

ДИНАМИКА СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ ЮГО-ЗАПАДНОЙ СИБИРИ: ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТ

Дмитрий Анатольевич Качусов

Алтайский государственный университет, Барнаул, Российская Федерация, dmitrij.kachusov@mail.ru

Аннотация. Развитие института самоуправления в России в последние десятилетия сталкивалось с многочисленными системными проблемами ресурсного, организационного и социального характера, что привело к его зависимости от государственной власти. Дальнейшую интеграцию в единую систему власти в Российской Федерации закрепили конституционные поправки 2020 г. Однако на региональном уровне, в частности в регионах Юго-Западной Сибири, процесс централизации начался раньше, еще с середины 2000-х гг. Показателями данного тренда стали отказ от выборности большинства должностных лиц самоуправления, объединение муниципалитетов, а в последнее время — и переход к муниципальным округам.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные образования, муниципальная реформа, сельские поселения, местные выборы, объединение муниципальных образований

Благодарности: Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-311-90029 «Гражданская активность как фактор развития местного самоуправления в современной России (на примере регионов Юго-Западной Сибири)».

Для цитирования: Качусов Д. А. Динамика системы местного самоуправления в регионах Юго-Западной Сибири: территориально-организационный аспект // Развитие территорий. 2023. № 1. С. 49—56. DOI: 10.32324/2412-8945-2023-1-49-56.

State and civil society, ideology and politics

Original article

DYNAMICS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM IN THE REGIONS OF SOUTHWEST SIBERIA: TERRITORIAL AND ORGANIZATIONAL ASPECT

Dmitriy A. Kachusov

Altai State University, Barnaul, Russian Federation, dmitrij.kachusov@mail.ru

Abstract. The development of the institution of self-government in Russia in previous decades faced numerous systemic problems of resource, organizational and social nature, which led to the dependence of it on the state power. Further integration into the unified system of power in the Russian Federation was secured by the constitutional amendments of 2020. However, at the regional level, particularly in the regions of Southwestern Siberia, the process of centralization began earlier, starting as early as the mid-2000s. Indicators of this trend were the abandonment of the election of the majority of local government officials, the merger of municipalities, and, more recently, the transition to municipal districts.

Keywords: local self-government, municipalities, municipal reform, rural settlements, local elections, unification of municipalities

Acknowledgments: The research was supported by RFBR under the scientific project № 20-311-90029 “Civic engagement as a factor of development of local self-government in modern Russia (on the example of regions of South-Western Siberia)”.

For citation: Kachusov D.A. Dynamics of the local self-government system in the regions of Southwest Siberia: territorial and organizational aspect. *Territory Development*. 2023;(1):49—56. (In Russ.). DOI: 10.32324/2412-8945-2023-1-49-56.

Введение

Местное самоуправление является важным, динамичным общественно-политическим институтом любого государства, испытывающим влияние историко-культурных и социально-экономических особенностей последнего. Изначально являясь формой самоорганизации граждан, местное самоуправление сегодня выступает неотъемлемым элементом общей системы управления, вплоть до его интеграции в структуру органов государственной власти. Ярким примером этого процесса стали поправки в Конституцию Россий-

ской Федерации 2020 г., в значительной мере изменившие базовые основания института местного самоуправления в стране. В частности, отныне в Конституции зафиксировано право государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, а Конституционный Суд Российской Федерации счел возможным регулирование субъектами Российской Федерации способа замещения главы муниципального образования [1, с. 99—100]. Кроме того, из текста Основного закона было убрано упоминание сельских поселений, которые являлись конституционной гарантией двухуровневой системы организации местной власти.

Чтобы оценить значение и последствия принятых решений, необходимо охарактеризовать сам феномен местного самоуправления. В литературе выделяется два основных подхода к пониманию сущности данного института. Первый трактует его как низовой уровень системы государственного управления, выполняющий преимущественно хозяйственные функции и лишенный политической субъектности. Именно он активно использовался российскими государствоведами XIX в. К. М. Коркуновым, В. П. Безобразовым, Н. И. Лазаревским и др. Уже в наше время К. Ф. Шеремет, один из идеологов современного российского института местного управления и авторов Конституции Российской Федерации, утверждал, что «нельзя противопоставлять местное самоуправление и государство. Самоуправление развивается не вне, а внутри государственных форм и связано с развитием власти» [цит. по: 2, с. 13]. Подчеркивается в этом случае и отсутствие у институтов местного самоуправления собственных полномочий: «самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий означает, что государство отдает муниципалитетам отдельные права и обязанности по решению части государственных публичных дел» [3, с. 45].

Своеобразным продолжением идеи о включенности института самоуправления в систему государственного управления можно считать бизнес-ориентированный, или корпоративный, подход к управлению муниципальными образованиями, согласно которому руководить муниципалитетами должны tecnократы и профессиональные управленцы. Муниципальная структура в этом случае рассматривается как инструмент государства, создаваемый для решения вопросов местного значения и находящийся в подчиненном положении по отношению к органам государственной власти [4, с. 276].

Второй подход, напротив, базируется на признании неотъемлемости права локальных сообществ на автономию во внутренних делах и восходит к теории «свободной общины». Его сторонники рассматривают местное самоуправление как независимый институт, позволяющий сообществам граждан самостоятельно организовывать свою жизнедеятельность и являющийся самостоятельным элементом политической сферы, реализующим конституционное право граждан на управление общественными делами локального значения в собственных интересах. Признается наличие уникального субъекта управления — местного сообщества, которое обладает потенциалом непосредственного влияния на процессы социально-экономического развития в своих границах.

Данный подход был наиболее распространен в западных государствоведческих школах. Например, немецкий исследователь начала XX в. Г. Еллинек определял местное самоуправление как «управление, которое, в противоположность государственно-бюрократическому, есть управ-

ление через посредство самих заинтересованных лиц» [5, с. 466]. Подобную характеристику мы можем видеть у ряда отечественных ученых конца XX в., таких как В. И. Фадеев, А. В. Лагуткин, В. В. Еремян и др. В настоящее время представление о местном самоуправлении как об автономном уровне публичной власти также не утратило своей актуальности: «Правильным представляется определение местного самоуправления как особого негосударственного вида (системы) публичной власти, осуществляемой по вопросам местного значения от имени и в интересах местного сообщества как территориального публичного коллектива» [6, с. 21].

Соответственно, существует и два основных подхода к развитию местного самоуправления, которые условно можно обозначить направленными «сверху» и «снизу» [7—11]. С позиции первого местного сообщества рассматривается как объект управления для властных структур, чей потенциал необходимо искусственно стимулировать и направлять. Более обоснованным и соответствующим современным реалиям видится второй подход, который выступает за широкую инициативу «снизу», равноправие местных сообществ и государственной власти, когда последняя должна только способствовать раскрытию активного потенциала локальных социумов. Такой подход вписывается в новые концепции политического управления (сетевой подход, гетерархия, демократия участия), современные тенденции развития общества и предполагает субъектность разнородных участников процесса самоуправления, что в долгосрочной перспективе будет способствовать привлечению в процесс формирования институтов местного самоуправления новых участников и дополнительных ресурсов, обеспечивать согласование их целей и координацию деятельности.

В контексте обозначенной дискуссии целью данного исследования выступает анализ трансформации системы местного самоуправления в регионах Юго-Западной Сибири (Алтайский край, Новосибирская, Кемеровская и Томская области) и определение доминирующих трендов этого процесса. Задачами являются: выделение основных проблемных факторов, влияющих на развитие системы местного самоуправления в регионах Юго-Западной Сибири, обозначение вектора и этапов трансформации административно-территориальной структуры и принципа формирования органов власти их муниципальных образований. Результаты проделанной работы позволят выявить изменения в системе местного самоуправления указанных регионов в сравнении друг с другом и федеральной практикой, обозначить индивидуальные траектории развития исследуемого института. Материалы статьи могут представлять интерес как для ученых-теоретиков, так и для представителей сферы государственного и муниципального управления, членов местных представительных органов.

Результаты и обсуждение

Нельзя не признать довольно слабую сформированность института местного самоуправления в Российской Федерации при значительной роли государственной власти в процессе реформирования его структуры. Данное положение дел в значительной мере обусловлено исторически сложившейся ведущей ролью государства в процессах модернизации общества и, как следствие, низкой политической и социальной активностью граждан и их объединений. В итоге потенциальные участники процесса самоуправления с готовностью принимают подчиненную позицию относительно вышестоящих органов управления: «как горожане... так и муниципальная власть... испытывают сильное воздействие патерналистского синдрома, что связано с тотальностью его проникновения во все структуры и страты социальных отношений» [12, с. 163].

Также в современных условиях на развитие российского местного самоуправления оказывают влияние еще ряд негативных факторов: низкая финансовая самостоятельность местных сообществ; депопуляция периферийных пространств российских регионов; управленческие и логистические проблемы, особенно на отдаленных территориях. Ресурсная зависимость муниципалитетов носит системный характер. Например, И. В. Михеева отмечает, что «„доходные“ полномочия „уходят“ на региональный или федеральный уровень, происходит перераспределение подведомственности тех или иных вопросов в „невыгодном“ для муниципальных образований ракурсе» [13, с. 104]. Система распределения налоговых сборов сформирована таким образом, что «наиболее стабильные налоги (налог на имущество предприятий, НДФЛ и т. п.) отданы федеральному и региональному бюджетам» [14, с. 145].

Кроме того, на муниципальный уровень передается часть государственных полномочий без возможности муниципалитетов отказаться от них. В результате для их выполнения постоянно требуется материальная поддержка со стороны региона, из-за чего «органы государственной власти, прежде всего региональной... рассматривают органы местного самоуправления как внешние по отношению к себе исполнительские структуры с не до конца ясным статусом» [15]. Подобное положение муниципалитетов, как отмечают специалисты, присутствует во всех субъектах Российской Федерации, но может носить временный и частичный характер в зависимости от региональной специфики. Муниципалитеты же крупных городов прочно вписаны в вертикаль исполнительной власти [11, с. 103].

Эта тенденция усугубляется управленческим кризисом, вызванным кадровым голодом на местах, что является еще одной важной причиной малоэффективной деятельности местных органов. В большинстве муниципалитетов существуют сложности рекрутирования муниципальных служащих в связи противоречием между возросшими профессиональными требованиями к ним и со-

хранением низкого уровня зарплат в этой сфере, в особенности в небольших или отдаленных поселениях. Вызывает значительные трудности и формирование местных представительных органов сельских территорий и малых городов ввиду низкой мотивации граждан участвовать в них в качестве депутатов на неосвобожденной основе.

Сложности вызывает и вопрос определения оптимальных границ муниципальных образований, обеспечивающих эффективную реализацию территориальным сообществом своих управленческих функций. С одной стороны, пишет А. Н. Рыков, размеры муниципалитетов должны обеспечивать близость их властей к населению и возможность непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления. С другой стороны, само по себе «приближение» власти к населению не приводит к повышению ее эффективности [16, с. 57]. Более того, этот принцип практически не реализуем в крупнейших городах или малонаселенных отдаленных территориях, хотя и по прямо противоположным причинам.

Итогом влияния вышеназванных факторов становится недоверие значительной части населения по отношению к органам местного самоуправления. Доверяют им, по данным опроса Левада-центра за сентябрь 2020 г., только 33 % респондентов, в то же время полностью не доверяют 25 %, что является одним из худших показателей среди общественно-политических институтов [17].

Эти же факторы определяют вектор преобразований в сфере государственной политики по отношению к институтам местного самоуправления. С момента принятия основного федерального закона в этой сфере в 2003 г. Таким вектором стала последовательная интеграция муниципальных органов в «вертикаль власти». В частности, это выразилось в отмене прямых выборов глав муниципальных образований (городских округов и поселений, муниципальных районов) и их замещении на главу города (района) избираемого депутатами представительного органа из своего состава и (или) управляющего, работающего на контрактной основе. Упразднение выборов глав обосновывалось, как подчеркивает В. Я. Гельман, прежде всего сокращением организационных издержек и повышением эффективности местного управления. Однако в региональных центрах и крупных городах данные решения носили явно выраженный политический характер, а предложения служили обвинениям мэров в совершении противоправных действий. Конечной целью было понижение «политического веса» глав городов, избираемых населением и бывших более легитимными представителями местных сообществ по сравнению с назначаемыми центром губернатора [18, с. 146].

Пионером этого процесса стал Алтайский край, где выборы главы административного центра на фоне конфликта мэра и губернатора были отменены в 2010 г., несмотря на активное противодействие общественности [19]. Избрание главы Кемерово было упразднено относительно недавно

(2019), причем отмена выборов прошла без общественной дискуссии, а связанные с ней поправки вошли в «пакет» технических изменений в законодательство [13].

В то же время на более низком уровне данный процесс охватил практически все города и сельские муниципальные районы, нормативно-правовая база под это была сформирована в законодательстве регионов в 2014 г. В частности, в Алтайском крае выборы глав муниципалитетов были отменены принятым в том же году законом «О порядке избрания глав муниципальных образований Алтайского края» [20]. Внесенные в 2020 и 2022 гг. поправки допускают различные способы замещения должностей глав, однако в настоящее время перехода к выборной системе не произошло, несмотря на существующий запрос среди граждан и политических партий, прежде всего оппозиционных.

Для муниципалитетов остальных рассматриваемых регионов были приняты аналогичные законопроекты. Допускались исключения для некоторых городов: в Кузбассе — для города Новокузнецка, в котором выборность мэра была упразднена только в 2019 г., а в Новосибирской области — для рабочего поселка Кольцово. В Томской области закон от 2014 г. предусматривал вариативность способов избрания глав муниципалитетов, что позволило несколько лет сохранять их выборность. Однако в 2018 г. новый законопроект упразднил выборы всех глав муниципальных районов и городских поселений, кроме областной столицы [21].

Актуальными для регионов Юго-Западной Сибири являются и проблемы депопуляции и трудности управления слабозаселенными территориями. В связи с этим сокращение числа муниципальных образований через их укрупнение рассматривается как возможность оптимизировать административные расходы и аккумулировать ресурсы территорий. На высшем уровне российской системы местного самоуправления это осуществляется через слияние муниципальных сельских районов с расположенными в них городскими поселениями с созданием общих органов местной власти. Необходимо отметить, что инициативы об объединении не вызвали противодействия ни представителей муниципальной власти, ни самих местных жителей, тем более что районные муниципальные органы уже и так располагаются в «укрупняемом» городе.

Данный процесс начался в Кемеровской области, где еще в 2002 г., после местных референдумов города Мариинск и Топки были объединены с одноименными районами в единые муниципальные образования [22]. Необходимо отметить, что это были первые случаи подобного объединения в России, поддержанные их жителями на голосовании. В Алтайском крае два района объединились с расположенными в них городскими округами: Змеиногорск (2008) [23] и Камень-на-Оби (2015) [24]. Как видим, объединение проходит весьма «точно», слиянию с районами под-

вергались отдельные малые города (с численностью населения 10—20 тыс. человек). В Новосибирской и Томской областях случаев подобного слияния не было.

Гораздо чаще в регионах происходили объединения малых муниципальных образований (сельских поселений) в силу устойчивого сокращения численности их населения. Статистические данные позволяют отследить масштабы данных преобразований с момента принятия законов, определяющих число и границы муниципалитетов в регионе.

В Алтайском крае, с обладающим сельским населением (42,6 % по данным на 2021 г.), имеется наибольшее количество сельских поселений. С 2003 по 2020 гг. (до образования первых муниципальных округов) их общая численность снизилась с 718 до 641, всего слиянию подверглись 128 муниципалитетов [25]. В Кемеровской области сельских поселений изначально было меньше ввиду высокого уровня урбанизации региона. В 2004 г. их количество составляло 167, к 2019 г. оно сократилось до 154 за счет объединения сельсоветов (из них 10 принадлежали к одному Новокузнецкому району) [26]. В настоящий момент ввиду формирования муниципальных округов в области осталось всего 10 сельских поселений как самостоятельных муниципальных образований. В Томской области количество сельских поселений с 2004 г. по настоящее время изменилось незначительно — с 117 до 112. Отдельно следует выделить Новосибирскую область, где число сельсоветов (429) было определено в соответствующем законе 2004 г. и не менялось до настоящего момента [27].

Последние существенные изменения в структуре местного самоуправления были связаны с переходом от муниципальных районов к муниципальным округам. Образование муниципальных округов происходило путем упразднения низовых муниципальных единиц — сельских советов с образованием одноуровневой системы местной власти. Первенство в процессе перехода к муниципальным округам принадлежит Кемеровской области, в которой в 2019—2022 гг. из 18 муниципальных районов в округа было преобразовано 16, причем 13 из них были учреждены одним законодательным решением в 2019 г. [23]. Очевидно, влияние на столь радикальные перемены оказали как объективные факторы, такие как малая доля сельского населения и относительная компактность области, так и субъективные — высокий уровень автократии в регионе и ориентация на централизованное, «ручное» управление.

В Алтайском крае в муниципальные округа к настоящему времени преобразованы только 4 района из 59. Краевая власть отдала решение о переходе к окружной структуре «на откуп» самим районам, хоть и обеспечила информационную и организационную поддержку данного процесса. В результате на это пошли только несколько небольших малонаселенных муниципалитетов. Отдельно следует выделить кейс Славгородского района, который до этого функционировал как

городской округ ввиду значительного преобладания численности городского населения над сельским, в его поселениях работали отделы городской администрации, а преобразование лишь оформило уже сложившуюся ситуацию. В Новосибирской и Томской областях в настоящий момент не образовано ни одного муниципального округа.

Заключение

Формирование организационно-территориальной структуры местного самоуправления в рассмотренных регионах в целом происходило в рамках управленческого подхода. Оно рассматривалось как объект приложения усилий центральной и региональной власти по выстраиванию иерархических отношений с местными сообществами, что явно прослеживается в практике отмены выборов мэров крупных городов. Развитие системы местного самоуправления показало укоренившиеся тенденции на унификацию муниципального, административного и политического ландшафта страны.

Актуальные проблемы депопуляции и ресурсного дефицита решаются через слияние и укрупнение муниципальных образований, отмену выборных процедур, устранение низового уровня местного самоуправления (сельских поселений). Подобная оптимизация в ресурсном ключе дает довольно скромный экономический эффект, однако создает трудности для жителей преобразованных муниципалитетов в их участии в местном самоуправлении и доступе к муниципальным услугам.

В то же время в регионах можно обнаружить и определенную разницу в системе организации местной власти, основанную на региональных социальных и политических особенностях. Кемеровская область с ее явно выраженными авторитарными тенденциями и долгим периодом пер-

сонифицированного правления А. Г. Тулеева «с опережением» переходит на одноуровневую модель построения местного самоуправления. Алтайский край, как относительно бедный регион с большой долей сельского населения, обладает самым большим числом сельских поселений, но бюджетный дефицит и депопуляция сельских территорий вынуждают упразднять или объединять поселения, а в некоторых случаях — переходить к практике муниципальных округов. Новосибирская и Томская области, как более экономически благополучные, сохранили структурную организацию местной власти практически неизменными. Однако в рамках перехода к одноуровневой системе местного самоуправления, обозначенной конституционными поправками и Проектом Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», переход к муниципальным округам во всех регионах — вопрос обозримого будущего.

В целом можно констатировать, что общая логика проводимых в последние годы реформ местного самоуправления, а также идеи, заложенные в проект нового федерального закона, оставляют крайне мало места «для маневра» в выстраивании структуры муниципалитетов в субъектах Российской Федерации, что еще больше увеличит разрыв между основополагающими принципами и практикой местного самоуправления, приводя к его дальнейшей делегитимации в глазах граждан. Это в очередной раз наносит удар по и так слабой системе самоуправления, однако исправление существующего положения дел мало зависит от самих муниципалитетов. Кроме устранения целого ряда факторов объективного характера требуется переориентация вектора государственной политики в этом направлении в сторону общей децентрализации системы публичной власти.

Список источников

1. Корсун К. И. Местное самоуправление после поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года: курс на взаимодействие с государственной властью или встраивание в ее вертикаль? // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2021. № 1. С. 98—101.
2. Рыков А. Н. Соотношение государственного и муниципального интересов как интересов, возникающих в сфере публичной власти // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 3. С. 4—18.
3. Колесников А. В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. 2020. № 7. С. 44—49. DOI 10.24411/2076-1503-2020-10707.
4. Ларичев А. А., Чихладзе Л. Т. Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11, № 2. С. 273—292. DOI: 10.21638/spbu14.2020.202.
5. Елликс Г. Общее учение о государстве, право современного государства. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 752 с.
6. Суходольский Г. М. Конституционно-правовые основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: опыт системного исследования // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 20—30.
7. Антипов К. А. Социальный потенциал самоорганизации местных сообществ // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2015. № 2. С. 22—31.
8. Бухвальд Е. М., Валентик О. Н. Как усилить гражданские начала в российском местном самоуправлении? // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2016. № 4. С. 118—133.
9. Дворякина Е. Б., Рогачев Е. В., Араглиян И. В. Городское поселение: содержательная идентификация в теориях местного самоуправления // Journal of new economy. 2014. № 5 (55). С. 85—94.
10. Костюков А. Н. Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 30—37.

11. Татаркин А. И., Бочко В. С. Теоретические и организационно-экономические подходы к совершенствованию местного самоуправления // Экономическая наука современной России. 2008. № 2 (41). С. 7—19.
12. Разинский Г. В. Муниципальная власть и местные сообщества: пути оптимизации взаимоотношений // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2018. № 3. С. 162—173.
13. Михеева И. В. Местное самоуправление на современном этапе: векторы оптимизации // Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти : материалы VII Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященной 150-летию земской реформы. Саратов : Саратовский источник, 2014. С. 104—107.
14. Пушкин П. Е. Особенности и основные проблемы реформирования местного самоуправления в России на современном этапе // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2008. № 2 (14). С. 142—147.
15. Кордонский С. Г., Плюснин Ю. М. Обязательства без ресурсов // Независимая газета. 2010. 28 декабря.
16. Рыков А. Н. Необходима ли новая реформа местного самоуправления? // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2018. № 4. С. 44—58.
17. Доверие институтам. 21.09.2020 // Левада-Центр. URL: <https://www.levada.ru/2020/09/21/doverie-institutam/> (дата обращения: 15.09.2022).
18. Гельман В. Я. Реформа власти в городах России: мэры, сити-менеджеры и местная демократия // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 143—152. С. 143—152.
19. Гордума Барнаула отменила выборы мэра // ИД Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1532548> (дата обращения: 16.09.2022).
20. О порядке избрания глав муниципальных образований Алтайского края : закон Алтайского края от 27 нояб. 2014 г. № 92-ЗС // Электронный фонд «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/423862484> (дата обращения: 14.09.2022).
21. Томская облдума отменила прямые выборы глав районных администраций // РИА Томск. URL: <https://www.riatomsk.ru/article/20181225/tomskaya-oblduma-otmena-vibornosti-glav-rajadministracij/> (дата обращения: 14.09.2022).
22. В воскресенье в Кемеровской области прошли референдумы по вопросу объединения в единое муниципальное образование г. Топки и Топкинского района, а также г. Мариинск и Мариинского района // Администрация Правительства Кузбасса: офиц. сайт. URL: <https://ako.ru/news/detail/old-48139> (дата обращения: 11.09.2022).
23. О статусе и границах муниципальных и административно-территориальных образований Змеиногорского района Алтайского края : закон Алтайского края от 27 нояб. 2008 г. № 112-ЗС // Электронный фонд «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/819075299> (дата обращения: 08.09.2022).
24. О преобразовании муниципального и административно-территориального образования город Камень-на-Оби Алтайского края : закон Алтайского края от 2 сент. 2015 г. № 70-ЗС // Электронный фонд «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/430541504> (дата обращения: 09.09.2022).
25. Административно-территориальное устройство Алтайского края // Официальный сайт Алтайского края. URL: <https://altairegion22.ru/gov/administration/isp/kompart/Administrativno-territorialnoe-ustroistvo-Altaiskogo-kraia/> (дата обращения: 13.09.2022).
26. О преобразовании муниципальных образований, входящих в состав территории Новокузнецкого муниципального района : закон Кемеровской области № 220 от 29 нояб. 2013 г. // Электронный фонд «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/465200451> (дата обращения: 10.09.2022).
27. Доклад о состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Новосибирской области. URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2018/08/Doklad_msu_Novosibirsk_2017.pdf (дата обращения: 07.09.2022).

References

1. Korsun K.I. Mestnoe samoupravlenie posle popravok v Konstitutsiyu Rossiiskoi Federatsii 2020 goda: kurs na vzaimodeistvie s gosudarstvennoi vlast'yu ili vstraivanie v ee vertikal'? [Local self-government after amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020: a course for interaction with the state power or integration into its vertical?], *Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii [Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*, 2021, no. 1, pp. 98—101.
2. Rykov A.N. Sootnoshenie gosudarstvennogo i munitsipal'nogo interesov kak interesov, vznikayushchikh v sfere publichnoi vlasti [Correlation of state and municipal interests as interests arising in the sphere of public power], *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki [Right. Journal of the Higher School of Economics]*. 2017, no. 3, pp. 4—18.
3. Kolesnikov A.V. Mestnoe samoupravlenie kak element edinoi sistemy publichnoi vlasti [Local self-government as an element of a unified system of public authority], *Obrazovanie i pravo [Education and Law]*, 2020, no. 7, pp. 44—49. DOI 10.24411/2076-1503-2020-10707.
4. Larichev A.A., Chikhladze L.T. Mestnoe samoupravlenie v Rossii na rasput'e: dinamika konstitutsionnoi doktriny i pravovogo regulirovaniya [Local Self-government in Russia at the Crossroads: the dynamics of constitutional doctrine and legal regulation], *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo [Bulletin of St. Petersburg University. Right]*, 2020, vol. 11, no. 2, pp. 273—292. DOI: 10.21638/spbu14.2020.202.
5. Elline G. Obshchee uchenie o gosudarstve, pravo sovremennogo gosudarstva [The general doctrine of the state, the law of the modern state]. Saint-Petersburg, Yuridicheskii tsentr Press, 2004, 752 p.
6. Sukhodol'skii G.M. Konstitutsionno-pravovye osnovy vzaimodeistviya gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: opyt sistemnogo issledovaniya [Constitutional and legal bases of interaction between state power and local self-government in the Russian Federation: experience of system research], *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie [Municipality: Economics and Management]*, 2019, no. 3 (28), pp. 20—30.
7. Antip'ev K.A. Sotsial'nyi potentsial samoorganizatsii mestnykh soobshchestv [Social potential of self-organization of local communities], *Vestnik Permskogo natsional'nogo issledovatel'skogo politekhnicheskogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie nauki [Bulletin of Perm National Research Polytechnic University. Socio-economic sciences]*, 2015, no. 2, pp. 22—31.

8. Bukhval'd E.M., Valentik O.N. Kak usilit' grazhdanskie nachala v rossiiskom mestnom samoupravlenii? [How to strengthen civic principles in Russian local self-government?], *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika [STAGE: economic theory, analysis, practice]*, 2016, no. 4, pp. 118—133.
9. Dvoryadkina E.B., Rogachev E.V., Aragilyan I.V. Gorodskoe poselenie: soderzhatel'naya identifikatsiya v teoriyakh mestnogo samoupravleniya [Urban settlement: meaningful identification in theories of local self-government], *Journal of new economy*, 2014, no. 5 (55), pp. 85—94.
10. Kostyukov A.N. Narodovlastie i mestnoe samoupravlenie: konstitutsionnye problemy realizatsii [Democracy and local self-government: constitutional problems of implementation], *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii [Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*, 2018, no. 4 (33), pp. 30—37.
11. Tatarkin A.I., Bochko V.S. Teoreticheskie i organizatsionno-ekonomicheskie podkhody k sovershenstvovaniyu mestnogo samoupravleniya [Theoretical and organizational-economic approaches to improving local self-government], *Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii [Economic Science of modern Russia]*, 2008, no. 2 (41), pp. 7—19.
12. Razinskii G.V. Munitsipal'naya vlast' i mestnye soobshchestva: puti optimizatsii vzaimootnoshenii [Municipal authorities and local communities: ways to optimize relationships], *Vestnik Permskogo natsional'nogo issledovatel'skogo politekhnicheskogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie nauki [Bulletin of Perm National Research Polytechnic University. Socio-economic sciences]*, 2018, no. 3, pp. 162—173.
13. Mikhееva I.V. Mestnoe samoupravlenie na sovremennom etape: vektory optimizatsii [Local self-government at the present stage: optimization vectors], *Politiko-pravovye problemy vzaimodeistviya munitsipal'nykh obrazovaniy s razlichnymi urovnyami vlasti : materialy VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii aspirantov, prepodavatelei, prakticheskikh rabotnikov, posvyashchennoi 150-letiyu zemskoi reform [Political and legal problems of interaction of municipalities with various levels of government : materials of the VII International Scientific and Practical Conference of graduate students, teachers, practitioners dedicated to the 150th anniversary of the Zemstvo reform]*. Saratov, Saratovskii istochnik, 2014, pp. 104—107.
14. Pushkin P.E. Osobennosti i osnovnye problemy reformirovaniya mestnogo samoupravleniya v Rossii na sovremennom etape [Features and main problems of reforming local self-government in Russia at the present stage], *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4: Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya [Bulletin of Volgograd State University. Episode 4: History. Regional studies. International relations]*, 2008, no. 2 (14), pp. 142—147.
15. Kordonskii S.G., Plyusnin Yu.M. Obyazatel'stva bez resursov [Obligations without resources], *Nezavisimaya gazeta*, 2010, 28 december.
16. Rykov A.N. Neobkhodima li novaya reforma mestnogo samoupravleniya? [Is a new reform of local self-government necessary?], *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo [Bulletin of the Moscow University. Episode 11. Law]*, 2018, no. 4, pp. 44—58.
17. Doverie institutam. 21.09.2020 [Trust in institutions. 21.09.2020], *Levada-Tsentr [Levada Center]*. Available at: <https://www.levada.ru/2020/09/21/doverie-institutam/> (accessed: 15.09.2022).
18. Gel'man V.Ya. Reforma vlasti v gorodakh Rossii: mery, siti-menedzhery i mestnaya demokratiya [Government reform in Russian cities: mayors, city managers and local democracy], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]*, 2008, no. 143—152, pp. 143—152.
19. Gorduma Barnaula otmenila vybory mera [Barnaul City Duma canceled the mayoral election], *ID Kommersant" [Kommersant Publishing House]*. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/1532548> (accessed: 16.09.2022).
20. O poryadke izbraniya glav munitsipal'nykh obrazovaniy Altaiskogo kraia, zakon Altaiskogo kraia ot 27 noyab. 2014 g. No. 92-ZS [On the procedure for electing the heads of municipalities of the Altai Territory, the Law of the Altai Territory of November], *Elektronnyi fond "Kodeks" [Electronic Fund "Codex"]*. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/423862484> (accessed: 14.09.2022).
21. Tomskaya obl'duma otmenila pryamye vybory glav raionnykh administratsii [Tomsk Regional Duma canceled direct elections of heads of district administrations], *RIA Tomsk*. Available at: <https://www.riatomsk.ru/article/20181225/tomskaya-oblduma-otmena-vibornosti-glav-rajadministracij/> (accessed: 14.09.2022).
22. V voskresen'e v Kemerovskoi oblasti proshli referendumy po voprosu ob"edineniya v edinoe munitsipal'noe obrazovanie g. Topki i Topkinskogo raiona, a takzhe g. Mariinsk i Mariinskogo raiona [On Sunday, referendums were held in the Kemerovo region on the issue of unification into a single municipality of Topki and Topkinsky district, as well as the city of Mariinsk and the Mariinsky district], *Administratsiya Pravitel'stva Kuzbassa [Administration of the Government of Kuzbass]*, ofits. sait. Available at: <https://ako.ru/news/detail/old-48139> (accessed: 11.09.2022).
23. O statuse i granitsakh munitsipal'nykh i administrativno-territorial'nykh obrazovaniy Zmeinogorskogo raiona Altaiskogo kraia, zakon Altaiskogo kraia ot 27 noyab. 2008 g. No. 112-ZS [About the status and borders of municipal and administrative-territorial entities of the Zmeinogorsky district of the Altai Territory, the Law of the Altai Territory], *Elektronnyi fond "Kodeks" [Electronic Fund "Codex"]*. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/819075299> (accessed: 08.09.2022).
24. O preobrazovanii munitsipal'nogo i administrativno-territorial'nogo obrazovaniya gorod Kamen'-na-Obi Altaiskogo kraia, zakon Altaiskogo kraia ot 2 sent. 2015 g. No. 70-ZS [About the transformation of the municipal and administrative-territorial formation of the city of Kamen-na-Ob of the Altai Territory, the law of the Altai Territory], *Elektronnyi fond "Kodeks" [Electronic Fund "Codex"]*. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/430541504> (accessed: 09.09.2022).
25. Administrativno-territorial'noe ustroistvo Altaiskogo kraia [Administrative-territorial structure of the Altai Territory], *Ofitsial'nyi sait Altaiskogo kraia [Official website of the Altai Territory]*. Available at: <https://altairegion22.ru/gov/administration/isp/kompart/Administrativno-territorialnoe-ustroistvo-Altaiskogo-kraia/> (accessed: 13.09.2022).
26. O preobrazovanii munitsipal'nykh obrazovaniy, vkhodyashchikh v sostav territorii Novokuznetskogo munitsipal'nogo raiona, zakon Kemerovskoi oblasti No. 220 ot 29 noyab. 2013 g. [About the transformation of municipalities that are part of the territory of the Novokuznetsk municipal district, the Law of the Kemerovo region], *Elektronnyi fond "Kodeks" [Electronic Fund "Codex"]*. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/465200451> (accessed: 10.09.2022).
27. Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya i razvitiy munitsipal'nykh obrazovaniy v Novosibirskoi oblasti [Report on the state of local self-government and the development of municipalities in the Novosibirsk region]. Available at: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2018/08/Doklad_msu_Novosibirsk_2017.pdf (accessed: 07.09.2022).

Информация об авторе

Качусов Дмитрий Анатольевич — аспирант, кафедра философии и политологии, Алтайский государственный университет, Барнаул, Российская Федерация. E-mail: dmitrij.kachusov@mail.ru

Information about the author

Dmitriy A. Kachusov — Postgraduate Student, Department of Philosophy and Political Science, Altai State University, Barnaul, Russian Federation. E-mail: dmitrij.kachusov@mail.ru

Статья поступила в редакцию 14.10.2022; одобрена после рецензирования 29.01.2023; принята к публикации 02.02.2023.

The article was submitted 14.10.2022; approved after reviewing 29.01.2023; accepted for publication 02.02.2023.