

М. В. Пенизев

Сибирский федеральный университет
(Красноярск)

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

В статье анализируется опыт реформирования местного самоуправления в России с 1991 по 2022 г. Рассматриваются проблемы, выступающие предпосылками для изменения правового регулирования в сфере местного самоуправления. Исследуются причины проведения очередной реформы местного самоуправления по инициативе главы государства в 2022 г.

Акцентируется внимание на том, что каждая новая муниципальная реформа фактически направлена на слом системы, которая была установлена в результате предыдущих преобразований. Особенно яркий индикатор этого явления – «метание» законодателя между моделью двухуровневых муниципальных образований (законы 1991 и 2003 г.), и моделью одноуровневых муниципальных образований (закон 1995 г. и законопроект 2022 г.). Причиной такой неоднозначной государственной политики в исследуемой сфере послужило отсутствие долгосрочной концепции развития и функционирования местного самоуправления.

Отмечается, что законопроект о местном самоуправлении, рассматриваемый сегодня в Государственной Думе, вновь разработан без опоры на конкретный план развития и видения того, каким должно стать местное самоуправление, каких экономических, социальных, культурных и политических результатов оно должно достигнуть после очередной реформы.

Ключевые слова: *местное самоуправление, народовластие, муниципальное право, муниципальное образование, реформа местного самоуправления, проблемы местного самоуправления*

Для цитирования

Пенизев М. В. Концептуальные проблемы реформы местного самоуправления в России // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 4. С. 63–71. DOI: 10.34076/2410_2709_2022_4_63.

УДК 342

DOI: 10.34076/2410_2709_2022_4_63

В 1993 г. в России была начата работа по созданию конституционных основ местного самоуправления, а в 1998 г. была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления. На протяжении долгой правотворческой деятельности российского парламента, Президента и Правительства России был принят ряд нормативных правовых актов, которые обеспечивают правовой и экономический фундамент для создания и функционирования местного самоуправления в России.

Однако система местного самоуправления, сложившаяся в течение последних преобразований, не отвечает потребностям отдельных граждан и общества в целом, а так-

же тому уровню вовлеченности в реализацию публичных функций, который требуют от местных властей региональные и федеральные власти. В подавляющем большинстве муниципальных образований органы местного самоуправления неспособны реализовать закрепленные за ними полномочия, не могут в силу различных причин обеспечить создание, поддержание и развитие необходимой для всестороннего развития человека и общества жизненной среды. Органы местного самоуправления оказываются неспособны защитить ни права местного населения, ни даже самих себя. Аналогично ведут себя муниципальные учреждения и организации, которые показывают эффективность

и качество при предоставлении различных социальных и публичных услуг либо в исключительных случаях, либо в большинстве своем только на бумаге.

С учетом накопившихся проблем в сфере местного самоуправления, а также в контексте конституционной реформы 2020 г. естественным является проведение реформы местного самоуправления.

Вместе с тем уже в своей основе подход к реформам местного самоуправления в России имеет значительный недостаток, который в лучшем случае не позволит решить существующие проблемы, а в худшем – создаст множество новых. Указанным недостатком является отсутствие основополагающей концепции развития и реформирования местного самоуправления в Российской Федерации. Это демонстрирует постоянно меняющийся государственный вектор в отношении местного самоуправления – от провозглашения на конституционном уровне самостоятельности местного самоуправления и отделения его от государственных институтов до внесения предложений о включении органов местного самоуправления в единую систему публичной власти.

За последние 30 лет Россия стоит на пороге принятия уже четвертого закона о местном самоуправлении. Так, Д. П. Соснин указывает, что за 20 лет (1990–2010 гг.) местное самоуправление в России пережило четыре этапа развития:

1) зарождение автономии местной власти на волне демократизации политической системы (1990–1991 гг.);

2) первая децентрализация: переход к назначению глав местных администраций и роспуск Советов народных депутатов (1991–1994/1996 гг.);

3) борьба за автономию: возвращение выборности органов местного самоуправления (1994/1996–2003 гг.);

4) вторая децентрализация: муниципальная контрреформа и рост влияния «партии власти» (2000–2010 гг.) [Соснин 2012: 176].

Последнее десятилетие наблюдается тенденция к усилению зависимости местного самоуправления от государственной власти, укрупнению муниципальных образований и участию государственной власти в формировании органов местного самоуправления. Между тем такие противоречия в развитии

местного самоуправления свидетельствуют об отсутствии какой-либо позитивной и постоянной динамики в этой сфере.

Б. Г. Хачатурян по результатам анализа правового регулирования в сфере местного самоуправления указывает, что «в умах российских законодателей пока не сложилось четкой и ясной картины местного самоуправления» [Хачатурян 2009: 131]. Все более очевидным становится отсутствие на государственном уровне стратегического плана развития, реформирования и функционирования системы местного самоуправления. Местное самоуправление в таких условиях существует словно «здесь и сейчас», подчиняясь тем политическим веяниям, которые исходят от высшего руководства России, и не имея самостоятельного значения.

Более глобально это продемонстрировала конституционная реформа, в результате которой Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в Конституцию РФ были добавлены положения, включившие органы местного самоуправления наряду с органами государственной власти в единую систему публичной власти. Вместе с тем сама Конституция РФ не раскрывает содержание понятия «единая система публичной власти», в результате чего будущее местного самоуправления в этой «единой системе» вновь становится неопределенным.

В целом практически все используемые в Конституции РФ формулировки, относящиеся к местному самоуправлению, являются неопределенными и влекущими неоднозначные трактовки. Один из ярких примеров – категория «вопросы местного значения», которая по своему содержанию только в рамках Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 14) для городских поселений разрослась с 22 до почти 40 позиций. При этом поскольку вопросы местного значения формулируются с использованием оценочных терминов – «участие», «организация», «содействие» и др.¹, фактически за органами

¹ К содержанию указанных терминов обращался и Конституционный Суд РФ. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 13-П по

местного самоуправления тех же городских поселений закреплено гораздо больше полномочий.

Так, Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, проводя анализ правового регулирования в сфере местного самоуправления, пришел к выводу, что за органами местного самоуправления закреплены не менее чем 1766 полномочий, которые «рассредоточены» в 178 законах¹. Из такого переизбытка полномочий, а также во многом бессодержательно сформулированных вопросов местного значения в совокупности со сложностью системы правового регулирования вытекают две, пожалуй, основные проблемы местного самоуправления, которые требуют решения:

недостаточность имеющихся у муниципалитетов финансово-материальных ресурсов, обусловленная чрезмерной их централизацией на федеральном и региональном уровне;

избыточное количество полномочий у органов местного самоуправления, сопряженное со сложностью правового регулирования на муниципальном уровне.

Остальные проблемы, с которыми сталкиваются муниципалитеты, можно перечислять практически бесконечно. Так, М. Г. Масилова выделяет проблему дефицита квалифицированных кадров в муниципальных органах власти [Масилова 2019: 173]. Снижается уровень конкурентоспособности и престижа органов местного самоуправления как работодателей на рынке, снижается уровень престижа профессии муниципального служащего и депутата, что и приводит к дефициту квалифицированных кадров в рассматриваемой области [Зенков 2019: 24]. Можно добавить такие проблемы, как отстраненность местного самоуправления от собственного населения, недоверие граждан к деятельности местной власти [Ищенко, Евсева 2018: 65–66], неразвитость и неэффективность предлагаемых законодателем форм прямого народовластия, ухудшающаяся демографическая ситуация

делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район».

¹ Полномочия местного самоуправления // URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogoupravleniya> (дата обращения 29.04.2022).

в большинстве муниципалитетов, расположенных на сельских территориях.

Но все же, по нашему мнению, ключевой проблемой существующей модели местного самоуправления является соотношение финансово-материальных ресурсов у муниципалитетов и количество тех полномочий, которые им необходимо реализовать. Без предоставления муниципалитетам реальной финансовой самостоятельности, сокращения количества полномочий невозможно решить и иные проблемы.

Так, С. Н. Леонов пишет, что в 2016 г. Общероссийским конгрессом муниципальных образований были высказаны предложения разработать нормативы и стандарты по каждому полномочию, которые должны использоваться в качестве оценки расходной

Ключевой проблемой существующей модели местного самоуправления является соотношение финансово-материальных ресурсов у муниципалитетов и количество тех полномочий, которые им необходимо реализовать

части бюджета при расчете дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В итоге институциональные и правовые новации не получили достаточного финансово-экономического обеспечения в ходе реформы [Леонов 2017: 120, 122].

Обозначенные проблемы усугубляются ввиду вызовов социального, экономического, политического и правового характера, а также из-за несогласованности преобразований системы местного самоуправления с реформами в различных сферах.

Например, в 2022 г. представлен законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»² (далее – Законопроект), но видение того, как будут выглядеть финансовая и налоговая система в условиях реформирования местного самоуправления, законодателем не представлено.

² Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 11.05.2022).

В Законопроекте предлагается вновь вернуться к одноуровневой модели местного самоуправления, существовавшей с 1995 по 2003 г., при отсутствии каких-либо обоснованных показателей, которые свидетельствовали бы о неэффективности двухуровневой модели и о явных преимуществах одноуровневой модели. Кроме того, в системе отношений «сельские и городские поселения – муниципальный район» предложено отказаться именно от первой и самой многочисленной группы муниципальных образований, находящихся ближе к населению, чем муниципальные районы. В этих процессах укрупнения не видно роли народовластия: не показаны возможности населения участвовать в преобразованиях, например путем самостоятельного определения границ вновь образуемых муниципальных и городских округов, путем добровольного объединения населенных пунктов. При этом по замыслу инициатора Законопроекта укрупнение муниципальных образований происходит на базе уже существующих муниципальных районов.

Укрупнение муниципальных образований должно, как отмечается в пояснительной записке к Законопроекту, «повысить эффективность органов местного самоуправления, укрепить финансовую основу», однако С. М. Миронова по результатам изучения зарубежной и отечественной практики укрупнения муниципальных образований указывает, что объединение поселений в городские или муниципальные округа не дает однозначного экономического эффекта [Миронова 2019: 148].

Впрочем, существование множества муниципальных образований, львиную долю расходов в которых составляют не затраты на реализацию своих полномочий, а расходы исключительно на содержание органов местного самоуправления, тоже не может быть эффективным. А. Т. Шогенова, анализируя местное самоуправление в Санкт-Петербурге, выводит критерий эффективности управления муниципальным образованием: чем меньше доля расходов на содержание органов местного самоуправления в общей расходной части бюджета, тем эффективнее и управление муниципальным образованием [Шогенова 2019: 182]. Вместе с тем нужно понимать, что специфика организации местного самоуправления, а также возможности обеспечения достаточных

налоговых поступлений, стимулирования бизнеса в центральной части России принципиально иные, нежели в регионах Сибири и Дальнего Востока. Муниципалитеты Сибири и Дальнего Востока в силу демографических, климатических и территориальных причин в большинстве своем не могут обеспечить в бюджете низкую долю расходов на содержание органов местного самоуправления. В этих регионах попросту отсутствует достаточная налогооблагаемая база, ниже уровень предпринимательской активности.

Таким образом, нужно сформировать дифференцированный подход к реформированию экономически самостоятельных муниципальных образований, а также «хронически» дотационных. Об этом говорят, например, Ю. В. Вертакова, А. В. Евченко и Г. А. Есенкова, проанализировавшие опыт укрупнения и объединения муниципальных образований в Курской области. Они считают необходимым переход от «стихийного» подхода к преобразованию муниципальных образований к «взвешенному», который применялся бы исходя из анализа множества факторов экономического, социального, демографического, инфраструктурного характера, а также с учетом иных условий и обязательно – мнения граждан [Вертакова, Евченко, Есенкова 2019: 133].

Представляется, что отсутствие в Законопроекте подобного подхода только усугубит отстраненность и недоверие населения к органам местного самоуправления, особенно в свете того, что в Законопроекте предлагается отказаться от такой формы народовластия, как отзыв главы и депутатов муниципального образования. Создание обширного по территории муниципального образования с большим количеством разнотипных населенных пунктов физически отдаляет местную власть от жителей [Петухов 2017: 9]. Об этом свидетельствует проведенное в 2017 г. Фондом «Институт экономики города» компьютерное моделирование, по результатам которого отмечена прямая негативная корреляция между увеличением территории муниципального образования и снижением доступности органов местного самоуправления для населения¹.

¹ Пузанов А. С., Попов Р. А. Проблемы территориальной доступности местного самоуправления Российской Федерации. Презентация к докладу на круглом столе

С учетом отказа от многоуровневой системы местного самоуправления в Законопроекте предложено отказаться и от дифференцированных по видам муниципальных образований статей о вопросах местного значения, заменив их единой статьей «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». Помимо 27 неотъемлемых полномочий местного самоуправления, в Законопроекте выделено еще 28 перераспределенных полномочий, которые исполняются органами государственной власти субъекта Российской Федерации, если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации.

В результате общее количество полномочий, которые могут быть отнесены к местному уровню, не сократилось, а стало больше (если вспомнить, что в ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено 48 вопросов местного значения). При этом не представлено какой-либо системы критериев обоснованности передачи муниципальным образованиям полномочий из числа перераспределенных, которая служила бы ориентиром для регионального законодателя.

Кроме того, возникают и вопросы к тому, по какому принципу те или иные полномочия были отнесены к перераспределенным. Так, предложено в число перераспределенных полномочий включать, в частности, следующие:

предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального образования сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального образования);

присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения), наименований элементам

планировочной структуры в границах муниципального образования, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре.

В отношении первых двух полномочий возникают вопросы: имеются ли на практике у субъектов Федерации во всех муниципальных образованиях помещения, которые могут быть предоставлены участковому для работы? За счет каких помещений субъекты Федерации должны обеспечить функционирование библиотек муниципальных образований? Представляется, что в большинстве случаев, особенно в сельской местности, у субъектов Федерации нет собственных зданий и помещений, которые могли бы использоваться для приведенных целей. И если критерием отнесения указанных полномочий к перераспределенным может служить финансовая обременительность содержания недвижимого имущества, то критерий отнесения к ним третьего полномочия по присвоению адресов объектам на территории муниципального образования остается неясным.

Проведя более детальный анализ неотъемлемых и перераспределенных полномочий, можно заметить, что при формулировании полномочий в Законопроекте решено было не отказываться от использования терминов «участие», «организация», «создание условий», «содействие», «принятие мер», «обеспечение». Кроме того, как и ранее, большая часть полномочий местного самоуправления будет устанавливаться в отраслевых федеральных законах, что оставляет актуальными вопросы отнесения той или иной деятельности к полномочиям органов местного самоуправления. Это вполне естественное следствие того, что отсутствует какое-либо концептуальное видение развития местного самоуправления. Поскольку никто не знает, к чему мы стремимся, регулярно реформируя местное самоуправление, то и своевременно представить согласованные законопроекты, меняющие иные связанные с местным самоуправлением сферы (например, бюджетное и налоговое законодательство), оказывается невозможным.

Противники данной позиции могут указать, что представление о будущем местного самоуправления существует и закреплено в Указе Президента РФ от 15 октября 1999 г.

№ 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». Однако положения, которые содержит Указ, не имеют какой-либо конкретики. Так, в нем говорится, что «целью государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации является обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышения эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства». Четких критериев того, как мы сможем проследить, что названная цель достигнута, к сожалению, не предусмотрено. Аналогичным образом сформулированы и задачи государственной политики, в результате чего мы получаем скорее некий меморандум о намерениях, чем серьезный план поступательного развития с конкретными результатами на каждом этапе.

То, что данный документ морально устарел, фактически подтвердило и Министерство юстиции Российской Федерации, сообщив в мае 2021 г., что разработало и направило в Правительство РФ проект указа Президента об утверждении Основ развития муниципалитетов до 2030 г.¹ Вместе с тем даже к моменту начала рассмотрения нового Законопроекта о местном самоуправлении указ не принят и не опубликован. Создается впечатление, что итоговые цели развития муниципалитетов будут подстраиваться под те решения, которые выработают в ходе политических дебатов парламентарии. Тем не менее из-за отсутствия целостного видения того, как должно развиваться местное самоуправление, перед разработчиками Законопроекта и перед парламентариями не стоит какой-либо ясной цели, достижению которой они должны поспособствовать, принимая новый закон о местном самоуправлении.

Отсутствие целей, которых необходимо достигнуть в результате реформы, приводит к парламентским спорам о целесообразности упразднения сельских и городских поселений, укрупнения муниципальных образований, пересмотра перечня полномочий,

обоснованности экономии на периодических выборах местных органов власти и т. д.

Вопросов к Законопроекту и у парламентариев, и у экспертного сообщества было достаточно много. В итоге Совет Государственной Думы принял решение продлить срок представления поправок, перенеся его с 23 февраля 2022 г. на 20 мая 2022 г. Результатом, как утверждает один из инициаторов Законопроекта и по совместительству председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству П. В. Крашенинников², стало внесение в текст более 700 поправок. Но сегодня оценка предположений инициаторов законопроекта об укреплении финансовой основы деятельности муниципалитетов по результатам реформы является затруднительной, поскольку предложения о том, как должны функционировать бюджетная и налоговая системы в новых условиях, до настоящего времени не представлены.

Полагаем, что только проведение единых, взаимосвязанных и реализуемых в одно время структурных реформ позволит достичь устойчивого положительного для местного самоуправления экономического, социального, политического и правового эффекта. Это будет возможно лишь при условии разработки долгосрочной концепции развития местного самоуправления в России, которая предполагала бы гармонизацию приоритетов и этапов различных государственных преобразований с реформой местного самоуправления.

По нашему мнению, в концепции должны быть предусмотрены основные направления, механизмы и сроки формирования новой системы местного самоуправления, построения взаимосвязей между уровнями власти в рамках «единой системы публичной власти». Для оценки эффективности реформы в концепции можно закрепить показатели качества и доступности муниципальных и государственных услуг, распространенности использования населением форм непосредственной демократии и значимости этих форм при принятии решений органами местного самоуправления. Также могут быть установлены стандарты оказания социальных услуг, пере-

¹ Шушкина А. В Минюсте рассказали о проекте Основ развития муниципалитетов до 2030 года // URL: <https://www.pnp.ru/social/v-minyuste-rasskazali-o-proekte-osnov-razvitiya-municipalitetov-do-2030-goda.html> (дата обращения: 29.04.2022).

² Комитет рассмотрел поправки к первой главе закона об МСУ // URL: http://komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/28484429/ (дата обращения 13.06.2022).

чень индикаторов и критериев, позволяющих проводить мониторинг удовлетворенности граждан муниципальными услугами, уровнем жизни на родной территории, а также позволяющих оценить согласованность интересов государственной политики и населения. Необходимость формирования данной концепции напрямую связана с потребностью в кон-

струировании современного жизненного пространства для граждан нашего государства во всем его разнообразии.

«Перестройка» же местного самоуправления при отсутствии долгосрочной концепции его развития может в краткосрочной перспективе привести к появлению и пятого закона о местном самоуправлении.

Список литературы

Вертакова Ю. В., Евченко А. В., Есенкова Г. А. Инновационные подходы к пересмотру административно-территориальной структуры и укрупнению муниципальных образований региона // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2019. № 4. С. 126–137. DOI: 10.34130/2070-4992-2019-4-126-137.

Зенков А. П. Проблемы деятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения // Совершенствование системы и повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления в Забайкальском крае: проблемы и пути решения: материалы Всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. И. Ю. Лупенко. Чита: Забайкал. гос. ун-та, 2019. С. 23–27.

Ищенко А. В., Евсеева С. А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в современной России // Конституция Российской Федерации: теория и практика реализации: сб. материалов Всерос. науч.-теор. конф. / отв. ред. А. Н. Осяк, Ю. В. Капранова. Ростов н/Д: Ростов. юрид. ин-т Министерства внутренних дел Рос. Федерации, 2018. С. 65–69.

Леонов С. Н. Проблемные результаты и перспективы реформы местного самоуправления в России // Пространственная экономика. № 3. 2017. С. 107–132. DOI: 10.14530/se.2017.3.107-132.

Масилова М. Г. Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения // Территория новых возможностей. Вестник ВГУЭС. 2019. Т. 11. № 4. С. 170–179. DOI: 10.24866/VVSU/2073-3984/2019-4/170-179.

Миронова С. М. Финансово-правовые последствия создания в России муниципальных округов // Право и современная экономика: новые вызовы и перспективы: сб. материалов II науч.-практ. конф. с междунар. участием юрид. фак. СПбГЭУ / под науч. ред. Н. А. Крайновой. СПб.: С.-Петерб. гос. экон. ун-т, 2019. С. 139–148.

Петухов Р. В. Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е. С. Шугриной. М.: Проспект, 2017. С. 5–19.

Соснин Д. П. Динамика политической модернизации на муниципальном уровне: между автономией и контролем // Поволжский педагогический поиск. 2012. № 1. С. 176–179.

Хачатурян Б. Г. Понятие местного самоуправления, или Почему «буксует» организация местного самоуправления в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 126–132.

Шогенова А. Т. Укрупнение муниципальных образований как способ совершенствования межбюджетных отношений в Санкт-Петербурге // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. № 2. С. 179–184.

Максим Витальевич Пенизев – аспирант кафедры конституционного, административного и муниципального права Сибирского федерального университета. 660041, Российская Федерация, Красноярск, пр. Свободный, д. 79. Юрисконсульт экспертно-правового отдела

Института государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края. 660009, Российская Федерация, Красноярск, пр. Мира, д. 110. E-mail: maksim-penizev@yandex.ru.

ORCID: 0000-0002-0139-6276

Conceptual Problems of Local Government Reform in Russia

The article analyzes the experience of reforming local self-government in Russia from 1991 to 2022. The problems that are prerequisites for changing the legal regulation in the field of local self-government are considered. The reasons for the next reform of local self-government in Russia, implemented at the initiative of the head of state in 2022, are investigated.

Attention is focused on the fact that each new municipal reform is actually aimed at scrapping the system that was established as a result of the previous transformations. A particularly striking indicator of this phenomenon is the «throwing» of the legislator between the model of two-tier municipalities (laws of 1991 and 2003), and the model of single-tier municipalities (the 1995 law and the 2022 bill). The reason for such an ambiguous state policy in this field was the lack of a long-term concept for the development and functioning of local self-government.

The draft law on local self-government, which is being considered today in the State Duma, has been developed again without relying on any specific development plan and vision of what local self-government should become, what economic, social, cultural and political results it should achieve as a result of the next reform.

Keywords: local self-government, democracy, municipal law, reform of local self-government, problems of local self-government

Recommended citation

Penizev M. V. Kontseptual'nye problemy reformy mestnogo samoupravleniya v Rossii [Conceptual Problems of Local Government Reform in Russia], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2022, no. 4, pp. 63–71, DOI: 10.34076/2410_2709_2022_4_63.

References

Ishchenko A. V., Evseeva S. A. *Problemy i perspektivy razvitiya mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii* [Problems and Prospects of Development of Local Self-Government in Modern Russia], Osyak A. N., Kapranova Yu. V. (eds.) *konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: teoriya i praktika realizatsii* [The Constitution of the Russian Federation: Theory and Practice of Implementation]: conference papers, Rostov-on-Don, Rostov Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2018, pp. 65–69.

Khachatryan B. G. *Ponyatie mestnogo samoupravleniya, ili Pochemu «buksuet» organizatsiya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii* [The Concept of Local Self-Government, or Why the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation is «Stalling»], *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2009, no. 1, pp. 126–132.

Leonov S. N. *Problemnye rezul'taty i perspektivy reformy mestnogo samoupravleniya v Rossii* [Problematic Results and Prospects of Local Government Reform in Russia], *Prostranstvennaya ekonomika*, no. 3, 2017, pp. 107–132, DOI: 10.14530/se.2017.3.107-132.

Masilova M. G. *Problemy kadrovogo obespecheniya organov mestnogo samoupravleniya i puti ikh resheniya* [Problems of Staffing Local Government and Ways to Solve Them], *Territoriya novykh vozmozhnostei. Vestnik VGUES*, 2019, vol. 11, no. 4, pp. 170–179, DOI: 10.24866/VVSU/2073-3984/2019-4/170-179.

Mironova S. M. *Finansovo-pravovye posledstviya sozdaniya v Rossii munitsipal'nykh okrugov* [Financial and Legal Consequences of the Creation of Municipal Districts in Russia], Krainova N. A. (ed.) *Pravo i sovremennaya ekonomika: novye vyzovy i perspektivy* [Law and Modern Economy: New Challenges and Prospects]: conference papers, Saint Petersburg, Saint Petersburg State University of Economics, 2019, pp. 139–148.

Petukhov R. V. *Razvitie territorii munitsipal'nykh obrazovaniy: problema balansa interesov* [Development of Municipal Territories: the Problem of Balance of Interests], Shugrina E. S. (ed.) *Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: Izmenenie balansa interesov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya* [Report on the State of Local Self-Government in the Russian Federation: Changing the Balance of Interests of State Power and Local Self-Government], Moscow, Prospekt, 2017, pp. 5–19.

Shogenova A. T. *Ukrupnenie munitsipal'nykh obrazovaniy kak sposob sovershenstvovaniya mezhyudzhetykh otnosheniy v Sankt-Peterburge* [Enlargement of Municipal Formations as a Way to Improve Interbudget Relations in St. Petersburg], *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*, 2019, no. 2, pp. 179–184.

Sosnin D. P. *Dinamika politicheskoi modernizatsii na munitsipal'nom urovne: mezhdru avtonomiei i kontrolem* [Dynamics of Political Modernization at the Municipal Level: Between Autonomy and Control], *Povolzhskii pedagogicheskii poisk*, 2012, no. 1, pp. 176–179.

Vertakova Yu. V., Evchenko A. V., Esenkova G. A. *Innovatsionnye podkhody k peresmotru administrativno-territorial'noi struktury i ukрупneniyu munitsipal'nykh obrazovaniy regiona* [Innovative Approaches to the Revision of the Administrative-Territorial Structure and Consolidation of Municipalities in the Region], *Korporativnoe upravlenie i innovatsionnoe razvitie ekonomiki Severa: Vestnik Nauchno-issledovatel'skogo tsentra korporativnogo prava, upravleniya i venchurnogo investirovaniya Syktyvkarskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2019, no. 4, pp. 126–137, DOI: 10.34130/2070-4992-2019-4-126-137.

Zenkov A. P. *Problemy deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya v reshenii voprosov mestnogo znacheniya* [Problems of Activity of Local Self-Government Bodies in Solving Issues of Local Importance], Lupenko I. Yu. (ed.) *Sovershenstvovanie sistemy i povyshenie effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya v Zabaikal'skom krae: problemy i puti resheniya* [Improving the System and Increasing the Efficiency of Local Self-Government in the Trans-Baikal Territory: Problems and Solutions]: conference papers, Chita, Transbaikalsk State University, 2019, pp. 23–27.

Maxim Penizev – postgraduate student of the Department of constitutional, administrative and municipal law, Siberian Federal University. 660041, Russian Federation, Krasnoyarsk, Svobodny ave., 79. Legal adviser of the Expert Legal Department, Institute of State and Municipal Management under the Government of the Krasnoyarsk Territory. 660009, Russian Federation, Krasnoyarsk, Mira ave., 110. E-mail: maksim-penizev@yandex.ru.

ORCID: 0000-0002-0139-6276

Дата поступления в редакцию / Received: 14.06.2022

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 10.08.2022