zhurnal rossiyskogo prava*. – 2021. – Т. 25. – № 5. – S. 28–42. doi 10.12737/jrl.2021.058.
6. *Mishina M.* Mestnoye samoupravleniye: ekonomika ili politika? [Elektronnyy resurs] // Sayt «Delovoye obozreniye». – 2009. – 23 iyunya. – URL: <https://uldelo.ru/2016/04/19/mestnoe-samoupravlenie-ekonomika-ili-politika> (data obrashcheniya: 08.07.2021).
7. *Narodovlastiye kak konstitutsionnaya tsennost': pravovoye regulirovaniye i garantii realizatsii* / Ye. V. Aleksandrova, O. I. Bazhenova, A. V. Batalin [i dr.]. – Moskva : Natsional'nyy issledovatel'skiy universitet «Vysshaya shkola ekonomiki», 2021. – 232 s. – doi 10.17323/978-5-7598-2350-6.
8. *Parakhina V. N., Galeev Ye. V., Ganshina L. N.* Munitsipal'noye upravleniye [Elektronnyy resurs] // Sayt «Intuit». – URL: <https://intuit.ru/studies/courses/3624/866/lecture/31846> (data obrashcheniya: 08.07.2021).
9. *Salikov M. S., Nechkin A. V.* Konstitutsionnyye tsennosti sovremennogo gosudarstva // *Herald of the Euro-Asian Law Congress*. – 2020. – № 1. – S. 69–75.
10. *Chikhladze L. T., Larichev A. A.* Mestnoye samoupravleniye v Rossii na rasput'ye: dinamika konstitutsionnoy doktriny i pravovogo regulirovaniya // *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo*. – 2020. – Т. 11. – № 2. – S. 273–292.
11. *Shugrina Ye. S.* Mestnoye samoupravleniye na vesakh konstitutsionnykh tsennostey // *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*. – 2021. – № 2. – S. 21–31.

Статья поступила в редакцию 08.07.2021; одобрена после рецензирования 20.10.2021; принята к публикации 29.11.2021.

The article was submitted July 08, 2021; approved after reviewing October 20, 2021; accepted for publication November 29, 2021.