
СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ И БЕЗОПАСНОСТИ

УДК: 338.242.4

DOI 10.46960/2713-2633_2021_2_55

Е.М. Бухвальд

ЭФФЕКТИВНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ОСНОВА БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

Институт экономики Российской академии наук
Москва, Россия

Своевременные и тщательно аргументированные институциональные преобразования представляют собой одно из наиболее значимых направлений обеспечения национальной, в том числе, и экономической безопасности Российской Федерации. Среди объектов таких преобразований в действующих документах по безопасности неизменно обозначаются, в частности, вопросы государственного и муниципального управления. Именно качество государственного и муниципального управления позволяет удержать социально-экономическое развитие страны, ее регионов и муниципальных образований в параметрах, отвечающих всем требованиям безопасности. В условиях России как государства федеративного типа качество управления экономическими и социальными процессами, в том числе, с учетом требований национальной безопасности во многом зависит от того, насколько обеспечивается согласование всех действий в рамках особой управленческой «вертикали». Это – система управления, где каждый уровень имеет строго определенные полномочия, «свои» экономические, институциональные, информационные и прочие ресурсы. Интегральной частью этой «вертикали» выступают институты местного самоуправления, что было подтверждено принятыми в 2020 г. дополнениями в Конституцию РФ 1993 г. В статье акцентируется внимание на том, что вне эффективно действующей системы местного самоуправления невозможно обеспечить работоспособность всей вертикали управления, включая и нацеленность на решение национальной и экономической безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, Стратегия национальной безопасности, местное самоуправление, конституционное и законодательное регулирование.

Введение

2020 год ознаменовался двумя важными событиями, акцентирующими внимание на правовых и институциональных проблемах российского местного самоуправления. Одно из них касается выдвинутой Президентом РФ В.В. Путиным инициативы по подготовке новых Основ государственной политики в сфере местного самоуправления [1] взамен аналогичного

документа, принятого еще в 1999 г. [2]. Второе, еще более важное событие – внесение на основе федерального конституционного закона [3] значительного числа изменений и дополнений в Конституцию РФ 1993 г. Основным лейтмотив этих изменений и дополнений – повышение эффективности функционирования публичной власти (новый термин для наших конституционных текстов). Это принципиально важно и для последовательного обеспечения требований национальной и экономической безопасности. К публичной власти ныне в единстве с системой государственного управления отнесена и сфера местного самоуправления [4; 5]. Эта институционально-правовая новация вызвала к жизни большое число публикаций, причем с заметными различиями в трактовке сущности и возможных последствий этих нововведений. Эти расхождения касаются того, что это «единство» характеризуется либо как фактически полное огосударствление местного самоуправления, либо, напротив, как некоторое усиление государственных гарантий его автономности [6]. Конкретное содержание принятых изменений имеет важное значение для полноценного институционального обеспечения государственной политики в сфере национальной безопасности.

Публичная власть как единый субъект политики национальной безопасности

Федеральный конституционный закон, закрепивший изменения и дополнения к Конституции РФ 1993 г., акцентирует внимание на том, что его основная цель – совершенствование регулирования организации и функционирования публичной власти. Более того, уже из названия закона следует предположить, что главная посылка к такому совершенствованию как раз и заключена в интеграции систем государственного и муниципального управления в единой институции публичной власти. В ч. 3 ст. 132 новой редакции Конституции РФ теперь указывается, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. По нашему мнению, проблема здесь должна быть сформулирована шире: органы местного самоуправления и органы государственной власти в рамках единой системы публичной власти осуществляют взаимодействие не только для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на той или иной территории, но и для повсеместного достижения приоритетов общегосударственного характера. Сюда, без сомнения, относятся и задачи обеспечения национальной и экономической безопасности страны. Справедливо возникает вопрос: какой практический смысл несет в себе установленная институционализация единой публичной власти для позиционирования органов местного самоуправления в «вертикали управления» в целом, и в политике национальной безопасности, в частности?

Надо сказать, что из новой редакции Конституции можно сделать некоторые выводы относительно того, что практически означает институционализация единого понятия «публичная власть» для всей системы государственного управления в стране. Так, Конституция РФ диктует выполнение органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти значительного числа публичных функций; оговаривает возможности особенностей организации публичной власти на федеральных территориях, которые сами по себе являются институционально-правовой новацией для территориальной организации Российской Федерации. Это касается также особенностей осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Федерации и на других территориях. Единство публичной власти Конституция РФ трактует также в контексте права органов государственной власти в порядке и случаях, установленных федеральным законом, участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления. Все эти положения очень существенны, однако по ряду позиций они нуждаются в дальнейшей конкретизации.

В этой связи в научной литературе уже сформировалось несколько взглядов на возможные практические последствия институционализации единой публичной власти для функционирования системы местного самоуправления в Российской Федерации. В одних случаях утверждается, что за последние годы процесс фактического «огосударствления» местного самоуправления в стране идет такими темпами, что формальное утверждение его причастности к единой системе публичной власти ничего существенно уже изменить не может. В других случаях высказывается мнение, что институция публичной власти в ее обозначенных интерпретациях означает собой не только очевидное дополнительное «присутствие» государства в сфере отношений местного самоуправления, но одновременно – усиление ответственности органов государственной власти за социально-экономическую ситуацию, вкладывающуюся в муниципальных образованиях страны [7-9]. Как это может сказаться на позиционировании местного самоуправления в государственной политике обеспечения национальной безопасности?

Два действующих ключевых документа по безопасности [10-11] не проходят мимо участия органов местного самоуправления в обеспечении тех или иных слагаемых национальной и экономической безопасности. В Стратегии национальной безопасности, в частности, указано, что этот документ призван консолидировать усилия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества по реализации национальных интересов и стратегических приоритетов Российской Федерации. Примерно также обозначено потенциальное участие муниципального звена управления и в Стратегии экономической безопасности

РФ. В чем конкретно видится в данном случае роль институтов местного самоуправления?

Так, в Стратегии национальной безопасности, помимо общих положений о сопричастности местного самоуправления к общегосударственной политике обеспечения этой безопасности, указывается на его участие (совместно с органами государственного управления и институтами гражданского общества) в решении таких задач, как защита прав и свобод человека путем развития законодательства, судебной и правоохранительной систем; содействие росту благосостояния граждан, снижению дифференциации населения по уровню доходов, сокращению бедности, в том числе, путем развития пенсионной системы, социальной поддержки отдельных категорий граждан, совершенствования системы социального обслуживания; поддержки трудовой занятости населения, контроля за соблюдением трудовых прав работников и решения многих иных задач. Также в Стратегии национальной безопасности отмечено, что органы местного самоуправления (опять-таки совместно с органами государственного управления и институтами гражданского общества) реализуют государственную социально-экономическую политику, предусматривающую обеспечение устойчивости макроэкономической ситуации, стимулирование темпов роста экономики, превышающих аналогичные показатели развитых государств, поддержку реального сектора экономики и пр. и пр. Примерно в том же русле отдельно фиксируется роль органов местного самоуправления в развитии сфер здравоохранения, образования, культуры и пр.

Формально определенные разъяснения по данному вопросу мог бы дать ФЗ №390 «О безопасности» [12]. В Законе есть ст. 12. «Функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности». Однако все содержание этой части закона сводится к формальному утверждению того, что органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности. Таким образом, и здесь мы не видим указания на какую-либо специфическую роль органов местного самоуправления в политике обеспечения национальной безопасности.

Такое позиционирование местного самоуправления в стратегических документах по безопасности характеризуется тем, что в них местное самоуправление рассматривается не как самостоятельный субъект политики обеспечения безопасности, а как некая «пристыжная» к органам федерального уровня государственной власти. Участие таковой формально закреплено, но никак не конкретизировано и не соотнесено с особой природой местного самоуправления как института публичной власти. Никакого указания на те специфические задачи, которые в данной сфере может и должна

решать именно система местного самоуправления, в стратегиях безопасности не имеется. Можно утверждать, что все то, что стратегией безопасности «на паях» формально адресуется также и институтам местного самоуправления, к специфическим функциям такого не относится. Очевидно, что эти функции в полной мере могут быть реализованы и в рамках системы местных органов государственной власти. Таковые в советский период заменяли собой местное самоуправление и в чисто административном плане все названные выше функции более или менее успешно выполняли. Эту характеристику в полной мере можно распространить и на те позиции по мерам безопасности, которые – в числе полномочий по вопросам местного значения – закреплены за органами местного самоуправления в ФЗ № 132 [13]. Это такие позиции, как безопасность дорожного движения; пожарная безопасность; безопасность людей на водных объектах и пр., которые крайне важны, но принципиальной (исключительной) функцией именно системы местного самоуправления никак не являются. Не поддаются какому-либо конкретному осмыслению и многочисленные ссылки в Стратегии национальной безопасности на «подключение» к обеспечению ее требований институтов гражданского общества: их роль в данном случае никак не конкретизируется, тем более что в современных условиях именно местное самоуправление принято считать одним из наиболее значимых институтов гражданского общества.

Значит ли это, что с позиции обеспечения национальной безопасности роль местного самоуправления в настоящее время может быть заявлена только чисто формально? Конечно, это далеко не так. Прежде всего, здесь надо иметь в виду, что документальное оформление государственной политики в сфере безопасности не ограничивается двумя названными документами (стратегии национальной и экономической безопасности). Действует и значительное число иных подобных документов, преимущественно отраслевой направленности. Но и в этих документах трудно найти какие-либо положения, которые бы соответствовали особой роли местного самоуправления в решении отдельных задач обеспечения безопасности страны. Примером может служить такой документ, как «Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации» (Утверждена Указом Президента РФ В.В. Путиным № 20 от 21 января 2020 г.) Хотя, казалось бы, вопросы продовольственного обеспечения достаточно близко примыкают к тому, что может характеризовать возможный вклад муниципального звена управления в решение задач национальной безопасности, его роль в обеспечении данного слагаемого безопасности даже не упоминается. Можно сослаться и на такой документ, как «Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» (Утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р). Но здесь какие-либо специфические функции органов местного самоуправления в этой сфере экономической деятельности никак не упоминаются.

Баланс двуединых начал местного самоуправления как предпосылка национальной безопасности

Сказанное выше позволяет констатировать наличие некоторого противоречия в политике безопасности. С одной стороны, действующие документы по безопасности много и правильно говорят о роли местного самоуправления в обеспечении безопасного социально-экономического развития страны. С другой стороны, хорошо заметно, что эти документы, если как-то вообще трактуют эту роль, то только исходя из природы местного самоуправления как института публичной власти или даже просто как логического продолжения государственной власти на местах, так сказать, ее «низового инструмента». Однако эта позиция не вполне правомерна. Даже применительно к вопросам национальной безопасности нельзя отрицать то, что в современных условиях местное самоуправление сохраняет и даже укрепляет свою двойственную природу – и как института (звена) публичной власти, и как вне государственного института гражданского общества.

В современном мире все институты гражданского общества (включая в известных рамках и систему местного самоуправления) действуют на строго регламентированной, правовой основе. Однако при этом деятельность данных институтов характеризуется высоким уровнем автономии в виде особой гражданской солидарности (хорошо известный за рубежом «принцип общины»), инициативы и ответственности со стороны населения, его стремлением осуществлять функции общественного контроля за различными аспектами хозяйственного и социального развития «своих» муниципалитетов, за экологической ситуацией на территории и пр. Очень важно, что в этом случае речь идет о практике «инициативного контроля» не только за деятельностью органов муниципального управления, но и за тем, как осуществляют свои функции на местах территориальные органы государственного управления федерального и регионального уровня, особенно в таких сферах как охрана окружающей среды, качественное водоснабжение [14].

Как уже было отмечено выше, Стратегия национальной безопасности неоднократно фиксирует важность соучастия институтов гражданского общества в решении и задач, поставленных в этом документе, хотя какие именно институты имеются в виду и каковы формы этого соучастия в Стратегии не обозначается. Отсюда неизбежно и отсутствие внимания к тем возможностям соучастия в политике национальной безопасности с той стороны местного самоуправления, которая отражает его природу именно как института гражданского общества. По нашему мнению, эта сторона российского местного самоуправления столь же важна для определения его роли в реализации общегосударственной политики обеспечения национальной безопасности, как и его способность в необходимой мере служить логическим звеном в единой вертикали публичной власти в стране.

Принято считать, что через деятельность местного самоуправления реализуются одновременно и общегосударственные интересы, и приоритеты, и

особые интересы местных сообществ граждан. Применительно к проблематике национальной безопасности роль местного самоуправления как бы распадается на две практически равнозначные компоненты.

Одна из них состоит в том, что в пределах имеющихся полномочий и располагаемых экономических ресурсов система муниципального управления участвует в решении задач хозяйственного и социального развития территорий – как в пределах вопросов местного значения, так и в рамках участия в реализации государственных (федеральных и региональных) программ, национальных проектов и пр. Это – прямой вклад системы местного самоуправления в достижение приоритетных целей национальной безопасности Российской Федерации.

Вторая компонента состоит в том, что муниципальные образования, тем более, наиболее крупные из них (например, «столицы» субъектов Федерации) вполне способны формировать свои собственные представления о критериях и факторах безопасного социально-экономического развития данных территорий, а также принимать и реализовывать свои стратегии безопасности. Такие стратегии (и даже просто неформальные представления граждан об условиях безопасности их жизни) совершенно необязательно должны выглядеть как прямая проекция на места представлений о критериях и факторах безопасности на федеральном уровне. Конечно, невозможно допустить, чтобы на местах выдвигались какие-либо приоритеты, в том числе, и связанные с безопасным развитием территорий, которые бы противоречили общегосударственным приоритетам и требованиям безопасности. Однако и отечественная, и зарубежная практика свидетельствуют: в силу многообразия социально-экономических, природно-географических, демографических и национально-этнических условий развития российских регионов и их муниципальных образований, на местах система условий и факторов безопасного развития может складываться со значительными отличиями – как по составу этих условий и факторов, так и по ранжировке [15]. Это, как и многие иные обстоятельства, вынуждает строить и развивать местное самоуправление на основе постоянного баланса трендов централизации и децентрализации, т.е., сбалансированного учета и общегосударственных, и локальных интересов и представлений о безопасном социально-экономическом развитии. При этом можно с большой вероятностью утверждать, что этот баланс формируется не только за счет узаконений сверху, но и за счет постоянного развития потребностей населения в самоорганизации, в независимом выражении и продвижении им своих интересов, в том числе, и по вопросам социально-экономической, экологической, техногенной и иной безопасности «своих» территорий.

Реально складываются два направления, в рамках которых система местного самоуправления может реализовать свою особую роль в единой политике обеспечения национальной безопасности. Это, во-первых, как было отмечено выше, подготовка и реализация особых муниципальных

стратегий безопасности. Во-вторых, использование гражданских начал местного самоуправления для целей социально-политической консолидации российского общества; для укрепления доверия населения к органам власти всех уровней; для выдвижения и продвижения инициатив населения, способных содействовать социально-экономической стабильности в стране как одному из важнейших условий ее безопасности.

К настоящему времени муниципальные стратегии безопасности все же являются, скорее, «экслюзивом» в системе плановых документов местного самоуправления, нежели его традиционным, повседневным рабочим материалом. Пока практика муниципального управления в большинстве случаев склоняется в пользу не всеобъемлющих документов по безопасности территориального развития, а к рабочим документам по отдельным слагаемым такой безопасности. Например, это предотвращение террористических угроз, смягчение криминогенной ситуации (общественная безопасность), борьба с коррупцией и пр. В некоторых случаях сюда также подключаются вопросы экологического характера, регулирования национально-этнических отношений и пр.

Разумеется, такие постановки не могут пройти мимо социальной компоненты безопасности. Действительно, муниципальная безопасность по своей природе наиболее близка к безопасности личности. В этой связи проблематика муниципальной безопасности чаще всего наиболее востребована в связи с реализацией на местах функций социального характера. Но все же нельзя согласиться с мнением, что одно из центральных мест в проблематике безопасности на муниципальном уровне занимают вопросы обеспечения уровня и качества жизни населения. В действительности, возможности муниципалитетов регулировать эти позиции, в том числе, и в контексте требований безопасности на той или иной территории, весьма ограничены. Основные вопросы, касающиеся оплаты труда работников, оказания социальных услуг и поддержки граждан, развития инфраструктуры, режима природопользования, поддержания общественной безопасности регулируются нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровня.

Однако было бы неправомерно сводить содержание понятия «качества жизни» только к параметрам доходов и потребления, получению адекватных социальных услуг, общественной и экологической безопасности и пр. В современном мире такое качество во многом определяется наличием (осознанием) у каждого гражданина его социального статуса, сознанием его прямой сопричастности к происходящему и способности оказать реальное влияние на те или иные компоненты среды его жизнедеятельности. Наличие такого статуса выступает важным компонентом социальной стабильности и безопасности в современном обществе. В этой связи сегодня все более утверждается мнение, что эти важные слагаемые качества жизни обеспечиваются гражданам (наряду с иными общественными институтами) преимущественно

щественно за счет эффективно действующих систем местного самоуправления. Способно ли нынешнее российское местное самоуправление обеспечить своим гражданам такой социально-значимый статус?

Мы не будем здесь давать на этот вопрос однозначный ответ «да» или «нет», однако, выделим те обстоятельства, которые определяют названную выше способность системы местного самоуправления. Прежде всего, эта способность обеспечивается достаточной территориальной приближенностью местного самоуправления к гражданам; приближенностью, дающей возможность широко и повсеместно использовать те формы непосредственного участия населения в осуществлении функций местного самоуправления, которые предусмотрены в ФЗ №131. Это – местные референдумы; сходы, собрания и опросы граждан и пр. Именно эти непосредственные формы участия населения в осуществлении функций местного самоуправления, если они используются регулярно и по различным вопросам развития территорий и управления ими, формируют ответственный, инициативный статус граждан, социальную стабильность в пределах определенной территориальной общности людей.

С точки зрения российского местного самоуправления, обеспечение названных выше условий происходит весьма противоречиво. Муниципальная реформа, инициированная на основе ФЗ №131 и проходившая под девизом «приблизить местное самоуправление к населению», во многом, действительно, решила эту задачу. В законе закреплялись, хотя и малоправдоподобные, но все же критерии доступности муниципалитетов для населения. Введение обязательности поселенческого уровня муниципальных образований привело к тому, что общее число российских муниципалитетов в итоге реформы резко увеличилось – почти до 25 тыс. (против примерно 5 тыс. до реформы). Однако вскоре после «пика» реформы этот процесс принял обратный характер. За счет разного рода слияний и поглощений, за счет создания института «муниципальных округов» количество поселенческих муниципалитетов стало сокращаться (всего исчезло более 3 тыс. муниципальных образований). Уже имеется ряд субъектов Федерации, где поселенческий уровень муниципальной организации отсутствует полностью.

Такой резкий разворот реформы был обусловлен тем, что значительная доля новых поселенческих муниципалитетов оказалась экономически несостоятельной. Имелись муниципалитеты, в расходной части бюджетов которых 50 % средств и даже более уходило на содержание самой местной администрации. Из большого круга полномочий по вопросам местного значения такие муниципалитеты реально осуществляли (финансировали) не более 3-4 полномочий. Другими словами, под важный тезис о приближении местного самоуправления к населению просто не была подведена адекватная экономическая, прежде всего, финансово-бюджетная база. В действующих условиях доля экономически (финансово) самодостаточных муниципалитетов крайне мала (см. табл. 1).

Таблица 1

Доля низко дотационных и бездотационных муниципальных образований*;)**

	Доля соответствующих муниципальных образований в их общем количестве, %*							
	Всего	ГО	МР	ГП	СП	ГО с ВГД	ВГР	ВГ МО
2007 г.								
II	3,4	1,9	1,7	4,1	3,3	-	-	-
2008 г.								
II	1,0	0,4	0,0	2,4	0,5	-	-	-
2009 г.								
II	0,9	0,0	0,2	2,3	0,8	-	-	-
2010 г.								
II	1,8	13,9	0,0	5,2	1,3	-	-	-
2011 г.								
II	1,5	0,2	0,0	3,0	0,9	-	-	-
2012 г.								
II	2,0	18,0	0,1	2,8	1,0	-	-	-
2013 г.								
II	1,3	0,0	0,0	1,3	0,6	-	-	-
2014 г.								
II	0,5	0,0	0,0	1,3	0,3	-	-	-
2015 г.								
I	15,5	23,1	8,0	41,9	13,1	0,0	0,0	68,8
II	5,2	7,4	2,0	18,6	3,5	0,0	0,0	68,4
2016 г.								
I	12,4	21,5	5,4	40,7	9,4	66,7	0,0	73,4
II	4,7	7,9	1,6	17,4	3,0	33,3	0,0	0,0
2017 г.								
I	13,6	20,4	5,5	40,8	10,9	66,7	0,0	70,0
II	5,0	8,3	2,2	19,1	4,1	33,3	0,0	0,0
2018 г.								
I	13,8	19,6	4,2	42,6	11,4	66,7	15,8	63,6
II	5,1	6,0	1,4	17,3	3,6	33,3	0,0	62,3
2019 г.								
I	15,7	18,8	5,3	43,3	13,7	66,7	0,0	60,6
II	4,6	4,8	0,9	14,5	3,4	0,0	0,0	59,3

Примечания: * ГО – городской округ, МР – муниципальный район, ГП – городские поселения, СП – сельские поселения, ГО с ВГД – городской округ с внутригородским делением, ВГР – внутригородской район, ВГ МО – внутригородские муниципальные образования городов федерального значения. Муниципальные округа в 2019 г. еще не учитывались.

** Строка I – муниципальные образования, где дотации, в том числе, замененные дополнительными нормативами отчислений, составляют менее 5 % собственных доходов местного бюджета; строка II – муниципальные образования, не получающие дотации, в том числе, замененных дополнительными нормативами отчислений.

В данном случае можно констатировать, что реальная угроза безопасности видится уже не только и не столько в самом бедственном финансовом положении российских муниципалитетов, сколько в безрезультатности многочисленных указаний на необходимость преодоления этой ситуации, если, конечно, считать, что какие-то реальные изменения в этом направлении действительно предпринимались. Но есть и другая сторона этой проблемы с точки зрения проблем устойчивого, безопасного социально-экономического развития территорий. Вполне очевидно, что население лишь тогда склонно к проявлению социальной активности и ответственности через те или иные формы непосредственного участия в делах местного самоуправления (в том числе, и в деятельности по обеспечению безопасности своего муниципалитета), когда оно видит наличие у этого муниципалитета наличие реальных экономических и иных ресурсов для решения подобных задач. Муниципалитеты, имеющие скудное финансовое обеспечение, не способны генерировать и практически использовать возможности, заложенные в механизмах непосредственного участия населения в делах местного самоуправления, в том числе, и по кругу вопросов обеспечения безопасного, устойчивого развития своих муниципальных образований.

Все это говорит о том, что более активное включение институтов местного самоуправления в обеспечение требований национальной безопасности требует системных решений, затрагивающих правовые, институциональные и экономические основы этого самоуправления. В частности, «вымывание» поселенческих муниципалитетов следует остановить или, по крайней мере, поставить под жесткий контроль администрации федеральных округов. Сам по себе объединительный процесс принципиально решить проблему финансовой достаточности муниципалитетов не в состоянии: мы просто возвращаем российское местное самоуправление в институциональное и экономическое состояние 15-20-летней давности.

Законодательство и стратегические документы по национальной и экономической безопасности не могут заменить или скорректировать собой действие законов по местному самоуправлению, по налогово-бюджетному регулированию и пр. Однако в законодательстве и стратегических документах по национальной и экономической безопасности (в том числе, и в отраслевых стратегиях безопасности) необходимо указать на ключевые моменты, обеспечивающие значительное усиление роли местного самоуправления как субъекта политики национальной безопасности. Во-первых, это более широкое и даже обязательное в отдельных случаях использование форм непосредственного участия населения в делах местного самоуправления. Во-вторых, укрепление финансовых основ муниципального управления с акцентом на усиление зависимости этих основ от активности и ответственности самого населения (инициативное бюджетирование, самообложение населения, расширение круга самозанятых граждан и пр.)

Библиографический список

- [1] Заседание Совета по развитию местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701>.
- [2] Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. №1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_24661/.
- [3] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/.
- [4] Авакьян С.А. Местное самоуправление как форма публичной власти: конституционные ожидания и реальные конструкции // Юридический мир. 2020. №1. С.15-20.
- [5] Безруков А.В. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. №6. С.3-7.
- [6] Байков Н.М. Местное самоуправление в новой системе публичной власти: огосударствление или укрепление автономности? В сб. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию – 2020 и его значение для развития дальнего Востока. Хабаровск: Дальневосточный институт управления. 2020. С.27-34.
- [7] Михеева Т.Н. Местное самоуправление в свете полемики о поправках в Конституцию России // Евразийский юридический журнал. 2021. №2 (153). С.155-156.
- [8] Бялкина Т.М. О новой Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления // Конституционализм и государственное управление. 2020. №3 (19). С.29-37.
- [9] Корсун К.И. Местное самоуправление после поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года: взаимодействие с государственной властью или встраивание в ее вертикаль // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2021. №1 (29). С.98-101.
- [10] «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. №683 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/.
- [11] «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>.
- [12] Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/.
- [13] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.

- [14] Smith R. M. Implications of Municipal Activity in the USA. In: Municipal Incorporation Activity in the United States. Springer, Cham: 2018. p. 137-146.
- [15] Яковлев В.М., Никишина С.Н. Риски и экономическая безопасность муниципальных образований (экономический и социальный аспекты). М.: Русайнс. 2017. 104 с.

E.M. Bukhvald

EFFECTIVE SELF-GOVERNMENT AS THE BASIS OF THE COUNTRY'S SECURITY

Institute of Economics, Russian Academy of Sciences
Moscow, Russia

Abstract. Timely and well-reasoned institutional reforms constitute one of the most significant areas of ensuring national, including economic, security of the Russian Federation. Among the objects of such transformations, the existing security documents invariably identify the issues of state and municipal management. It is the quality of state and municipal management that makes it possible to keep the socio-economic development of the country, its regions and municipalities in the parameters that meet all security requirements. In the conditions of Russia as a federal state, the quality of management of economic and social processes, including taking into account the requirements of national security, largely depends on the extent to which all managerial actions are coordinated within a special managerial "vertical". This is a management system, where each level has strictly defined powers, "own" economic, institutional, information and other resources. An integral part of this "vertical" are the institutions of local self-government, which was confirmed by the laws adopted in 2020. amendments to the Constitution of the Russian Federation of 1993 The article focuses on the fact that outside of an effective system of local self-government, it is impossible to ensure the working capacity of the entire vertical of government, including the focus on solving national and economic security.

Keywords: national security, National Security strategy, local self-government, constitutional and legislative regulation.

References

- [1] Meeting of the Council for the Development of Local Self-Government. [Electronic resource]. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701>.
- [2] Decree of the President of the Russian Federation of October 15, 1999. No.1370 "On the approval of the main provisions of the state Policy in the sphere of development of local self-government in the Russian Federation". [Electronic resource]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_24661/.
- [3] The Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No.1-FKZ "On the improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public power". [Electronic

- resource]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/.
- [4] Avakyan, S.A. (2020). [Local self-government as a form of public power: constitutional expectations and real constructions]. *Juridicheskij mir* [Juridical world]. No.1. pp. 15-20. (In Russ).
- [5] Bezrukov, A.V. (2020). [Constitutional reform: the main directions and ways of improving the configuration of public power in Russia]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law]. 2020. No.6. pp. 3-7.
- [6] Baykov, N.M. (2020). [Local self-government in the new system of public power: shift to the state or strengthening of autonomy?]. *Habarovsk: Dal'nevostochnyj institut upravlenija* [Khabarovsk: Far Eastern Institute of Management]. pp. 27-34. (In Russ).
- [7] Mikheeva, T.N. (2021). [Local self-government in the light of polemics on amendments to the Constitution of Russia]. No.2 (153). pp. 155-156. (In Russ).
- [8] Byalkina, T.M. (2020). [On a new Concept of state policy of the Russian Federation in the sphere of local self-government]. *Konstitucionalizm i gosudarstvovedenie* [Constitutionalism and State studies]. No.3 (19). pp. 29-37. (In Russ).
- [9] Korsun, K.I. (2021). [Local self-government after amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020: interaction with state power or embedding in its vertical]. *Vestnik Ural'skogo juridicheskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. No.1 (29). pp. 98-101. (In Russ).
- [10] "On the National Security Strategy of the Russian Federation". The Decree of the President of the Russian Federation No.683. [Electronic resource]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/.
- [11] "On the Strategy of economic security of the Russian Federation for the period up to 2030". The Decree of the President of the Russian Federation No. 208. [Electronic resource]. Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>.
- [12] Federal Law No. 390-FZ of December 28, 2010 "On Security". [Electronic resource]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/.
- [13] Federal Law No. 131 "On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation". [Electronic resource]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.
- [14] Smith, R.M. (2018). Implications of Municipal Activity in the USA. In: *Municipal Incorporation Activity in the United States*. Springer, Cham: pp. 137-146.
- [15] Yakovlev, V.M., Nikishina, S.N. (2017). [Risks and economic security of municipal formations (economic and social aspects)]. *M.: Rusains* [M.: Rusains]. 104 p. (In Russ)..