

оригинальная статья

## Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы

Зазулина Мария Рудольфовна

Институт философии и права Сибирского отделения РАН, Россия, Новосибирск

<https://orcid.org/0000-0001-8984-1129>

[zamashka@yandex.ru](mailto:zamashka@yandex.ru)

Поступила 15.05.2022. Принята после рецензирования 15.06.2022. Принята в печать 27.06.2022.

**Аннотация:** Рассмотрена грядущая реформа местного самоуправления, инициированная поправками в Конституцию РФ (2020) и Проектом ФЗ № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенным на рассмотрение ГД РФ в декабре 2021 г. Цель – выявить и проанализировать особенности реорганизации местного самоуправления в условиях встраивания в единую систему публичной власти и реализации нововведений. Осуществлен анализ законодательной базы, а также данных, относящихся к развитию местного самоуправления, предоставляемых Министерством финансов и Министерством юстиции РФ. Исследовано развитие положений о единой системе публичной власти и о местном самоуправлении как элементе этой системы в Конституции и в новом Законопроекте о местном самоуправлении. Изучены предлагаемые нововведения и их последствия для институциональной организации местного самоуправления. Сделан вывод, что на новом этапе решение проблем местного самоуправления, связанных с низкой управляемостью и недостаточной эффективностью, будет происходить посредством его включения в единую систему публичной власти. Следствием станет институциональная реорганизация самоуправления, чертами которой выступают: дальнейшее огосударствление (самоуправление теряет институциональную автономию и превращается в нижний уровень управленческой вертикали); унификация (происходит внутри системы местного самоуправления и внутри элементов единой системы публичной власти, то есть между муниципальным и региональным уровнями власти); упрощение системы местного самоуправления (переход к одноуровневой модели, значительное сокращение разнообразия и количества муниципальных образований, численности депутатского корпуса, объема полномочий и т. д.). Показано, что выбранную стратегию реформ следует рассматривать как сознательный выбор законодателями дальнейшего пути развития отечественного самоуправления. Она характеризуется отходом от принципа безоговорочного транзита демократических институтов к ориентации на поиск модели, более соответствующей социально-экономическим, политическим и культурным реалиям России.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, реформа, государственная власть, муниципальная власть, публичная власть, политическая система, институт, институциональная организация

**Цитирование:** Зазулина М. Р. Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки.* 2022. Т. 7. № 3. С. 275–284. <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2022-7-3-275-284>

full article

## Integrating into the System: Local Self-Government in the Context of the New Federal Reform

Mariia R. Zazulina

Institute of Philosophy and Law of Siberian Branch of Russian Academy of Sciences, Russia, Novosibirsk

<https://orcid.org/0000-0001-8984-1129>

[zamashka@yandex.ru](mailto:zamashka@yandex.ru)

Received 15 May 2022. Accepted after peer review 15 Jun 2022. Accepted for publication 27 Jun 2022.

**Abstract:** The author analyzed the upcoming reform of local self-government initiated by amendments to the Constitution of the Russian Federation (2020) and the Draft Federal Law No. 40361-8 "On general principles of the organization of local self-government in a unified system of public authority", submitted to the State Duma of the Russian Federation in December 2021. The research objective was to identify and analyze the features of the reorganization of local self-government during

its integration into a unified system of public authority and the implementation of innovations proposed by the new law on local self-government. The analysis included the legislative foundation and various data on local self-government provided by the Ministries of Finance and Justice. The author concentrated on the unified system of public power, the local self-government as an element of this system, the proposed innovations, and their consequences for the institutional organization of local self-government. At the new stage, such problems of local self-government as poor manageability and low efficiency are likely to be solved by including them in the unified system of public authority. Governmentalization increases as self-government loses institutional autonomy and turns into a lower level of the management vertical. Further unification takes place within the system of local self-government and within the elements of the unified system of public authority, i.e., between municipal and regional levels of government. A simplified system of local self-government follows a single-level model, with a significant reduction in the diversity and number of municipalities, deputies, competences, etc. The chosen strategy reforms should be considered as a conscious choice by legislators of the further domestic self-government development. The strategy abandons the principle of unconditional transit to democratic institutions and turns to a model that includes the current socio-economic, political, and cultural realities of Russia.

**Keywords:** local self-government, reform, state power, municipal power, unity of public authority, political system, institution, institutional organization

**Citation:** Zazulina M. R. Integrating into the System: Local Self-Government in the Context of the New Federal Reform. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki*, 2022, 7(3): 275–284. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2022-7-3-275-284>

## Введение

Внесение поправок в Конституцию РФ в 2020 г. ознаменовало начало нового этапа в выстраивании системы политических институтов в стране. Часть поправок касалась сферы местного самоуправления, которое стало трактоваться как элемент системы единой публичной власти. В качестве второго элемента системы Конституция определила органы государственной власти, на законодательном уровне закрепив дуумвират государства и самоуправления. Несмотря на понимание экспертным сообществом факта, что реализация поправок изменит федеральное и региональное законодательство, никто не выдвигал гипотез о возможной кардинальной реформе системы власти в целом и местного самоуправления в частности.

В сентябре 2021 г. на рассмотрение ГД РФ был представлен Проект ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ-414). В декабре 2021 г., пройдя все стадии рассмотрения, законопроект был принят. Новый закон предусматривает унификацию органов власти во всех субъектах РФ, расширяет основания для увольнения глав регионов и снимает запрет для глав регионов на время нахождения в должности больше чем на два срока подряд<sup>1</sup>.

В декабре 2021 г. на рассмотрение ГД РФ был представлен Проект ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной

власти» (далее – Законопроект МСУ-2021)<sup>2</sup>. На данный момент проект рассмотрен в первом чтении и находится на доработке. Так же как и ФЗ-414, Законопроект МСУ-2021 «подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти»<sup>3</sup>, но в отличие от ФЗ-414 он предполагает более кардинальные изменения, связанные с институциональной реорганизацией местного самоуправления в РФ. Предполагается, что отдельные положения нового законопроекта вступят в силу уже с 01.01.2023. До 01.01.2028 будет длиться переходный период, после чего ФЗ № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ-131), действующий сейчас, утратит силу, и в полном объеме начнут действовать положения нового закона.

Разработчиками и инициаторами внесения обоих законопроектов стали глава комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и госстроительству А. А. Клишас и председатель комитета Госдумы по госстроительству и законодательству П. В. Крашенинников. Оба принимали активное участие в разработке законопроекта о внесении поправок в Конституцию РФ, а кроме этого являются авторами более ста законопроектов, получивших одобрение (в том числе инициаторами прошедших

<sup>1</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. ФЗ № 414-ФЗ от 21.12.2021. СЗ РФ. 27.12.2021. № 52. Ч. I. Ст. 8973.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект ФЗ № 40361-8. (внесен сенатором РФ А. А. Клишасом, депутатом ГД П. В. Крашенинниковым) (принят в первом чтении 25.01.2022). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/626BB5D1-C7D8-4ED3-8AD7-51DA08BF6719> (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>3</sup> Пояснительная записка к проекту ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/6E13A1A9-6E8B-4F98-9B52-4A9427FBF667> (дата обращения: 05.05.2022); Пояснительная записка к проекту ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/B893AE5F-7529-4265-BC75-A98B00E5689B> (дата обращения: 05.05.2022).

в 2020 г. реформ в избирательном законодательстве, связанных с введением многодневного голосования). Судьба инициатив, выдвигаемых этими законодателями ранее, заставляет предположить, что Законопроект МСУ-2021 получит одобрение и вступит в силу, а следовательно, может быть рассмотрен как начало очередного этапа развития местного самоуправления в РФ. Либо как минимум можно утверждать, что он выступает в качестве возможной альтернативы дальнейшего развития местного самоуправления т. к. оказался вынесен на обсуждение.

С такой точки зрения актуальным представляется анализ предлагаемых Законопроектом МСУ-2021 нововведений и их возможных последствий для институциональной организации отечественного местного самоуправления, в том числе для его существования в качестве самостоятельного института. Цель данной работы заключается в выявлении и анализе особенностей реорганизации местного самоуправления в условиях встраивания в единую систему публичной власти и обсуждения Проекта ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Для этого предполагается решить следующие задачи:

- проанализировать положения Конституции РФ, касающиеся местного самоуправления и его места в единой системе публичной власти;
- исследовать развитие положений о единой системе публичной власти в рамках Законопроекта-2021;
- проанализировать основные нововведения Законопроекта-2021, связанные с изменением институциональной организации местного самоуправления, и выявить их возможные последствия;
- дать характеристику нового этапа в развитии местного самоуправления в РФ.

Решение общей цели исследования и поставленных задач предполагает использование следующих методов: анализ законодательной базы, анализ данных, относящихся к развитию местного самоуправления, предоставляемых Минфином и Минюстом РФ, анализ экспертных и научных публикаций по проблемам исследования.

На данный момент имеется достаточно большой объем работ правоведческого характера, посвященных анализу поправок, внесенных в Конституцию РФ в части, касающейся местного самоуправления. В том числе

обсуждаются особенности его правового статуса в рамках единой системы публичной власти, которые следуют из обновленного текста Конституции РФ [1–4].

Объем научных исследований, посвященных анализу непосредственно нового законопроекта, пока небольшой в силу недавнего характера нововведений. Общим для всех исследований выступает обеспокоенность авторов значительным сокращением самостоятельности сферы местного самоуправления и возможностью полного исчезновения этого института [5; 6]. Подробный анализ законопроекта провел В. А. Зикеев и сделал правомерный вывод о переосмыслении роли местного самоуправления в системе российского государства в сторону технократического понимания в качестве третьего уровня публичной власти [7].

Особенностью работы над законопроектом после внесения его в ГД РФ можно считать широкое привлечение к его обсуждению экспертного сообщества и общественности. По поводу законопроекта имеется ряд официальных экспертиз со стороны Правительства РФ<sup>4</sup>, ГД РФ<sup>5</sup>, Совета по правам человека<sup>6</sup>. Также на данный момент в стадии формирования находятся заключения Законодательных Собраний субъектов РФ. В январе-феврале 2022 г. Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления (ВАРМСУ) провела масштабные публичные обсуждения по изучению проблем и предложений к Законопроекту МСУ-2021. В круглых столах ВАРМСУ приняли участие более 15 тыс. человек. Предложения поступили от Советов муниципальных образований более чем 40 субъектов РФ и свыше 150 муниципальных образований<sup>7</sup>. Опыт проведения столь масштабных публичных слушаний сам по себе является беспрецедентным. В то же время формирование консолидированного мнения муниципального сообщества в отношении законопроекта (а именно это было одной из целей) вряд ли можно считать достигнутым. Каждый пункт реформы и каждый предлагаемый законодателями способ решения имеющихся проблем вызвал весь спектр возможных реакций. Общим в данном случае можно считать понимание представителями экспертного сообщества, независимо от занимаемой точки зрения, неизбежности происходящих изменений и признание вертикализации местного самоуправления и усиливающегося сближения с государственной властью.

<sup>4</sup> Официальный отзыв Правительства РФ № 528п-П16 от 25.01.2022 на проект ФЗ № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный сенатором РФ А. А. Клишасом, депутатом ГД П. В. Крашенинниковым. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/4E57762A-453C-45BB-B510-C1B268537D1D> (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>5</sup> Резолюция федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации». 24.01.2022. URL: [http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Rezolyuciya\\_FES\\_24\\_01\\_2022\\_ITOG\\_red\\_10\\_02\(2\).docx](http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Rezolyuciya_FES_24_01_2022_ITOG_red_10_02(2).docx) (дата обращения: 05.04.2022).

<sup>6</sup> Экспертное заключение постоянной комиссии по развитию институтов гражданского общества СПЧ на проект ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». 19.01.2022. URL: [http://www.president-sovet.ru/members/blogs/post/ekspertnoe\\_zaklyuchenie\\_postoyannoy\\_komissii\\_razvitiyu\\_institutov\\_grazhdanskogo\\_obshchestva\\_soveta\\_p/](http://www.president-sovet.ru/members/blogs/post/ekspertnoe_zaklyuchenie_postoyannoy_komissii_razvitiyu_institutov_grazhdanskogo_obshchestva_soveta_p/) (дата обращения: 05.04.2022).

<sup>7</sup> ВАРМСУ: На профильной Комиссии Ассоциации подвели итоги масштабного публичного обсуждения законопроекта об организации местного самоуправления в России. 18.02.2022. URL: <https://agpsamara.ru/info/news/varmsu-na-profilnoy-komissii-assotsiatsii-podveli-itogi-masshtabnogo-publichnogo-obsuzhdeniya-zakono/> (дата обращения: 05.05.2022).

Мы полагаем, что весь политико-правовой контекст, в котором осуществляется принятие нового законопроекта, свидетельствует о том, что грядущую реформу местного самоуправления следует рассматривать не только как ожидаемую реализацию на федеральном уровне положений, закрепленных в Конституции РФ, но и как часть единой большой реформы по выстраиванию новой системы власти в РФ, затрагивающей сразу ее федеральный, региональный и муниципальный уровни. Данный тезис является основополагающим для объективной оценки изменений, происходящих в системе политической власти в РФ, в том числе в системе местного самоуправления. Местное самоуправление в данном случае выступает как сфера, в отношении которой законодатель применяет положения Конституции РФ о единой системе публичной власти. На практике это предполагает не только кардинальную перестройку институциональной организации местного самоуправления, но и переосмысление его значимости в качестве института публичной власти.

### Местное самоуправление в контексте поправок в Конституцию РФ

Полный анализ изменений, касающихся положения местного самоуправления в новой редакции Конституции РФ, мы оставим за рамками данной статьи. Акцентируем внимание лишь на принципиальных для нашего исследования моментах. Одной из наиболее важных поправок стало введение категории *публичная власть*, которая ранее отсутствовала в тексте Основного закона РФ. Так, в ч. 2 ст. 80 ранее использовавшийся термин *органы государственной власти* заменен на *органы, входящие в единую систему публичной власти*<sup>8</sup>. Именно эта категория определяет новые особенности организации местного самоуправления.

Вопросы местного самоуправления в Конституции РФ освещены в гл. 8 (ст. 130–133). В обновленном тексте отсутствует упоминание поселенческого принципа как основы территориальной организации самоуправления. Новая формулировка предусматривает более широкий выбор способов территориальной организации и провозглашает в качестве источника их формирования ФЗ: «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом» (ч. 1 ст. 131). Кроме этого, в ст. 131 введен отдельный пункт: «Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного

самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом» (п. 1 ч. 1 ст. 131). Ч. 3 ст. 132 гласит: «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». Ст. 133 касается неотъемлемых прав, закрепленных за местным самоуправлением, при этом новая редакция еще раз акцентирует внимание на том, что органы местного самоуправления выполняют во взаимодействии с органами государственной власти публичные функции.

В совокупности все отмеченные положения позволяют определить принципы взаимодействия различных элементов в единой системе публичной власти: определяющим в этой системе оказывается государственная власть, которая в том числе посредством законотворческой деятельности устанавливает рамки для власти муниципальной. Такое положение дел является вполне ожидаемым, но вызывает вопросы по поводу соответствия самостоятельной природе местного самоуправления.

Анализируя новеллы в Конституции РФ, исследователи отмечают, что внесение поправок запустило процесс создания системы публичной власти, которая объединяет в себе органы государственной власти и органы местного самоуправления и создает основу для их взаимодействия в целях «наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Это должно преодолеть дисбаланс между государственной и муниципальной властью, сложившийся в последние годы [2, с. 31]. «Закрепление в гл. 8 Конституции РФ и научное признание сущностного единства публичной власти в отношениях между регионами и муниципалитетами позволяет выстраивать их эффективное взаимодействие, а единство компетенции позволяет осуществлять ее перераспределение в целях повышения эффективности реализации» [8, с. 47].

В то же время категория *публичная власть* подвергалась критике. Несмотря на частое употребление в научной литературе, это понятие не закреплено в законодательстве и признается большинством экспертов как дискуссионное. Существующий на сегодняшний день консенсус касается необходимости его дальнейшего законодательного закрепления. Однако не существует единого мнения по поводу подхода к раскрытию его различных аспектов [7]. Одни исследователи полагают, что понятие останется неполным без включения в него в качестве третьего элемента категории *гражданское общество* [4]. Другие считают, что особенности употребления термина в конструкции конституционной нормы

<sup>8</sup> Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).



(в частности, в п. «г» ст. 71), в которой категория *публичная власть* предваряет категорию *система федеральных органов власти*, может указывать на его первостепенный и средообразующий характер [2, с. 32].

На наш взгляд, поправки в Конституцию, официально объединив в рамках единой системы органы государственной власти и местного самоуправления, тем самым легитимизировали тесное взаимодействие, уже существующее между ними, сложившееся под воздействием комплекса социально-экономических, исторических и культурных факторов. Данной позиции придерживаются и другие исследователи [3; 8]. Мы полагаем, что особенностью современного политического и законодательного процесса является раскрытие и уточнение понятия *публичная власть* непосредственно в процессе реформирования регионального и муниципального уровней публичной власти.

### Концепция единой системы публичной власти в новом законе о самоуправлении

Дальнейшее развитие тезис о единой системе публичной власти получил в рамках Законопроекта МСУ-2021. Место самоуправления в единой системе публичной власти, а также принципы взаимодействия с органами государственной власти определены в ст. 1: «В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации» (п. 4); «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (п. 6); «Органы публичной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами участвуют в решении задач местного самоуправления» (п. 8)<sup>9</sup>. Ст. 2 содержит следующее положение: «Органы публичной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами обеспечивают установленные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления» (п. 3). В Пояснительной записке к Законопроекту МСУ-2021 со ссылкой на Заключение Конституционного Суда РФ № 1-3 от 16.03.2020 предлагается следующее понимание принципа единства публичной власти: «Принцип единства публичной власти предполагает "согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан"<sup>10</sup>.

Введение категории *публичная власть* в Конституцию и дальнейшее использование ее в качестве правового основания в Законопроекте МСУ-2021 позволяет существенно изменить сам подход к самоуправлению путем включения в решение вопросов местного значения

и государственных, и муниципальных органов и провозглашения между ними единой системы взаимодействия. Решение вопросов местного значения приобретает системный характер, а местное самоуправление рассматривается лишь как один из элементов системы по решению вопросов местного значения. Новый принцип единства публичной власти оказывается структурообразующим для всей системы местного самоуправления. В то же время формирование единой системы публичной власти предполагает изменение роли местного самоуправления и его превращение в один из трех уровней публичной власти (федеральный – региональный – муниципальный).

Изменения, приведшие к такому толкованию самоуправления, уже на этапе конституционных поправок вызвали большой резонанс как среди представителей общественности, так и среди экспертов и научного сообщества, активизировав ряды противников и защитников идеи независимости местного самоуправления. Споры по поводу положения местного самоуправления отражают общие изменения между ориентацией на централизацию и децентрализацию власти как альтернативные стратегии развития РФ. В сфере местного самоуправления эта проблема проецируется в виде споров о самостоятельном характере самоуправления и его неизбежной зависимости от государственной власти.

Одна точка зрения предполагает, что вводимые новым текстом Конституции ограничения достаточно существенны и находятся в противоречии с тезисом о самостоятельной и независимой природе местного самоуправления [1; 5]. Другая точка зрения признает невозможность осуществления органами местного самоуправления своих полномочий в силу таких причин, как недостаточная финансовая обеспеченность, отсутствие развитой культуры политического участия и самоорганизации и т. д. М. М. Степанов отмечает, что отсутствие у муниципальных образований необходимого количества собственных доходов приводит к необходимости бюджетирования со стороны государства, что в свою очередь приводит к необходимости осуществления государством постоянного контроля за расходованием средств и встраиванию местного самоуправления в вертикаль публичной власти [3, с. 35]. По мнению В. И. Васильева, усиление государственной вертикали в сфере местного самоуправления является объективной тенденцией, обусловленной многовековыми централизаторскими традициями российского государственного управления [9, с. 83]. Еще более радикальной является точка зрения Н. С. Тимофеева, который полагает, что перенос большого количества полномочий на муниципальный уровень фактически может интерпретироваться как отказ государства от их реализации, что пагубно сказывается

<sup>9</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект ФЗ...

<sup>10</sup> Пояснительная записка к проекту ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»...

и на местных сообществах, и на всей системе власти. Соответственно, «исходя из конституционных принципов и идей развития местного самоуправления, предлагается социальные ценности и ориентиры подчинить идее этатизации России на основе не тоталитаризма, а на основе этатически-патерналистской модели взаимодействия государства и общества на основе интегрированных ценностей либерализма и коллективных прав и интересов» [10, с. 66].

Еще одним важным моментом является оценка характера изменений, происходящих в сфере местного самоуправления в последние годы. Исследователи отмечают непоследовательный и ситуативный характер таких изменений [11, р. 129], а также бессистемный и противоречивый характер взаимодействий, существовавших между государственными и муниципальными органами власти, даже после принятия поправок к Конституции РФ [1]. Законопроект МСУ-2021 в значительной степени исправляет данную ситуацию. Как мы показали выше, раскрытие положений Конституции РФ, принятых еще в 2020 г., в Законопроекте МСУ-2021 происходит достаточно последовательно. Помимо этого, новый законопроект наследует многие из положений ФЗ-131, введенные в муниципальную практику начиная с 2014 г., т. е. на этапе последних интенсивных преобразований сферы местного самоуправления. Все это дает основания рассматривать трансформации, происходящие с местным самоуправлением, не как бессистемные метания, а как обдуманную стратегию в отношении всей системы власти и в том числе в отношении местного самоуправления как элемента этой системы. Эта стратегия характеризуется отходом от принципа безоговорочного транзита демократических институтов и ориентацией на поиск модели, более соответствующей социально-экономическим и культурным реалиям России. Фактически речь идет об импортозамещении демократии.

### **Законопроект МСУ-2021: новеллы и акценты**

Основная новелла нового законопроекта связана с территориальной реорганизацией местного самоуправления, которая будет осуществляться сразу в нескольких направлениях: сокращение разнообразия муниципальных образований (из имеющихся восьми останется лишь три вида); введение одноуровневой системы местного самоуправления (вместо двухуровневой); укрупнение муниципальных образований (за счет слияния городских и сельских поселений, находящихся на территории муниципального района, в один муниципальный округ).

Новая организационная структура предполагает три типа муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ, внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения (п. 2 ст. 9)<sup>11</sup>. Разделение на городские и муниципальные округа сохранится. При этом критериями отнесения муниципального образования к тому или иному виду будут выступать действующие в настоящее время требования к доле населения, проживающего в городах и / или иных городских населенных пунктах, к площади территории городского округа, к плотности населения на территории городского округа (ст. 9, п. 5 ст. 13). За городскими и муниципальными округами закрепляется идентичный объем полномочий. Также предусматривается возможность установления особой организации местного самоуправления на отдельных территориях (12 типов таких территорий) (ст. 84).

Реформа предполагает упразднение городских и сельских поселений, что приведет к сокращению общего количества муниципальных образований. По данным Минюста РФ, на 01.01.2021 общее количество муниципальных образований в РФ составило 20184, в том числе 1327 городских поселений и 16235 сельских<sup>12</sup>. Таким образом, количество муниципальных образований сократится на 87 %. Закономерным следствием окажется и сокращение депутатского корпуса. На 01.01.2021 общая численность депутатского корпуса в муниципальных образованиях составила 203,3 тыс. депутатов, в том числе 17,3 тыс. депутатов представительных органов городских поселений и 147,0 тыс. – сельских<sup>13</sup>. Соответственно количество депутатов сократится на 81 %.

Упразднение поселенческого уровня самоуправления не в последнюю очередь имеет финансовые причины. Проблема распределения полномочий и эффективной экономической организации местного самоуправления является одной из наиболее важных проблем, которую призвана решить грядущая реформа. В качестве одного из оснований для критики существующей модели организации местного самоуправления законодатели указывают «высокую дотационность и широко применяемую практику перераспределения полномочий с поселенческого уровня на региональный, передачи поселениями своих полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений (в отдельных случаях вплоть до 100 %)»<sup>14</sup>.

Городские и сельские поселения составляют 87 % от общего числа муниципальных образований. Однако их доля в общей структуре собственных доходов муниципальных образований составила в январе 2021 г. лишь 11,5 %

<sup>11</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект ФЗ...

<sup>12</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в РФ за 2020 г. Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202115.docx> (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Пояснительная записка к проекту ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» ...

(4,7 % – доля бюджетов городских поселений и 6,8 % – сельских)<sup>15</sup>. На 01.01.2016 этот показатель составлял 15,4 %<sup>16</sup>. Таким образом, в последние годы происходит постоянное снижение доли собственных доходов муниципальных образований поселенческого уровня в общей структуре собственных доходов всех муниципальных образований. Значительные масштабы имеет и практика передачи полномочий. В 2020 г. в передаче полномочий с уровня поселения на уровень района учувствовало 87,0 % от общего числа городских и сельских поселений и 91,8 % муниципальных районов. Самостоятельно решать все вопросы местного значения могли органы местного самоуправления в 11,6 % городских поселений в 43 регионах и 14,3 % сельских поселений в 50 регионах<sup>17</sup>.

Решение проблемы полномочий в новом Законопроекте является в каком-то смысле кардинальным и вместе с тем подразумеваемым всей логикой проводимой реорганизации. Упразднение двухуровневой системы самоуправления автоматически означает исчезновение всего объема полномочий, передаваемых на нижний уровень самоуправления, и от него – к другим уровням власти. При этом структура финансового обеспечения полномочий сохраняется в том виде, в каком на данный момент закреплена в ФЗ-131: это субвенции на осуществление государственных полномочий, субсидии, дотации и иные межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ, а также субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты из местных бюджетов в бюджет субъекта РФ (гл. 7)<sup>18</sup>. За муниципальным округом и городским округом закрепляется одинаковый объем полномочий в количестве 27. Еще 28 полномочий могут быть закреплены за органами местного самоуправления законом Субъекта Федерации (ст. 32). На особом положении оказываются внутригородские муниципальные образования, для которых перечень полномочий и источники доходов местных бюджетов определяются законами субъектов РФ – городов федерального значения, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Одним из концептуальных моментов является отказ от категории *вопросы местного значения* в пользу категории *полномочия по решению вопросов местного значения*,

*закрепленные за органами местного самоуправления*. Объясняется это тем, что «существование конструкции, предполагающей закрепление в федеральном законодательстве и вопросов местного значения, и полномочий по их решению, приводит к путанице при перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ»<sup>19</sup>. Законопроект МСУ-2021 предусматривает непосредственно закрепление полномочий органов местного самоуправления. В то же время большая часть полномочий будет передана от местных органов власти к региональным. Такой подход вызвал противоположные отклики со стороны экспертов. Например, директор Центра местного самоуправления ИУРР РАНХиГС К. Иванова считает, что новая структура полномочий и сам подход преодолевают много спорных моментов<sup>20</sup>. Председатель Ассоциации муниципальных образований Владимирской области, глава округа Муром Е. Рычков полагает, что «нужно признать априори изначально все полномочия муниципальными, и при необходимости решением органа власти области забирать эти полномочия на уровень региона»<sup>21</sup>. Мы полагаем, что перечень полномочий в ходе дальнейших рассмотрений может быть пересмотрен, но структура и подход, предлагаемый законодателями, в целом останутся без изменений, поскольку хорошо отражают тренд не только на унификацию, но и на упрощение системы местного самоуправления.

Как мы уже показали, предлагаемая Законопроектом МСУ-2021 унификация имеет качественное измерение в виде сокращения разнообразия различных видов муниципальных образований, их укрупнения, а также сокращения уровней самоуправления и количественное измерение в виде сокращения общего количества муниципальных образований и депутатского корпуса. Унификация происходит прежде всего за счет упразднения институтов низового уровня, что влечет уменьшение общего количества взаимодействий, перераспределяемых полномочий и т. д. (и в том числе сокращение количества демократических процедур в системе самоуправления). Предполагается, подобное упрощение системы сделает связи более прозрачными, а взаимодействие – более эффективным в целом.

<sup>15</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровнях за 2020 г. *Министерство финансов РФ*. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/07/main/MONITORING\\_2020\\_ITOG.docx](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/07/main/MONITORING_2020_ITOG.docx) (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>16</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровнях за 2015 г. *Министерство финансов РФ*. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_za\\_2015\\_god.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2015_god.pdf) (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>17</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровнях за 2020 г. ...

<sup>18</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект ФЗ...

<sup>19</sup> Пояснительная записка к проекту ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» ...

<sup>20</sup> Полномочия и компетенции – один из ключевых разделов регулирования местного самоуправления. *РАНХиГС*. 04.02.2022. URL: <http://131fz.ganepa.ru/post/1958> (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>21</sup> «Сегодня у России уже три беды: дураки, дороги и реформы»: Евгений Рычков о реформе местного самоуправления. 10.02.2022. URL: <https://tomiks33.ru/vg/skandaly/v-rossii-tri-bedy-duraki-dorogi-i-reformy-evgeniy-rychkov-o-reforme-mestnogo-samoupravleniya/> (дата обращения: 05.05.2022).

Еще одним принципиальным нововведением является возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления. В частности, п. 7 ст. 14 гласит: «Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом»<sup>22</sup>.

Из трех обязательных элементов, составляющих структуру органов местного самоуправления: представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации (п. 2 ст. 14), – представительный орган формируется исключительно путем избрания на муниципальных выборах (п. 1 ст. 15). Отметим, что это означает полный отказ от модели формирования представительных органов верхнего уровня самоуправления путем делегирования депутатов из представительных органов нижнего уровня самоуправления. Именно такая модель получила распространение и активно внедрялась в последние годы в качестве модели формирования представительного органа.

Участие органов государственной власти сводится к участию в формировании института глав муниципальных образований. В данном вопросе Законопроект МСУ-2021 практически полностью повторяет положения действующего ФЗ-131. Формирование института глав предусматривает три возможных способа: избрание населением на муниципальных выборах; избрание представительным органом из своего состава; избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ (п. 2 ст. 19). В ФЗ-131 третий вариант предполагает избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией (п. 2.1 ст. 36)<sup>23</sup>. В первых двух случаях глава муниципального образования может либо возглавлять Совет Депутатов, либо возглавлять местную администрацию. В случае избрания из числа кандидатов глава возглавляет местную администрацию.

Важной новеллой Законопроекта МСУ-2021 является усиление ответственности глав муниципальных образований перед государственными органами власти и фактически их полную подконтрольность. П. 1 ст. 19 гласит, что «в соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий

местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность»<sup>24</sup>. Новый закон предусматривает четкие критерии для отстранения глав, в том числе в связи с недостижением эффективности. В данном вопросе положения Законопроекта МСУ-2021 дополняют положения ФЗ-414, регламентирующего отношения региональных органов власти с федеральными, с одной стороны, и муниципальными – с другой. Согласно ФЗ-414, Президент РФ вправе объявить выговор, вынести предупреждение и отрешить от должности главу субъекта РФ в случае ненадлежащего им исполнения своих обязанностей (ст. 29)<sup>25</sup>. Аналогично глава субъекта РФ вправе вынести предупреждение и отстранить от должности главу муниципального образования в случае ненадлежащего исполнения обязанностей и непринятия мер по устранению причин предупреждения в течение месяца (п. 12, п. 13 ст. 25)<sup>26</sup>.

На данный момент на рассмотрении в ГД РФ находится пакет поправок к ФЗ-414, которые касаются дальнейшего уточнения критериев оценки работы глав муниципальных образований и местных администраций со стороны глав регионов. При этом, как указывают законодатели, механизмы реализации вышеуказанных положений должны быть урегулированы Законопроектом МСУ-2021<sup>27</sup>. Отметим, что Заключение, составленное Правительством РФ на текст Законопроекта МСУ-2021, содержит неоднократные рекомендации синхронизировать отдельные части Законопроекта МСУ-2021 со статьями ФЗ-414<sup>28</sup>.

Итак, Законопроект МСУ-2021, во-первых, предполагает значительное упрощение системы самоуправления: сокращение количества муниципальных образований, депутатского корпуса, уровней самоуправления и т.д. Речь идет о сокращении количества элементов в системе и связей между ними. Во-вторых, происходит унификация элементов и их функциональных возможностей внутри системы местного самоуправления. В-третьих, этот процесс происходит по аналогии и параллельно с унификацией структуры региональной власти под контролем федеральных властей и в направлении развития положений Конституции РФ. Таким образом, мы видим, что в ходе реформы местного самоуправления имеет место двойная унификация: внутри системы местного самоуправления и внутри элементов единой системы публичной власти, т.е. между муниципальным и региональным уровнями власти.

<sup>22</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект ФЗ...

<sup>23</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ. ФЗ № 131-ФЗ от 06.10.2003 (ред. от 30.12.2021). СПС КонсультантПлюс.

<sup>24</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект ФЗ...

<sup>25</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. ФЗ № 414-ФЗ от 21.12.2021 ...

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Проект № 93457-8 (вносится депутатами ГД Е. А. Федоровым, Т. А. Кусайко, сенаторами РФ К. К. Долговым, Т. А. Сахаровой). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/2F306F55-B6BA-4BAD-92D0-D1A940BB54EB> (дата обращения: 30.04.2022).

<sup>28</sup> Официальный отзыв Правительства РФ № 528п-П16 от 25.01.2022 на проект ФЗ № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти...



## Заключение

В целом изменения в системе местного самоуправления, предлагаемые в Законопроекте МСУ-2021, выглядят кардинальными. Но еще более кардинальными выглядят концептуальные обоснования этих изменений: необходимость выстраивания единой системы публичной власти, включающей три уровня и открытое провозглашение курса на обеспечение более широкого участия государственной власти в вопросах самоуправления.

Новая концепция публичной власти предполагает смещение привычных акцентов и изменение уже ставших традиционными нарративов. Двухуровневая система самоуправления, закрепленная в рамках ФЗ-131, предусматривала широкие возможности для взаимодействия уровней местной власти между собой и сохраняла при этом независимость, пусть даже формальную, от государства. Новая концепция дает широкие возможности для участия государства в делах самоуправления. Если раньше развитие самоуправления определялось процессами в своем внутреннем институциональном пространстве, то сейчас оказывается зависимо от институционального пространства, внешнего по отношению к нему. Этому соответствует и новая институциональная архитектура, в которой на смену уровням самоуправления приходят уровни публичной власти: федеральный, региональный, муниципальный.

Кардинальность предлагаемых нововведений не отменяет того факта, что новое состояние системы местного самоуправления формировалось поэтапно, путем последовательного внесения изменений в ФЗ-131 (данный аспект исследования остался за рамками данной работы, но нуждается в дополнительном изучении), затем в Конституцию РФ и затем путем внесения ряда новых законодательных инициатив на федеральном уровне, одной из которых является Законопроект МСУ-2021. Данный шаг выглядит не ситуативной попыткой исправить существующее положение дел, а продуманной стратегией, ориентированной на сознательный отход от общепринятых демократических стандартов в пользу поиска аутентичных путей развития. Грядущая реформа местного самоуправления в этом плане является образцом отечественного варианта импортозамещения демократии. И именно это позволяет законодателю изящно определять сближение самоуправленческих и государственных структур не как вертикализацию, а как их объединение в рамках единой системы публичной власти. Именно эти концептуальные изменения очерчивают новый политический контекст, в котором в обозримой перспективе будет проходить институциональная реорганизация местного самоуправления в России.

Грядущая реформа предполагает решить проблемы, связанные с низкой управляемостью и недостаточной эффективностью местного самоуправления, посредством его включения в единую систему публичной власти. Это означает большую связь с государственной властью и большую

подотчетность. На практике это ведет к изменению институциональной организации местного самоуправления, во-первых, в сторону унификации сразу по нескольким параметрам (унифицированная система территориальной организации, унифицированная система полномочий, унифицированная система бюджетирования и т.д.). Во-вторых, особенностью нового этапа трансформации оказывается не только унификация, но и упрощение системы местного самоуправления. Наиболее значимым пунктом институциональной реорганизации местного самоуправления оказывается замена двухуровневой модели самоуправления одноуровневой. Такой подход выглядит радикальным. Одно единственное решение – упразднение низового уровня – имеет комплекс последствий и предположительно должно решить много проблем. Упраздняются лишние полномочия, сокращаются лишние статьи бюджетов, сокращается количество муниципальных образований и численность депутатского корпуса.

Возникающая система выглядит не просто унифицированной, а, пожалуй, излишне аскетичной. На наш взгляд, предлагаемый подход к самоуправлению можно обозначить как институциональный минимализм. Система местного самоуправления сокращается до минимального набора элементов, призванных исключительно выполнять функции по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Предполагается, что подобное упрощение системы сделает связи более прозрачными, а взаимодействие – более эффективным в целом. С точки зрения современных экономических и политических теорий такой подход выглядит вполне оправданным. Увеличение числа участников процесса ведет к увеличению издержек, связанных с достижением согласия [12]. Уменьшение их числа должно приводить к уменьшению издержек на достижение согласия. Грядущая реформа местного самоуправления предполагает значительное сокращение участников (само)управленческого процесса, взаимодействий между ними, а следовательно, должна вести к уменьшению издержек и повышению выгод, т.е. эффективности системы. Проблема может заключаться в том, что достигнутое согласие будет касаться лишь непосредственных участников управленческого процесса, слабо отражая интересы населения. Вопрос, таким образом, касается того, насколько легитимной в глазах населения будет новая модель институциональной организации местного самоуправления – укрупненная и инкорпорированная в систему публичной власти.

**Конфликт интересов:** Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

**Conflict of interests:** The author declared no potential conflicts of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

**Литература / References**

1. Иванова М. А. Поправки-2020 как основа для усиления экспансии государства над органами местного самоуправления. *Вестник Российской правовой академии*. 2021. № 3. С. 20–25. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2021-0-3-20-25>  
Ivanova M. A. Amendments-2020 as a basis for strengthening the expansion of the state over local self-government bodies. *Herald of the Russian Law Academy*, 2021, (3): 20–25. (In Russ.) <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2021-0-3-20-25>
2. Мухлынина М. М. Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете поправки 2020 года к Конституции Российской Федерации. *Государственная служба и кадры*. 2020. № 2. С. 30–33. <https://doi.org/10.24411/2312-0444-2020-10055>  
Mukhlynina M. M. The system of public power and issues of local self-government in the light of the 2020 amendment to the Constitution of the Russian Federation. *Gosudarstvennaia sluzhba i kadry*, 2020, (2): 30–33. (In Russ.) <https://doi.org/10.24411/2312-0444-2020-10055>
3. Степанов М. М. Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года. *Актуальные проблемы российского права*. 2021. Т. 16. № 5. С. 35–41. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.126.5.035-041>  
Stepanov M. M. Local self-government in the context of the 2020 constitutional reform. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*, 2021, 16(5): 35–41. (In Russ.) <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.126.5.035-041>
4. Чертков А. Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия. *Конституционное и муниципальное право*. 2020. № 10. С. 19–23. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-10-19-23>  
Chertkov A. N. The public government: the composition, unity and interaction essence. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2020, (10): 19–23. (In Russ.) <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-10-19-23>
5. Упоров И. В., Гришай Е. В., Попов М. Ю. Местное самоуправление в России на пороге перемен: к законопроекту есть вопросы. *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. 2022. № 1. С. 123–127. <https://doi.org/10.23672/19839-9944-7312-d>  
Uporov I. V., Grishay E. V., Popov M. Yu. Local government in Russia on the threshold of change: there are questions to the draft law. *Humanities, socio-economic and social sciences*, 2022, (1): 123–127. (In Russ.) <https://doi.org/10.23672/19839-9944-7312-d>
6. Бухвальд Е. М., Кожевников О. А., Ворошилов Н. В. Местное самоуправление: реформировать, но не уничтожать. *Самоуправление*. 2022. № 1. С. 12–15. [https://doi.org/10.55488/22218173\\_2022\\_1\\_12](https://doi.org/10.55488/22218173_2022_1_12)  
Bukhvald E. M., Kozhevnikov O. A., Voroshilov N. V. Local self-government: reform, but not destroy. *Samoupravlenie*, 2022, (1): 12–15. (In Russ.) [https://doi.org/10.55488/22218173\\_2022\\_1\\_12](https://doi.org/10.55488/22218173_2022_1_12)
7. Зикеев В. А. Технократизация местного самоуправления. *Zakon.ru*. 17.12.2021. URL: [https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya\\_mestnogo\\_samoupravleniya#comment\\_595203](https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya#comment_595203) (режим доступа: 05.05.2022).  
Zikeev V. A. Technocratization of local self-government. *Zakon.ru*, 17 Dec 2021. URL: [https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya\\_mestnogo\\_samoupravleniya#comment\\_595203](https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya#comment_595203) (accessed 5 May 2022). (In Russ.)
8. Чертков А. Н. Государство и местное самоуправление в России: принцип единства публичной власти и проблемы разграничения ее компетенции. *Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция*. 2020. № 2. С. 39–50. <https://doi.org/10.18384/2310-6794-2020-2-39-50>  
Chertkov A. N. State and local self-government in Russia: principle of unity and problems of delimiting competences. *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, (2): 39–50. (In Russ.) <https://doi.org/10.18384/2310-6794-2020-2-39-50>
9. Васильев В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления. *Журнал российского права*. 2017. № 1. С. 80–91. <https://doi.org/10.12737/23706>  
Vasiliev V. I. On the territorial levels issue of local government. *Journal of Russian Law*, 2017, (1): 80–91. (In Russ.) <https://doi.org/10.12737/23706>
10. Тимофеев Н. С. К проблеме развития одной из конституционных основ местного самоуправления. *Конституционное и муниципальное право*. 2018. № 12. С. 66–72.  
Timofeev N. S. On the issue of the development of one of constitutional bases of local self-government. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2018, (12): 66–72. (In Russ.)
11. Bukhvald E. M. New basic principles of the state policy in an area of local self-government development in Russia. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2020, 13(4): 125–135. <https://doi.org/10.15838/esc.2020.4.70.7>
12. Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Т. 1: Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы. М.: Таурис Альфа, 1997. 556 с.  
Buchanan J. *Essays. Vol. 1: The constitution of economic Policy. Calculation of consent. The limits of liberty*. Moscow: Taurus Alfa, 1997, 556. (In Rus.)