

дальнейшая актуализация понятийного аппарата в сфере безопасности, уточнение принципов правового регулирования и механизмов функционирования и взаимодействия сил и средств обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации.

Список литературы

1. Алексеев С. С. Общая теория права: Курс: В 2 т. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1981. 359 с.
2. Крупеня Е.М. Комплексные отрасли права и законодательства: некоторые проблемы общеправовой теории в контексте практики национальных правовых порядков Республики Беларусь и Российской Федерации. Проблемы систематизации комплексных отраслей законодательства: Сборник статей по материалам круглого стола, посвященного 30-летию принятия закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», Минск, 17 марта 2023 года. Минск: Белорусский государственный университет, 2023. С. 48-51.
3. Беляева Г. С. Правовой режим как комплексное средство правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 3. С. 16-20.
4. Беляева Г. С. К вопросу о сущности процессуального правового режима // История государства и права. 2013. № 13. С. 62-64.

Нифанов Алексей Николаевич,

профессор кафедры конституционного и международного права
юридического института Белгородского государственного
национального исследовательского университета,
доктор юридических наук, доцент
(Белгород, Россия)

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КАРКАС МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ВЗГЛЯД СКВОЗЬ ПРИЗМУ ДВУХ ЮБИЛЕЕВ

Аннотация. В данной статье рассмотрены некоторые аспекты конституционных основ муниципально-территориального устройства отечественной модели местного самоуправления. С учетом статистики изменения количества муниципальных образований в современных условиях отмечена тенденция перехода от двухступенчатого «территориально-поселенческого» подхода к ее построению к одноуровневому, – территориальному.

Ключевые слова: муниципальное образование, муниципальная территория, городской округ, муниципальный округ, публичная власть

«Право, как об этом можно судить, опираясь на положения конституций демократических государств, служит человеку, народу, обществу, высшим гуманитарным ценностям – благу людей, справедливости. Все, что оно продвигает, в том числе и рыночные отношения, должно иметь смысл, восходящий к этим ценностям» (Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 512).

12 декабря 1993 г. 30 лет тому назад был дан старт не только формированию современной российской государственности, но и отечественной, конституционно-опосредованной модели муниципального строительства. С принятием Конституции Российской Федерации были заложены правовые, экономические, организационные, компетенционные и правогарантные основы местной власти.

Конституция России содержит в себе 16 статей прямо или косвенно регулирующих различные аспекты местного самоуправления, – от встроенности его в народовластную систему Российского государства (ч.2 ст.3) и определения в качестве признанной и гарантируемой основы конституционного строя (ст.12), до включения в единую систему публичной власти в целях осуществления взаимодействия для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132) [1].

При этом следует отметить, что Конституция Российской Федерации закрепив «контуры» отечественного местного самоуправления, не оставила их статичными. В ходе внесения конституционных поправок в 2020 г. существующие параметры муниципальной власти подверглись корректировке в их организационном, территориальном, предметоведческом аспектах.

На некоторых из них хотелось бы остановиться подробнее, тем более что они закономерно повлекли за собой внесение изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который, кстати, входит в число своеобразных лидеров по количеству внесенных в него правок, – 198 федеральными законами (по состоянию на 23 марта 2024 г.) [2] и 5 – Постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации.

К слову сказать, данный нормативный правовой акт тоже «отпраздновал» в 2023 году свой 20-летний юбилей. Принятый от 6 октября 2003 года, он дал старт пятилетнему переходному периоду, который характеризовался интенсивной законотворческой работой в субъектах Российской Федерации и правотворческой деятельностью в муниципальных образованиях. В дальнейшем градус этой интенсивности не снижался. Поправки 2014, 2019 и др. закономерно требовали своевременной и адекватной реакции и правотворче-

ских органов, и специалистов муниципальной практики и научной ответственности [3].

Вернемся к анализу норм Конституции России. Принятые летом 2020 года поправки внесли ясность относительно элементов, составляющих систему публичной власти Российского государства.

Закрепление в конституционном формате (ч. 3 ст. 132) категории «единая система публичной власти», представленной единством «органов местного самоуправления и органов государственной власти», на сегодняшний день уже позволяет разрешать имеющиеся в конституционно-правовой доктрине споры относительно наличия публичной власти в России вообще и её соотношения с муниципальной властью в частности.

При этом обращает на себя внимание преимущественно территориальная привязка категории «публичная власть». Исходя из этого, с учетом критерия территориальной юрисдикции публичных структур, полагаем целесообразным остановиться на муниципальной территории, в пределах которой свои полномочия осуществляют органы местного самоуправления.

В территориальной организации современного российского местного самоуправления традиционно сложилось два основных подхода: территориальный и поселенческий, сочетание которых использовано в отечественном муниципальном строительстве и отражено в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При этом Конституция Российской Федерации с учетом поправок 2020 года в вопросе о территориальных формах осуществления местного самоуправления, впервые в своем тексте закрепив сам термин «муниципальное образование», отказалась даже от минимального перечисления их видов (городские поселения, сельские поселения и другие территории), определив, что они устанавливаются федеральным законом.

Полагаем, что это связано с многообразием форм осуществления муниципальной власти и возможностью использования исторически апробированных и появляющихся адекватных конкретным условиям развития местных территориальных конфигураций. Кроме того, прямое конституционное указание лишь на два типа поселений (городские и сельские) породило разного рода научные дискуссии по этому поводу [4].

В этой связи представляет интерес анализ территориальных трансформаций в организации российского местного самоуправления за последние несколько лет.

В частности, за период с 2021 года по 2023 год были выявлены регионы с наибольшим сокращением количества муниципальных образований [5].

К ним можно отнести: Приволжский федеральный округ (- 914 муниципальных образования); Уральский федеральный округ (- 337 муниципальных образований); Северо-западный федеральный округ (- 233 муниципальных образований); Дальневосточный федеральный округ (- 203 муниципальных образований).

В разрезе регионов самыми яркими примерами сокращения муниципальных образований являются: Курганская область (- 314 муниципальных образований); Удмуртская республика (- 303 муниципальных образований); Нижегородская область (- 227 муниципальных образований); Вологодская область (- 132 муниципальных образований); Амурская область (- 130 муниципальных образований). Остановимся на них подробнее.

На примере Курганской области (Уральский федеральный округ) можно выявить тенденцию к сокращению сельских поселений и росту числа муниципальных округов. Так, в 2021г. в Курганской области не было ни одного муниципального округа, а в 2023г. их количество составило уже 20. Из 24 муниципальных районов в 2021 году к 2023 году осталось только 4; из сельских поселений в количестве 354 в 2021г, в 2023 году осталось 50, а из 13 городских поселений осталось лишь 3 подобных муниципальных образования. В основном, преобразование муниципальных образований происходило путем объединения всех поселений, входящих в состав районов Курганской области, во вновь образованные муниципальные образования – муниципальные округа Курганской области.

Еще одним подобным примером является сокращение муниципальных образований Удмуртской Республики с 25 муниципальных районов в 2021 году до 0 в 2023 году. Также и сокращение 302 (в 2021 году) сельских поселений до 0 в 2023 году происходило схожим образом за счет преобразования путем объединения городского и сельских поселений и созданием 25 муниципальных округов с утратой статуса муниципального образования перечисленных поселений и муниципальных районов Удмуртской Республики.

Нижегородская область сократилась на 227 муниципальных образования. Количество муниципальных районов с 26 в 2021 году сократилось до 0 в 2023 году, городские и сельские поселения с 34 и 192 соответственно сократились к 2023 году до 0. При этом закономерно произошел рост количества муниципальных округов с 11 до 36.

По состоянию на 2021 год, в Вологодской области насчитывалось 207 муниципальных образований, из них: 26 муниципальных районов, 2 городских округа, 21 городское поселение и 158 сельских поселений. В 2023 году общее количество муниципальных образований Вологодской области соста-

вило 75, в их числе: 6 муниципальных районов, 20 муниципальных округов, 2 городских округа, 4 городских поселения и 43 сельских поселений.

В Амурской области по состоянию на 2021 год насчитывалось 262 муниципальных образования. В 2023 году общее количество муниципальных образований Амурской области уменьшилось на 130. В числе муниципальных образований Амурской области в 2023 году: 8 муниципальных районов, 12 муниципальных округов, 9 городских округов, 6 городских поселений, 97 сельских поселений.

Названные примеры достаточно ярко иллюстрируют активную деятельность субъектов Российской Федерации по оптимизации своей муниципальной географии, и позволяет говорить о наметившейся тенденции перехода от двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления в России к одноуровневой.

В пользу этого свидетельствует и тот факт, что во внесенном сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым и прошедшем уже два чтения проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предусмотрено всего три вида территорий муниципальных образований, – городской округ, муниципальный округ и внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения [6].

Исходя из этого, мы можем видеть прямой отказ от поселенческого принципа в публично-территориальной организации местного самоуправления в современном Российском государстве.

Подводя своеобразный итог характеристике конституционных норм, формализующих институт местного самоуправления, считаем возможным сделать некоторые выводы и обобщения.

Потенциал Конституции Российской Федерации в процессе муниципального строительства далеко не исчерпан. Значительные его резервы содержатся как в самих конституционных нормах, в той или иной степени регулирующих местное самоуправление, так и в сопряженном с ними федеральном и региональном законодательстве.

В этой связи полагаем, что корректировка федерального и регионального законодательства как в целом о публичной власти, так и ее муниципальной составляющей в обозначенных и некоторых других направлениях обрела новый импульс в современных условиях реализации суверенных положений российской Конституции.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 № 2-ФКЗ, от 1 июля 2020 № 11-ФКЗ, от 6 октября 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 6 октября 2022 г., № 0001202210060013
2. Федеральный закон от 23 марта 2024 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений в статью 79 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 28.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2024. – № 13. – Ст. 1677.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 6 февраля 2023 г.) // Российская газета. – 2003, 8 октября; 2024, 27 марта.
4. Нифанов А. Н. Территория Российской Федерации: конституционно-правовая теория : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02. – Белгород, 2020.
5. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики //URL:<http://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm-2023.xlsx>.
6. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

Новикова Алевтина Евгеньевна,

профессор кафедры конституционного и международного права

юридический институт НИУ «БелГУ»,

доктор юридических наук, доцент

Киреева Жанна Николаевна,

Уполномоченный по правам человека в Белгородской области

(Белгород, Россия)

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ДОПОЛНЕНИЯ

Аннотация. В данной статье на основе анализа действующего законодательства представлены направления совершенствования правового статуса