


DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-3-719-728

Информационная статья

Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах: обзор Всероссийской конференции с международным участием

Л.Т. Чихладзе, Е.Ю. Комлев  

Российский университет дружбы народов,
г. Москва, Российская Федерация
Komleve@mail.ru

Аннотация. 19—23 апреля 2021 г. в Юридическом институте Российского университета дружбы народов на базе кафедры муниципального права была организована Всероссийская конференция с международным участием «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах», в которой приняли участие более 150 ученых из России и зарубежных стран. Конференция приобрела традиционный характер и проводится в пятый раз. В 2021 г. она ознаменовалась значительным расширением состава российских и зарубежных участников. Дополнительная актуальность конференции была вызвана внесенными в 2020 г. в Конституцию Российской Федерации изменениями, призванными оказать существенное влияние на развитие института местного самоуправления в Российской Федерации. В настоящем обзоре представлена общая характеристика конференции, содержание пленарного и секционных заседаний.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, органы публичной власти, конституция, конституционная реформа

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Информация о вкладе авторов: нераздельное соавторство.



Дата поступления в редакцию: 07 мая 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 июля 2021 г.


Для цитирования:

Чихладзе Л.Т., Комлев Е.Ю. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах: обзор Всероссийской конференции с международным участием // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 3. С. 719—728. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-3-719-728

**Problems and Prospects for the Development
of Local Self-Government in the Russian Federation
and Foreign Countries:
Review of the All-Russian Conference with International Participation**

Levan T. Chikhladze, Evgeny Y. Komlev  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),
Moscow, Russian Federation

Komleve@mail.ru

Abstract. On April 19—23, 2021, an All-Russian conference with international participation “Problems and Prospects for the Development of Local Self-Government in the Russian Federation and Foreign Countries” was held at the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia on the basis of the Department of Municipal Law. More than 150 scientists from the Russian Federation and foreign countries took part in the Conference. The Conference has acquired a traditional character and is being held for the fifth time. The 2021 conference was marked by a significant increase in the number of participants, both Russian and foreign. The additional relevance of the Conference was caused by the Russian 2020 constitutional reform, which has a significant impact on the development of local self-government institution in the Russian Federation. This review presents a general description of the conference, the contents of the plenary meeting and sessions.

Key words: local self-government, public power, public power bodies, constitution, constitutional reform

Conflicts of interest. The authors declared no conflicts of interest.

The participation of the authors: inseparable co-authorship.

Article received 07th May 2021

Article accepted 15th July 2021

For citation:

Chikhladze, L.T., Komlev, E.Y. (2021) Problems and Prospects for the Development of Local Self-Government in the Russian Federation and Foreign Countries: Review of the All-Russian Conference with International Participation. *RUDN Journal of Law*. 25 (3), 719—728. (in Russian). DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-3-719-728

Общая характеристика конференции

19—23 апреля 2021 г. в Российском университете дружбы народов (далее — РУДН) состоялась Всероссийская конференция с международным участием «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах» (далее — Конференция), организованная кафедрой муниципального права Юридического института. В 2021 г. дополнительная актуальность тематики Конференции вызвана конституционной реформой в России в 2020 г.: нормы Конституции Российской Федерации об организации публичной власти в целом и местного самоуправления в частности подверглись существенным изменениям.

Актуальность Конференции нашла свое подтверждение в словах Заместителя Министра науки и высшего образования Российской Федерации, д.ю.н., профессора *П.А. Кучеренко*, который в рамках церемонии закрытия Конференции отметил, что *«Конференция стала одним из первых крупнейших научных событий в России после принятия поправок в Конституцию Российской Федерации. Определить роль и место органов местного самоуправления в системе органов публичной власти — сегодня это не просто важная научная задача, но также и важнейшее направление развития нашего государства»*.

В большинстве государств мира институт местного самоуправления в настоящее время сталкивается с множеством вызовов, требующих реакции в том числе научного сообщества. В таких условиях актуализируется исследование зарубежного опыта. Актуальность исследования зарубежного опыта в указанной сфере подтверждает состав участников Конференции: в качестве спикеров и слушателей выступили представители четырнадцати государств. Помимо Российской Федерации в Конференции приняли участие представители Беларуси, Бразилии, Венгрии, Испании, Италии, Казахстана, Кубы, Латвии, Польши, Узбекистана, Финляндии, Чехии, Чили.

Рабочими языками Конференции стали русский, английский и испанский. Работа Конференции была организована по четырем секциям: секция на русском языке для ученых и практикующих юристов; секция на английском языке для российских и зарубежных ученых; секция на испанском языке для российских и зарубежных ученых; студенческая секция «Молодой ученый» на русском языке.

Пленарное заседание конференции

В рамках пленарного заседания д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой муниципального права РУДН *Л.Т. Чихладзе* отметил, что Конференция приурочена ко Дню местного самоуправления, который в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10.06.2012 № 805 отмечается 21 апреля. В качестве цели проведения Конференции *Л.Т. Чихладзе* указал стремление участников внести свой вклад в развитие института местного самоуправления.

Заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, д.ю.н., профессор *Г.А. Василевич* посвятил свой доклад актуальным направлениям совершенствования местной представительной власти в контексте конституционной реформы в Беларуси. Докладчик отметил доминирующее положение исполнительной власти на местном уровне, указав, что в контексте предстоящей конституционной реформы в Республике Беларусь представляется целесообразным рассмотреть вопрос о расширении полномочий местных советов депутатов, что должно способствовать повышению их роли и статуса в системе местных органов власти.

Доцент кафедры муниципального права РУДН, к.ю.н. *Е.Ю. Комлев* проанализировал изменения законодательства об адвокатуре в части возможности совмещения должности муниципального депутата и статуса адвоката. Конституционный суд Российской Федерации указал на принципиальную возможность совмещения должности муниципального депутата и статуса адвоката, однако в

настоящее время законодателем принято решение не допускать такого совмещения. Выступающий отметил целесообразность применения более гибкого подхода.

Секционные заседания. Первый и второй дни

19 и 20 апреля 2021 г. была организована секция на русском языке для ученых и практикующих юристов. Модераторами секции выступили заведующий кафедрой муниципального права РУДН Л.Т. Чихладзе и доцент кафедры муниципального права РУДН Е.Ю. Комлев. Работа секции была организована по нескольким направлениям. *Первым направлением* стало обсуждение вопросов, связанных с конституционной реформой.

Заместитель декана по научной работе, профессор департамента публичного права Высшей школы экономики, д.ю.н. А.А. Ларичев в своем докладе обратил внимание на тенденцию профессионализации организационных основ муниципальной власти, что получило отражение сначала в Федеральном законе № 131-ФЗ, а теперь и в Конституции. По мнению А.А. Ларичева, вышеуказанная профессионализация, в случае ее применения, все же требует предъявления повышенных требований к кандидатам на должность главы муниципального образования и главы местной администрации.

Директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета, к.ю.н. В.В. Балытников сконцентрировался на анализе принципа функционального единства публичной власти; главный научный сотрудник Центра, д.ю.н. А.Н. Чертков обратил внимание на механизмы обеспечения организационного и функционального единства публичной власти; старший научный сотрудник Центра, к.ю.н. В.В. Штукин представил возможные варианты совершенствования законодательства в области территориального общественного самоуправления.

Правовому статусу органов местного самоуправления в контексте конституционной реформы был посвящен доклад к.ю.н, доцента кафедры конституционного и международного права Оренбургского филиала Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) О.Ю. Ганиной. С докладом на тему «Принцип народо-властия и конституционная реформа 2020 года» также принял участие аспирант кафедры муниципального права РУДН А.В. Лейс.

Вторым направлением работы секции стало обсуждение вопросов, связанных с особенностями осуществления местного самоуправления на отдельных территориях. Особое внимание участники уделили новому виду территориальных образований — федеральным территориям. Профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, д.ю.н, профессор Е.В. Гриценко в своем докладе отметила, что дальнейшая интерпретация федеральным законодателем соответствующих конституционных норм должна строго учитывать рамки, установленные нормами глав 1 и 2 Конституции. Профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, д.ю.н., профессор О.А. Кожевников пришел к выводу, что положения Федерального закона «О федеральной территории

«Сириус» в части применения дефиниции «органы публичной власти» и наделения их полномочиями по решению вопросов местного значения не отвечают требованиям Конституции России и действующим правовым позициям Конституционного суда Российской Федерации, а конституционные изменения 2020 г. требуют серьезной законодательной проработки и вдумчивого анализа. Доктор юридических наук, профессор *А.Н. Деметьев* (РАНХиГС) проанализировал основные положения Стратегии пространственного развития, в том числе соотношение административного-территориального и муниципально-территориального устройства, а также соотношение Стратегии и новых видов территорий.

Осуществлению публичной власти в городах посвящены выступления д.ю.н, профессора, заведующего кафедрой конституционного и международного права Государственного университета управления *В.В. Таболина* и к.ю.н., доцента кафедры конституционного и международного права Оренбургского филиала Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) *А.И. Соколовой*, которые, наряду с иными участниками конференции, обосновывают формирование юридической урбанографии как нового направления юридической науки¹.

Особенности организации местного самоуправления в городе Москве с практической точки зрения осветил в своем докладе глава муниципального округа Таганский города Москвы *И.Т. Свиридов*, обозначив основные направления деятельности органов местного самоуправления в Москве. С практической точки зрения представил доклад к.ю.н., старший преподаватель кафедры правовых основ управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова *Г.В. Трубилов*. Докладчик проанализировал проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти на примере Ленинского городского округа Московской области. Особенности местного самоуправления в Республике Мордовия проанализировала *М.В. Масловская* — к.ю.н., доцент кафедры государственного и административного права Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева.

Третьим направлением работы секции стало исследование зарубежного опыта организации местного самоуправления. Сравнительное исследование полномочий регионального и местного самоуправления в сфере здравоохранения в Италии и России в рамках чрезвычайного положения в условиях пандемии провела к.ю.н. *В.М. Никитина* (Калининградский инновационно-технологический центр). Опыт Польши проанализирован в докладах к.филос.н., доцента кафедры государственного и муниципального управления Западного филиала РАНХиГС *В.И. Романовского* и старшего преподавателя кафедры конституционного права Белорусского государственного университета *Г.Г. Куневича*. Опыт Южно-Африканской Республики осветил Заместитель начальника отдела кадровой политики в отношении руководителей образовательных организаций Министерства науки и высшего образования Российской Федерации *Р.А. Алиев*.

¹ Подробнее см.: Юридическая урбанография. Урбанографическая теория: монография: в 2 т. / коллектив авторов; под общ. ред. В.В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2021. 824 с.

Еще одним направлением работы секции стали доклады участников, касающихся отдельных институтов и принципов местного самоуправления. Доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Сибирского федерального университета, судья Третьего арбитражного апелляционного суда, к.ю.н. *Н.А. Морозова* проанализировала роль органов местного самоуправления в области административной ответственности, которая de facto существенно шире, чем de jure. В этой связи полномочия органов местного самоуправления, по мнению *Н.А. Морозовой*, должны быть более детально урегулированы в федеральном законодательстве.

Директор Центра местного самоуправления РАНХиГС, к.ю.н. *К.А. Иванова* посветила свое выступление теме цифровизации муниципалитетов, обозначив составляющие цифрового муниципалитета (цифровые платформы, цифровое управление, кадры, взаимодействие с жителями) и возникающие при цифровизации деятельности органов местного самоуправления проблемы.

Представители Уральского института управления РАНХиГС к.филос.н., профессор *В.А. Антошин* и к.филос.н., доцент *А.А. Федоровских* представили доклад об информационном обеспечении деятельности органов местного самоуправления на примере города Екатеринбурга. Комплексное исследование института межмуниципального сотрудничества представлено в докладе к.ю.н., доцента, доцента кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии *А.В. Колесникова*, который справедливо отметил, что развитие местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти только по вертикали невозможно, необходимо также развитие по горизонтали. Доклады на стыке юриспруденции и социологии о гражданском участии молодежи в муниципальных образованиях и социальной активности личности представили к.социол.н. *А.С. Никитина* (Уральский институт управления РАНХиГС) и к.ю.н., доцент *Н.Ю. Кирюшина* (Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского) соответственно. Старший преподаватель Стерлитамакского филиала Башкирского государственного университета *Е.В. Наумова* рассказала о формировании профессиональной компетенции бакалавров по направлению «Юриспруденция» и роли местных органов власти в образовательном процессе.

Секционные заседания. День третий. Выступления на английском языке

21 апреля 2021 г. была организована международная секция с докладами на английском языке. Модераторами секции выступили профессор департамента публичного права Высшей школы экономики *А.А. Ларичев* и доцент кафедры муниципального права РУДН *Е.Ю. Комлев*. С приветственным словом к гостям обратился заведующий кафедрой муниципального права РУДН *Л.Т. Чихладзе*.

Большое внимание в рамках работы секции было уделено опыту Польши в области местного самоуправления. Профессор Миланского университета (The University of Milan) *Arianna Angeli* сконцентрировалась на реформировании

территориальной организации местного самоуправления в Польше в посткоммунистический период. По мнению профессора *Angeli*, процесс территориальной децентрализации является одним из важнейших аспектов успешного перехода Польши от коммунистической системы к демократическому режиму. Однако в последнее время территориальное самоуправление все больше подвергается влиянию центрального правительства. Представитель Университета Марии Склодовской-Кюри (Maria Curie-Skłodowska University) *Katarzyna Kuć-Czajkowska* посвятила свой доклад проблемам управления агломерациями в Польше и проанализировала применяемые в европейских странах подходы к управлению такими территориями. Профессор этого же университета *Monika Sidor* обратила внимание участников на проблемы правового регулирования и распределения компетенции по вопросу обращения с отходами в Польше.

Профессор Университета Латвии (The University of Latvia) *Edvins Danovskis* проанализировал статус муниципальных образований, а также развитие реформ административно-территориального устройства государства. Законодательство Латвии в этой сфере идет по пути сокращения количества муниципалитетов и их укрупнения. Представитель Университета Сан-Паулу (The University of São Paulo) *Pedro Sberni Rodrigues* проанализировал особенности бразильского федерализма и конституционно-правовой статус штатов и муниципальных образований в Бразилии, обратив внимание участников конференции на конституционное закрепление правового статуса муниципалитетов как обязательных составляющих бразильского государства. О правовом статусе органов местного самоуправления в Кыргызстане рассказала в своем докладе аспирант кафедры муниципального права РУДН *Marasulova Aziza*, осветив направление развития правового регулирования института местного самоуправления в Кыргызстане в постсоветский период.

Секционные заседания. День четвертый. Студенческая секция «молодой ученый»

22 апреля 2021 г. была организована секция для выступлений студентов бакалавриата и магистратуры. Модераторами секции выступили заведующий кафедрой муниципального права РУДН *Л.Т. Чихладзе* и доцент кафедры муниципального права РУДН *Е.Ю. Комлев*, которые в рамках открытия секции выступили с приветственными словами для участников.

Работа секции была организована по следующим направлениям: органы местного самоуправления в системе органов публичной власти; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью; зарубежный опыт правового регулирования местного самоуправления; особенности осуществления отдельных полномочий органами местного самоуправления; местное самоуправление в отдельных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях; отдельные институты и принципы местного самоуправления.

Секционные заседания. День пятый. Выступления на испанском языке

23 апреля 2021 г. организована международная секция с докладами на испанском языке. Модератором секции выступил доцент кафедры муниципального права РУДН *Е.Ю. Комлев*, который также выступил с докладом и проанализировал внесенные в Конституцию России поправки в части, касающейся местного самоуправления.

Участники секции представляли ведущие университеты Испании, Чили и Кубы. Об особенностях территориального устройства Испании рассказал профессор Мадридского университета Комплутенсе (*La Universidad Complutense de Madrid*) *José Carlos Cano Montejano*, отметив компромиссный характер норм Конституции Испании (выражаясь словами докладчика — принцип «кофе для всех»). На анализе различных этапов развития модели государства автономий сконцентрировался профессор Университета Барселоны (*La Universidad de Barcelona*) *David Moya*. Целый ряд докладов касался актуальной для Испании проблемы маленьких муниципиев — на нее особое внимание обратили профессор Университета Барселоны *Marc Vilalta Reixach* (в основном применительно к Каталонии), профессор Университета Кордобы (*La Universidad de Córdoba*) *Manuel Rebollo Puig*, а также профессор Университета Валенсии (*La Universidad de Valencia*) *Joaquín Martín Cubas*. Примечательна позиция профессора *Rebollo Puig*, указавшего на необходимость применения индивидуального подхода к решению указанной проблемы: в вопросе местной территориальной организации необходимо иметь в виду историю, а также оставить место для чувств жителей таких территорий.

Особенности правового статуса отдельных территорий стали предметом нескольких докладов. Профессор Университета Наварры (*La Universidad de Navarra*) *Mercedes Galán Lorda* на примере Наварры доказала, что особый статус некоторых автономных сообществ Испании напрямую связан с историческим развитием региона. Профессор Мадридского университета Комплутенсе и Университета имени Короля Хуана Карлоса (*La Universidad Rey Juan Carlos*) *Daniel Martínez Cristobal* рассказал о статусе провинции Сеговия, являющейся провинцией в составе автономного сообщества Кастилия и Леон, однако ранее предпринимавшая попытки получить статус автономного сообщества.

Профессор Университета Хаэна (*La Universidad de Jaén*) *Lourdes De La Torre Martínez* посвятила свой доклад доктрине институциональной гарантии, которая является ядром принципа местной автономии. Указанная доктрина была заимствована в Германии и инкорпорирована в испанскую правовую систему по большей части Конституционным судом Испании. Спорам в защиту местной автономии в Конституционном суде Испании был посвящен доклад профессора Университета Хаэна *Eloisa Carbonell Porras*, проанализировавшая влияние доктрины институциональной гарантии на пределы защиты местной автономии средствами конституционного судопроизводства и обозначившая отдельные недостатки законодательного регулирования данного вопроса.

Университет Леона (*La Universidad de León*) был представлен двумя докладчиками. Профессор *Mercedes Fuertes* отметила необходимость совершенствования механизма учета мнения органов местного самоуправления при разработке проектов нормативных актов всех уровней, включая наднациональный (европейский), поскольку такие нормативные акты непосредственно влияют на деятельность органов местного самоуправления. Профессор *Henar Álvarez Cuesta* проанализировала влияние цифровизации на рынок труда, в том числе в рамках института муниципальной службы.

Проблеме правового статуса местных полицейских судов (коммунальные суды) в Чили был посвящен доклад профессора Чилийского Университета (*La Universidad de Chile*) *Cristián Letelier Gálvez*. Докладчик отметил, что в настоящее время указанные суды имеют двойной статус и находятся в зависимости от судебной власти страны и от местной политической власти.

Представители Гаванского Университета (*La Universidad de La Habana*), профессор *Lisette Pérez Hernández* и профессор *Orestes Díaz Legón* проанализировали влияние Конституции Кубы 2019 г. на развитие местного самоуправления в этой стране, а также обозначили основные задачи, которые предстоит решить законодателью в указанной сфере.

Студент Университета имени Короля Хуана Карлоса *Manuel García del Pino* представил анализ Швейцарского опыта организации публичной власти.

Заключение

Несмотря на множество отличий, институт местного самоуправления в различных регионах и странах сталкивается со схожими проблемами: недостаточность финансирования; необходимость поиска баланса между укрупнением муниципальных образований и принципом subsidiarity; распределение компетенции между органами публичной власти; судебная защита местного самоуправления. Данный тезис находит свое подтверждение в докладах российских и зарубежных участников Конференции. В этой связи обмен опытом по вопросу организации местного самоуправления является крайне важным для успешного функционирования данного института в современных демократических государствах.

Российский университет дружбы народов стал площадкой, объединившей специалистов в области муниципального права со всей России и множества зарубежных стран, проведенная Конференция призвана стать основой для их дальнейшего сотрудничества. По результатам Конференции будет издан сборник статей участников, благодаря чему сформулированные в рамках мероприятия идеи и предложения будут доступны для ознакомления и критического анализа широкому кругу лиц.

Об авторах:

Чихладзе Леван Теймуразович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права, Юридический институт, Российский университет дружбы народов; Российская Федерация, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ORCID ID: 0000-0002-8807-2572; SPIN-код: 9107-0406; AuthorID: 474642

e-mail: Levanbook@gmail.com

Комлев Евгений Юрьевич — кандидат юридических наук, доцент, кафедра муниципального права, Юридический институт, Российский университет дружбы народов; Российская Федерация, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ORCID ID: 0000-0001-7246-8014; SPIN-код: 4470-8099; AuthorID: 927596

e-mail: Komleve@mail.ru

About the authors:

Levan T. Chikhladze — Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Head of the Department of Municipal law, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-8807-2572; SPIN-code: 9107-0406; AuthorID: 474642

e-mail: Levanbook@gmail.com

Evgeny Y. Komlev — Candidate of Legal Sciences, Associate professor, Department of the Municipal law, Law Institute, People' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0001-7246-8014; SPIN-code: 4470-8099; AuthorID: 927596

e-mail: Komleve@mail.ru