

ПОВЫШЕНИЕ ПРЕСТИЖА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОЛЖНО НАЧИНАТЬСЯ В ПРОЦЕССЕ ОБУЧЕНИЯ В ВУЗЕ

Е.С. Шугрина

Югорский государственный университет, г. Ханты-Мансийск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

17 июля 2020 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Местное самоуправление, контентный анализ, экспертный опрос, восприятие местного самоуправления, фиктивность местного самоуправления, командная работа, вопросы местного значения, качество жизни, интересы жителей

Анализируется взаимосвязь знаний по муниципальному праву, местному самоуправлению или урбанистике, полученных при обучении в вузе, и последующей профессиональной деятельности, связанной с местным самоуправлением, осуществляемой на разных уровнях публичной власти. Используется комплексная методология, включающая юридические и социологические методы исследования. Проведенный анализ материалов правоприменительной практики, данные социологических опросов о доверии к органам местного самоуправления, отношении к результатам работы органов местного самоуправления и их должностных лиц показывают, что из всех уровней власти муниципальному доверяют меньше всего – подобное отношение начинает формироваться в процессе обучения будущих сотрудников органов публичной власти разных уровней.

INCREASING THE PRESTIGE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND THE EFFECTIVENESS OF ACTIVITIES SHOULD BEGIN IN THE PROCESS OF STUDYING AT THE UNIVERSITY

Ekaterina S. Shugrina

Ugra State University, Khanty-Mansiysk, Russia

Article info

Received –

2020 July 17

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

Local self-government, content analysis, expert survey, perception of local self-government, fictitious local self-government, teamwork, local issues, quality of life, interests of residents

The subject of the research are the materials of judicial practice (texts of court decisions and information sources, the content of information about the results of court hearings), data from sociological surveys.

The purpose of the article is to identify the relationship between the knowledge of municipal law, local self-government or urbanism obtained during training at a university and subsequent professional activities related to local self-government carried out at different levels of public authority.

The methodology. A comprehensive methodology was used, including legal and sociological research methods. Formal legal, legal technical and comparative legal were used among the legal methods. The sociological methods include the method of expert survey and the method of content analysis, which makes it possible to reveal the real position of the respondent, if he wants to disguise it - not only the positions expressed, but also the words actually used were analyzed. The most repeatable ones were identified with the help of special software products.

The main results, scope of application. Quite significant amendments were made to the Russian Constitution in 2020. One of the novels concerns a unified system of public power, the inclusion of a new term in the text of the constitution. The implementation of these novels in the legislation on local self-government is expected after the completion of the formation of the updated composition of the Federal Assembly. For this, it is necessary not only to reveal the term itself and list the levels of public authority, but also to establish new principles of their relationship, incl. in a sense, uniform standards, rules and requirements for state and local authorities. One of the possible consequences of this may be an increase

in the prestige of work in local self-government bodies, a change in attitudes towards work in local self-government bodies.

Conclusions. The analysis of the materials of law enforcement practice, the data of opinion polls on trust in local self-government bodies, attitude to the results of the work of local self-government bodies and their officials show that of all levels of government the municipal level is least trusted. Unfortunately, such an attitude begins to form in the process of training future employees of public authorities at different levels.

1. Введение

В 2020 г. были внесены поправки в Конституцию РФ, в том числе в части местного самоуправления; в завершающей стадии находится работа над проектом Основ государственной политики в сфере местного самоуправления [1–8]. Одна из новелл касается единой системы публичной власти. В научно-экспертных кругах довольно быстро возникла дискуссия о роли и месте местного самоуправления в единой системе публичной власти: местное самоуправление – нижний уровень единой вертикали или равноправный партнер органов государственной власти [9–15]?

В этой связи следует обратить внимание и на следующий аспект данных изменений. Появление на конституционном уровне термина «публичная власть» и отнесение организации публичной власти к исключительному федеральному ведению, то возникает необходимость не просто раскрыть сам термин и перечислить уровни публичной власти, но и установить в определенном смысле единые правила, единые требования к органам государственной власти и органам местного самоуправления. Это позволит поднять престиж работы в органах местного самоуправления, повысить социальную и иную защищенность муниципальных служащих и выборных должностных лиц. Например, в ряде субъектов Российской Федерации зарплата муниципальных служащих ниже средней по региону и давно не индексировалась [16].

В системе публичной власти должно обеспечиваться единство федеральных стандартов оказания государственных и муниципальных услуг; экономические основы для оказания услуг в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и местного самоуправления; единство гарантий деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их ответственности. Целесообразно, например, предусмотреть должностные оклады и надбавки лиц, замещающих государственные должности, кратными аналогичным показателям для лиц,

замещающих муниципальные должности. Можно ставить вопрос о формировании единого кадрового резерва, единых стандартах подготовки и переподготовки и т. п. В предлагаемой конструкции публичной власти есть определенный положительный потенциал для местного самоуправления.

Формирование единой системы публичной власти предполагает и четкое разграничение компетенций органов власти всех уровней. В контексте местного самоуправления определенной ревизии заслуживает перечень вопросов местного значения, особенно используемые при его формулировании юридико-технические приемы. Имеющиеся формулировки, особенно те, которые начинаются со слов «участие в...», «создание условий для...» и др., толкуются правоприменительными органами по-разному в пределах их собственных знаний, опыта работы и профессиональных компетенций. Это, в свою очередь, порождает большое количество судебных споров, в том числе в Конституционном Суде РФ; вопросы местного значения фактически не решаются или решаются малоэффективно [17; 18, с. 322–382; 19; 20, с. 358–380].

Конституционный Суд РФ неоднократно высказывался по вопросу о том, как следует понимать термин «организация», который используется при формулировании большого числа вопросов местного значения. Суд обратил внимание на то, что «содержание термина “организация”, используемого в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” при определении вопросов местного значения, должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования и что в любом случае этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности (Постановление от 29 марта 2011 г. № 2-П). В противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции

и тем самым – вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований» (Постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П).

Из всех уровней публичной власти муниципальный является наименее престижным. Если вспомнить российский дореволюционный опыт, то работа в земствах считалась довольно престижной. Например, земские врачи или учителя относились к элите, а работа в органах местного самоуправления рассматривалась в определенном смысле как подвижничество; местное самоуправление составляло определенную ценность, носителями которой и выступали земские деятели. Кто нам мешает вспомнить уроки собственной истории и хотя бы частично их реализовать?

Термин «престиж» в контексте работы в органах местного самоуправления имеет много аспектов и является комплексным понятием. В этой статье хотелось бы затронуть один из редко освещаемых аспектов – отношение контрольно-надзорных органов к местному самоуправлению и их юридических последствий.

2. Правовые аспекты исследуемой проблематики

С одной стороны, если обращать внимание только на информацию, которая фигурирует в публичном пространстве и касается государственного контроля за местным самоуправлением, то можно сделать вывод, что основными нарушителями являются органы местного самоуправления и их должностные лица. По средствам массовой информации идет преимущественно негативная информация о деятельности органов местного самоуправления. Но, с другой стороны, есть масса примеров того, что

«муниципалы выигрывают в суде», что решения контрольно-надзорных органов признаются незаконными, отменяются. Зачастую представители органов местного самоуправления не имеют возможности рассказать о своих победах широкой общественности. Отрадно, что в последнее время ситуация стала меняться, стали появляться информационные ресурсы, на которых собирается подобная информация¹. Анализ судебной практики со всей очевидностью показывает, что уровень компетенций представителей органов государственной власти на местах практически не отличается от уровня компетенций органов местного самоуправления.

В качестве иллюстрации можно привести судебную практику по вопросу о предоставлении квартир детям-сиротам. Это полномочие органов государственной власти субъектов, хотя операторами выступают органы местного самоуправления. Например, на сайтах прокуратур размещается информация о том, что прокурор защитил интересы конкретного ребенка, добился того, что органы местного самоуправления предоставили ему квартиру². Опять включается картинка, что органы местного самоуправления – «злостные нарушители закона, прав и свобод граждан». Но если прокуроры действительно стоят на страже законности, то они должны сделать следующий шаг и выступить в защиту местного бюджета, чтобы туда своевременно поступили денежные средства из регионального бюджета, но этот шаг делается очень редко, хотя органы местного самоуправления регулярно добиваются побед по подобным категориям дел, требуя возмещения финансовых средств³. Анализ судебной практики показывает, что есть масса примеров того, что органы госу-

¹ На страницах журнала «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» регулярно размещаются извлечения из судебных решений с описанием муниципальных побед. Сведения о том, что «муниципалы выигрывают в суде», размещаются на сайтах Института государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края (<https://krasimr.ru/>) и автора статьи (<http://shugrina.ru/court-decisions-list>).

² Например, только в декабре 2020 г. на сайте Генеральной прокуратуры РФ размещена информация о том, что прокуратура защитила права и интересы ребенка, понудив через суд органы местного самоуправления обеспечить его жильем – в Орловской (<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894736/>), Псковской (<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894690/>), Новгородской (<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894460/>) областях, Республике Крым (<https://genproc.gov.ru/smi/news/>

[genproc/news-1894438/](https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894438/)), Мараданской (<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894426/>) и Ивановской (<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894130/>) областях. При этом нигде не говорится о том, что данные полномочия отнесены к ведению субъектов Российской Федерации и являются расходным обязательством их бюджетов. Любопытно, что на том же сайте одновременно размещается информация о том, что прокуратура обращается через суд к органам государственной власти субъектов Российской Федерации – Саратовской (<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894356/>), Липецкой (<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894798/>), Тульской (<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894738/>) областей, Ставропольского края (<https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894664/>).

³ См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 7 октября 2019 г. № 306-ЭС19-12938 по делу № А55-20012/2018;

дарственной власти субъектов Российской Федерации пытаются отказаться от выполнения своих расходных обязательств перед органами местного самоуправления, но в публичном пространстве информации об этом почти нет.

Данный вопрос рассматривался и в Конституционном Суде РФ [21]. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П констатируется, что завершение финансового года и прекращение действия бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования текущего финансового года само по себе не является основанием для прекращения принятых на себя субъектом Российской Федерации расходных обязательств и не может служить поводом для отказа в обеспечении их принудительного исполнения в рамках существующих судебных процедур. Иное означало бы, по существу, невозможность удовлетворения имущественных требований муниципального образования к субъекту Российской Федерации на том лишь формальном основании, что они предъявлены за пределами финансового года, в течение которого соответствующие бюджетные обязательства подлежали исполнению, и тем самым создавало бы – вопреки требованиям ст. 8 (ч. 2), 12, 19 (ч. 1), 46 (ч. 1 и 2) и 130–133 Конституции РФ – предпосылки для произвольного, путем затягивания перечисления бюджетных средств, уклонения субъекта Российской Федерации от своих функций и обесмысливало бы судебную защиту по такого рода вопросам.

Вышеприведенные последствия отношения к органам местного самоуправления возникают не одномоментно, являются результатом не только информационной политики, сформированной в публичном пространстве, но и тем, какие основы закла-

дываются в головы юристов и иных сотрудников органов публичной власти в период их обучения.

3. Краткое описание методологии исследования

Представляет определенный интерес мониторинг восприятия людьми местного самоуправления. Вольно или невольно, но аналогичное отношение к местному самоуправлению присутствует и со стороны контрольно-надзорных органов, сотрудники которых являются частью российского общества. Удивительно, что с момента принятия первых законов о местном самоуправлении⁴, оказавших большое значение для местного самоуправления в современном его понимании, прошло около 30 лет, а молодежь до сих пор при характеристике местного самоуправления использует слова «колхоз», «сельский староста» и ряд других, вкладывая в них именно тот смысл, который существовал в советское время. Это говорит о неэффективности информационной политики.

Социологи и иные специалисты не очень часто проводят исследования, целью которых становится выявление отношения граждан к местному самоуправлению, еще реже пытаются установить, что люди понимают под этим термином. Пожалуй одним из немногих исследователей, кто регулярно и последовательно занимается, данной проблематикой, является Р.В. Петухов, который имеет не только юридическое, но и социологическое образование, а сфера его профессиональных интересов связана именно с местным самоуправлением [22–24].

В июле 2020 г. был проведен выборочный экспертный опрос, целью которого стало выявление отношения к местному самоуправлению, понимание этого термина⁵. Всем респондентам было предложено ответить на вопрос: «Какие ассоциации у вас вызывает словосочетание “местное самоуправление”?»

Определение Верховного Суда РФ от 8 августа 2019 г. № 306-ЭС19-12938 по делу № А55-20012/2018; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 7 июня 2019 г. № Ф06-46537/2019 по делу № А55-20012/2018; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 4 марта 2019 г. № Ф02-343/2019 по делу № А19-12431/2018; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11 декабря 2020 г. № Ф03-5202/2020 по делу № А04-9651/2019; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 18 марта 2020 г. № Ф03-599/2020 по делу № А04-6432/2019; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 24 марта 2021 г. № Ф04-565/2021 по делу № А67-4334/2020; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18 декабря 2019 г. № Ф04-5832/2019 по делу № А46-

8592/2019; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 1 августа 2019 г. № Ф04-2717/2019 по делу № А67-14310/2018; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10 марта 2021 г. № Ф06-889/2021 по делу № А55-11837/2020.

⁴ Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267; Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

⁵ Автор выражает большую благодарность Александру Шестопалову (Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)) за помощь в первичном обобщении результатов опроса.

Всего было получено более 350 ответов от респондентов, находившихся на территории всех федеральных округов, в том числе республик Башкортостан, Крым и Кабардино-Балкария, Алтайского, Красноярского, Пермского, Ставропольского, Хабаровского краев, Волгоградской, Воронежской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Ростовской, Рязанской, Саратовской, Свердловской, Сахалинской, Тульской, Ульяновской, Ярославской областей, Ханты-Мансийского автономного округа, городов Москвы, Севастополя и Санкт-Петербурга.

Опрашивались представители органов местного самоуправления и органов государственной власти, деятельность которых связана с местным самоуправлением; эксперты, работающие в сфере местного самоуправления; студенты, изучавшие местное самоуправление и муниципальное право в рамках обучения по специальностям «Юриспруденция» или «Государственное и муниципальное управление»; преподаватели муниципального права и местного самоуправления; представители НКО, деятельность которых хотя бы частично связана с местным самоуправлением.

Полученные ответы были сгруппированы с учетом особенностей респондентов. В одну группу вошли ответы условных «практиков» (представители органов государственной власти и местного самоуправления, эксперты, представители НКО, в том числе ТОСов), в другую – условных «теоретиков» (преподаватели и студенты). От каждой группы получено примерно одинаковое количество ответов.

Полученные ответы были весьма разнообразными как по форме, так и по содержанию. Одни формулировали свои ассоциации словами, другие в виде образов (например, давались названия картин: «Нищие у церкви», «Бурлаки на Волге»; приводились иные образы: поднятая целина, КАМАЗ на механической коробке передач, махновщина, «Хабаровск» и др.). Встречались короткие примеры, описания конкретных ситуаций и длинные объяснения. Одни говорили о своих личных ассоциациях или впечатлениях, делились опытом взаимодействия с местным самоуправлением; другие пытались угадать правильный ответ, воспроизводя нормы закона или текст учебника.

Анализ полученных результатов проводился с использованием разных методов, в том числе на основе метода контентного анализа. Этот метод позволяет выявить реальную позицию респондента, если

он ее пытается замаскировать, через анализ фактически используемых привычных слов. С помощью специальных программных продуктов были выявлены наиболее повторяемые.

4. Полученные результаты исследования: термины и эмоции

В контексте самоуправления на первое место вышло слово «местное», которое используется в три раза чаще, чем зарубежный аналог «муниципальное». На основании полученных результатов сложно сделать вывод о том, является ли это простым воспроизведением формулировки вопроса, по которому проводился опрос, или в определенной степени предпочтением российского термина иностранному.

По отношению к местному самоуправлению термин «власть» использовался в три раза чаще, чем термин «управление»; «администрация» – в 1,5 раза чаще, чем «глава» (например, «глава города») или «депутат». Получается, что несмотря на то, что выборности органов местного самоуправления респонденты уделили довольно большое внимание, от местного самоуправления в реальности ожидают вполне конкретных результатов, понимая, что этот уровень власти должен заниматься не политикой, но решением вопросов, важных для улучшения качества жизни.

Термины «население» и «жители» использовались в два раза чаще, чем «народ». Для уровня местного самоуправления это представляется вполне закономерным: «народ» это больше политико-правовая категория, которая присуща государству в целом.

Слово «решение» фигурировало чаще, чем «вопрос». Более подробный анализ полученных результатов показывает, что слово «вопрос» не всегда рассматривался в контексте «проблема», но являлся частью нейтрального термина «вопрос местного значения». А вот с термином «решение» ситуация более интересная. На первый взгляд кажется, что сам термин несет созидательный, позитивный смысл. Однако контекстный анализ сопутствующих слов и их эмоциональной окраски показывает, что примерно в четверти случаев был негативный контекст («проблемы не решаются»).

Теперь вернемся к анализу того, какие ассоциации были названы и какую эмоциональную окраску они имели. Удивительно, но для студентов и преподавателей преобладающей эмоциональной окраской оказалась негативная. Для чиновников и экспертов, работающих в органах местного самоуправле-

ния или тесно взаимодействующих с ними, на первое место вышла позитивная эмоциональная окраска (см. табл. 1). Любопытно, что первыми на эту особенность обратили внимание преподаватели, которые тесно взаимодействовали со своими студентами и оказывали определенную помощь по выявлению и сбору их позиций. В условиях отсутствия собственного жизненного опыта взаимодействия с органами местного самоуправления мнение студентов является результатом преподавания и реакцией на ту информационную политику, которая проводится средствами массовой информации. Данная тенденция представляется весьма тревожной, поскольку нынешние студенты могут стать государственными или муниципальными служащими с заведомо предвзятым отношением к местному самоуправлению (или, наоборот, могут начинать заранее прикладывать дополнительные усилия, чтобы избежать работы в органах местного самоуправления). Очевидно, что напрашиваются определенные системные изменения: в части преподавания необходимо уделять значительно больше внимания связи теории с практикой, приводить не только отрицательные примеры, но и положительные, а также проводить полноценную проверку остаточных знаний не только по окончании изучения дисциплины, но и в процессе ее изучения.

Таблица 1

**Отношение респондентов
к местному самоуправлению, %**

Категория респондентов	Отрицательное отношение	Положительное отношение	Нейтральное отношение
Условные «теоретики»	40	31	29
Условные «практики»	39	40	21

Если смотреть на абсолютные показатели, то положительное и нейтральное отношение к местному самоуправлению у теоретиков и практиков отличается. Вместе с тем показатели негативного отношения примерно одинаковы (40 и 39 % соответственно). Показатели позитивного отношения выше у чиновников и экспертов. Это представляется вполне закономерным – они фактически оценивали собственную работу. Среди нейтральных ответов большее количество принадлежит студентам и преподавателям – зачастую студенты воспроизводили нормы законов, предполагая, что именно этого хотят от них услышать.

Весьма любопытные результаты показал контентный анализ полученных ответов. Этот метод позволил, например, выявить различие в понимании того, что такое плохое управление, по мнению студентов и чиновников. Так, под плохим управлением в ответах студентов понимается примерно следующее: конфликт с государством, неорганизованность, имитация работы, неисполнение обещаний, уничтожение, отобранная свобода, люди со связанными руками, «что-то тяжелое и плохоуправляемое», неэффективность, чванливость, работа для галочки, а также планктон, которым все питаются. Чиновники под плохим управлением понимают несколько другое: самообман, «оптимизм обреченных», несамостоятельность, огосударствленность, растерянность, «управляйся, как можешь», «без вины виноватые», полное бесправие, неомощность, относительная власть, прессинг от надзорных органов, вредительская муниципальная реформа.

5. Результаты исследования: негативные ассоциации

Негативные ассоциации респондентов относительно местного самоуправления представлены в табл. 2.

Таблица 2

**Проявления негативного отношения
к местному самоуправлению, %**

Ассоциация	Условные «теоретики»	Условные «практики»
Плохое управление	23	15
Пренебрежение мнением населения	12	5
Разруха	11	7
Отсутствие финансов	10	20
Безответственность и самоуправство	7	3
Фиктивность местного самоуправления	7	18
Бессилие	7	8
Никто не знает, что это	7	3
Пассивность	6	–
Воровство и коррупция	6	3
Безграмотность чиновников	4	3
Бесхозность, ненужность	–	9

Если студенты и преподаватели на первое место поставили плохое управление, то практики – отсутствие финансов, их несоразмерность имеющимся полномочиям. На второе место студенты и преподаватели поставили пренебрежение мнением населения, его полное или частичное игнорирование. Для чиновников и экспертов на втором месте оказалась

фиктивность местного самоуправления, его декларативный характер. На третьем месте для студентов и преподавателей оказалась разбитые дворы и дороги, разруха, разбитая инфраструктура; для чиновников и экспертов – плохое управление.

Несмотря на то, что плохое управление вошло в тройку лидеров негативного восприятия местного самоуправления у всех респондентов, и студенты, и чиновники вкладывают в это словосочетание разный смысл. Дополнительно чиновники называли такой аспект местного самоуправления, как его «ненужность», «бесхозность» и «невостребованность» – очень вредно работать в структуре, которая никому не нужна. Студенты дополнительно обратили внимание на «пассивность», под которой понимали безынициативность не только власти, но и самих жителей.

Анализ ответов позволил выявить еще одну неожиданную ассоциацию с термином «местное самоуправление», которая проявляется преимущественно в ответах молодого поколения, причем не только у студентов, но и у экспертов. Для них довольно отчетливо вырисовываются следующие ассоциации: толпа мужиков сельского облика, потирающих затылки в непонимании, что с этим делать; залы советской эпохи, в которых проводятся заседания по каким-то незначительным вопросам, но с очень долгим обсуждением, когда обязательно кто-то выкрикивает с места и недоволен предлагаемым решением; собрание в местном доме культуры, когда работники администрации организовывали непосредственное совместное обсуждение с жителями каких-либо значимых вопросов для жизни села; собрания колхозников в хуторе Гремячий Лог; колхоз, где есть хозяйственник-управленец, который разгребает всё; дедушка, который в советское время был членом сельсовета.

Следует отметить, что в ответах респондентов превалирует ассоциация местного самоуправления именно с селом, встречаются ответы про сельский сход, общины, упоминается и Новгородское вече. К сожалению, город фигурирует преимущественно в контексте разрухи или нищеты.

Такое представление о местном самоуправлении у молодежи, которая не жила в советское время и не видела колхозы или совхозы, является результатом информационной политики, отсутствия у молодежи иного знания. В средствах массовой информации не часто встречается образ молодого креативного руководителя муниципалитета, который добивается реальных результатов для своей территории.

6. Результаты исследования: положительные ассоциации

Ассоциации респондентов, имеющие положительную эмоциональную окраску, представлены в табл. 3.

Таблица 3
Проявления позитивного отношения
к местному самоуправлению, %

Ассоциация	Условные «теоретики»	Условные «практики»
Красивый комфортный город, улучшение качества жизни	7	14
Ремонт / благоустройство территории	10	8
Решение проблем в интересах жителей	19	14
Понимание и справедливость	4	–
Гражданское общество, власть жителей	34	22
Самостоятельность и личная ответственность	19	17
Дом, семья, взаимовыручка	7	3
Развитие территории	–	3
Командная работа, сотрудничество, доверие	–	19

Для всех на первое место вышел такой аспект местного самоуправления, как возможность принимать решения непосредственно самими жителями. Второе и третье место для студентов и преподавателей разделили другие значимые характеристики классического местного самоуправления – решение проблем в интересах жителей, а также самостоятельность и личная ответственность. Для чиновников и экспертов несколько иные приоритеты. Так, на второе место они поставили командную работу, сотрудничество и доверие; только на третье место – самостоятельность и личную ответственность. Любопытно, что в ответах студентов присутствовало слово «ремонт», в ответах чиновников – «благоустройство», хотя смысл нередко вкладывался одинаковый. Чиновники значительно больше говорили о развитии территории, формировании комфортного места для жизни; у студентов пока этот аспект не очень активно проявлялся. Вместо этого студенты называли такие характеристики местного самоуправления, как «понимание» и «справедливость» (в ответах чиновников эта тема вообще не звучала). Кроме того, студенты значительно чаще говорили о местном самоуправлении как о доме, семье; в ответах чиновников этот аспект также присутствовал, но значительно реже.

Любопытно, что под командной работой чиновники и эксперты понимали именно совместную согласованную деятельность, основанную на доверии и сотрудничестве. Проектный метод вообще ни разу не фигурировал в ответах; о развитии территории также практически не говорилось (зафиксировано всего несколько ответов). Одновременно с этим говорилось о важности улучшения качества жизни. О красивом городе с качественной инфраструктурой говорили не чиновники, а студенты.

7. Результаты исследования: нейтральные ассоциации

В качестве нейтральных ассоциаций, которые назывались представителями разных групп, фигурировали такие слова, как «земля» и «люди» (вариант: «земля», «дома», «люди»), «администрация», «бюджет», «полномочия», «власть», «общее собрание», «публичные слушания», «городское хозяйство», «муниципалитет». Иными словами, назывались либо признаки местного самоуправления, либо формы его внешнего проявления.

Любопытно, что в нескольких ответах говорилось, что местное самоуправление ассоциируется с конкретными людьми: «Дон-Кихотами в местном самоуправлении», «лицами друзей», преподавателями, чиновниками или соратниками, – причем эти персоналии касались разных периодов развития местного самоуправления в современной России. В одних ответах качестве таких персоналий были названы Т.М. Говоренкова, Л.Е. Лаптева, С.Н. Юркова, О.Л. Савранская, В.В. Пашенцев, В.А. Черников, деятельность которых приходилась на 1990-е гг. и начало 2000-х гг.; в других ответах фигурировали фамилии Н.С. Бондаря, Е.С. Шугриной, О.И. Баженовой; присутствовал и собирательный образ сотрудников аппарата комитета Государственной Думы по местному самоуправлению (последние в том числе и в контексте запуска Федерального экспертного совета).

8. Вывод

В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию РФ, местное самоуправление входит в единую систему публичной власти, составляя ее неотъемлемую часть. Новые конституционные нормы потребуют изменения большого массива законодательства, будут формироваться новые правила, положенные в основу взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Позитивное отношение к местному самоуправлению важно и для повышения престижа работы в органах местного самоуправления [25]. В этих условиях изменение отношения к органам местного самоуправления с негативного на нейтральное, а в последующем и на позитивное является одной из приоритетных политических задач. В контексте формирования кадрового состава эффективных управленцев эта задача является очень важной.

Превалирование негативного отношения к местному самоуправлению довольно серьезным образом проявляется при осуществлении государственного контроля (надзора) за местным самоуправлением [26] и несправедливо по отношению к муниципальному уровню. Есть большое количество решений судов разной юрисдикции, в которых фиксируется непрофессионализм именно органов государственной власти, незаконность их требований, что влечет отмену решений о применении к органам местного самоуправления мер ответственности.

Всё это является показателем того, что и в органах государственной власти, и в органах местного самоуправления работают обычные люди, которые одинаково ошибаются. Есть масса примеров того, что уровень компетенций представителей органов государственной власти на местах практически не отличается от уровня компетенций органов местного самоуправления. Однако в глазах обычных людей впечатление совершенно иное, и именно это подтверждают данные проведенного экспертного опроса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шугрина Е. С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления / Е. С. Шугрина // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 3–16.
2. Баженова О. И. Поправка(и) к Конституции Российской Федерации: местному самоуправлению быть? / О. И. Баженова // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 17–26.
3. Бабичев И. В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл / И. В. Бабичев // Местное право. – 2020. – № 6. – С. 3–12.
4. Бабичев И. В. Вопросы развития эффективной системы стратегического планирования и национального проектирования в муниципальных образованиях во взаимосвязи с федеральными и региональными до-

кументами стратегического планирования / И. В. Бабичев, В. В. Волков // Местное право. – 2020. – № 5. – С. 19–28.

5. Бялкина Т. М. О новой концепции государственной политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления / Т. М. Бялкина // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 29–36.

6. Зайцев М. А. О необходимости разработки новой концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации / М. А. Зайцев, Е. Е. Горяченко, К. В. Малов // Местное право. – 2020. – № 5. – С. 37–50.

7. Диденко А. Н. Местное самоуправление сегодня и в среднесрочной перспективе / А. Н. Диденко, И. В. Бабичев // Местное право. – 2020. – № 4. – С. 3–28.

8. Максимов А. Н. Перспективы формирования основ государственной политики в области развития местного самоуправления в контексте текущих возможностей и рисков / А. Н. Максимов, А. С. Трудюлов // Местное право. – 2020. – № 5. – С. 3–18.

9. Баженова О. И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги / О. И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 12. – С. 30–40.

10. Бялкина Т. М. О новой концепции государственной политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления / Т. М. Бялкина // Конституционализм и государствоведение. – 2020. – № 3 (19). – С. 29–37.

11. Кожевников О. А. Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение / О. А. Кожевников // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 10. – С. 23–26.

12. Максимов А. Н. Проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года: анализ целей, приоритетных задач и механизмов реализации / А. Н. Максимов, Д. П. Соснин // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2021. – № 3. – С. 9–14.

13. Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти / Н. Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 8. – С. 24–30.

14. Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е. В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80–97.

15. Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления / Н. Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 11. – С. 24–29.

16. Екатерина Сергеевна Шугрина: «Уверена, что государству нужно сильное местное самоуправление»: интервью с главным редактором журнала «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» доктором юридических наук, профессором Е.С. Шугриной // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 6. – С. 3–9.

17. Кокотов А. Н. О системе и структуре органов местного самоуправления / А. Н. Кокотов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 3. – С. 3–7.

18. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. – 3-е изд. перераб. и доп. – М., 2021. – 752 с.

19. Костюков А. Н. Реформа в никуда... / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 58–63.

20. Муниципальное право России / под ред. А. Н. Костюкова. – М. : Юнити-Дана, 2012. – 687 с.

21. Шугрина Е. С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ / Е. С. Шугрина // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 89–109. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109.

22. Петухов Р. В. Есть ли связь между разрушениями доверия общества к местным властям и изменениями конституционного регулирования местного самоуправления? / Р. В. Петухов // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 27–34.

23. Петухов Р. В. К проблеме социального содержания местного самоуправления / Р. В. Петухов // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2018. – № 6. – С. 131–146.

24. Петухов Р. В. О причинах восприятия местных органов власти как наиболее коррумпированных властных и общественных институтов современной России / Р. В. Петухов // Власть. – 2019. – Т. 27, № 6. – С. 77–86.

25. Шугрина Е. С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы / Е. С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10. – С. 91–103.

26. Шугрина Е. С. Государственный контроль (надзор) за местным самоуправлением: новые-старые особенности взаимоотношений / Е. С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2019. – № 4. – С. 3–8.

REFERENCES

1. Shugrina E.S. Designing the future: what should be in the fundamentals of state policy in the field of local self-government. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 3, pp. 3–16. (In Russ.).

2. Bazhenova O.I. Amendment(s) to the Constitution of the Russian Federation: should local self-government be? *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 3, pp. 17–26. (In Russ.).

3. Babichev I.V. Local self-government in the unified system of public power: some analysis of constitutional novels. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 6, pp. 3–12. (In Russ.).

4. Babichev I.V., Volkov V.V. Issues of development of an effective system of strategic planning and national design in municipalities in connection with federal and regional strategic planning documents. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 5, pp. 19–28. (In Russ.).

5. Byalkina T.M. On the new concept of the state policy of the Russian Federation in the field of local self-government. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 3, pp. 29–36. (In Russ.).

6. Zaitsev M.A., Goryachenko E.E., Malov K.V. On the need to develop a new concept for the development of local self-government in the Russian Federation. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 5, pp. 37–50. (In Russ.).

7. Didenko A.N., Babichev I.V. Local self-government today and in the medium term. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 4, pp. 3–28. (In Russ.).

8. Maksimov A.N., Trudolyubov A.S. Prospects for the formation of the foundations of state policy in the field of local self-government development in the context of current opportunities and risks. *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 5, pp. 3–18. (In Russ.).

9. Bazhenova O.I. Implementation of the transformed constitutional model of local self-government in Russia: the first steps. *Konstitusionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 12, pp. 30–40. (In Russ.).

10. Byalkina T. M. On the new concept of state policy of the Russian Federation in the field of local self-government. *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie = Constitutionalism and State studies*, 2020, no. 3 (19), pp. 29–37. (In Russ.).

11. Kozhevnikov O.A. Local self-government in the system of public power: a new constitutional dimension. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2020, no. 10, pp. 23–26. (In Russ.).

12. Maksimov A.N., Sosnin D.P. Draft fundamentals of the state policy of the Russian Federation in the field of local self-government development until 2030: analysis of goals, priorities and implementation mechanisms. *Munitsipal'noe imuschestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2021, no. 3, pp. 9–14. (In Russ.).

13. Peshin N.L. Constitutional reform of local self-government: mechanisms of embedding local self-government in the system of state power. *Konstitusionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 8, p. 24–30. (In Russ.).

14. Gritsenko E.V. Federalism and local self-government in the light of the Russian constitutional reform of 2020. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2020, no. 4, pp. 80–97. (In Russ.).

15. Peshin N.L. Constitutional reform of local self-government: unity of public power as a new universal principle of the organization of local self-government. *Konstitusionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 11, p. 24–29. (In Russ.).

16. Shugrina E.S.: "I am sure that the state needs strong local self-government"; the editorial staff of the Publishing group "Lawyer" talked. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2020, no. 6, pp. 3–9. (In Russ.).
17. Kokotov A.N. On the system and structure of local self-government bodies. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2016, no. 3, pp. 3–7. (In Russ.).
18. Babicheva I.V., Shugrina E.S. (eds.) *Commentary to the Federal Law "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation"*, 3rd ed. Moscow, 2021. 752 p. (In Russ.).
19. Kostyukov A.N. Reform to nowhere ... *Konstitusionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2014, no. 4, pp. 58–63. (In Russ.).
20. Kostyukov A.N. (ed.) *Municipal law of Russia*. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2012. 687 p. (In Russ.).
21. Shugrina E.S. The economic basis of local self-government: legal analysis. *Pravovedenie = Law enforcement*, 2018, no. 3, pp. 89–109. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109. (In Russ.).
22. Petukhov R.V. Is there a connection between the destruction of public confidence in local authorities and changes in the constitutional regulation of local self-government? *Mestnoe pravo = Local law*, 2020, no. 3, pp. 27–34. (In Russ.).
23. Petukhov R.V. On the problem of the social content of local self-government. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny = Monitoring public opinion: economic and social changes*, 2018, no. 6, pp. 131–146. (In Russ.).
24. Petukhov R.V. On the reasons for the perception of local authorities as the most corrupt governmental and public institutions of modern Russia. *Vlast' = Power*, 2019, vol. 27, no. 6, pp. 77–86. (In Russ.).
25. Shugrina E.S. The main directions of increasing the prestige of the municipal service. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2015, no. 10, pp. 91–103. (In Russ.).
26. Shugrina E.S. State control (supervision) of local self-government: new-old features of relationships. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2019, no. 4, pp. 3–8. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шугрина Екатерина Сергеевна – доктор юридических наук, профессор, научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорский государственный университет
628011, Россия, г. Ханты-Мансийск, ул. Чехова, 16
E-mail: eshugrina@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 4120-8693; AuthorID: 484215

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Ekaterina S. Shugrina – Doctor of Law, Professor, Scientific Supervisor, Base Department of Municipal Law and Urban Studies
Ugra State University
16, Chekhova ul., Khanty-Mansiysk, 628011, Russia
E-mail: eshugrina@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 4120-8693; AuthorID: 484215

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Шугрина Е.С. Повышение престижа органов местного самоуправления и эффективности деятельности должно начинаться в процессе обучения в вузе / Е.С. Шугрина // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 78–88. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).78-88.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shugrina E.S. Increasing the prestige of local self-government bodies and the effectiveness of activities should begin in the process of studying at the university. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 78–88. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).78-88. (In Russ.).