

## Поощрение муниципальных образований: понятие и сущность

**Аннотация.** В работе обращено внимание на отсутствие целостной теории поощрения муниципальных образований, что затрудняет разработку эффективной поощрительной политики в их отношении. В статье рассмотрены существующие в науке подходы к пониманию правового поощрения, высказана авторская позиция по данному вопросу. Отмечена сложность создания единой теории правового поощрения в силу нахождения поощрительных норм в законодательстве, имеющем различную отраслевую принадлежность. Уделено внимание поощрительным правоотношениям, что позволило рассмотреть муниципальные образования в качестве их участников. Показаны особенности публично-поощрительного отношения, дана характеристика муниципальных образований как субъекта публично-поощрительного правоотношения. Отмечено, что объектом поощрительных отношений с участием муниципальных образований становятся общественные отношения по стимулированию муниципальных образований в лице их органов и местного сообщества к эффективной управленческой деятельности. С этой целью выделяются денежные средства посредством межбюджетных трансфертов и грантов. Основанием поощрения муниципальных образований являются показатели эффективности их деятельности, выраженные в количественных и качественных характеристиках. Содержание правовой конструкции «поощрение муниципальных образований» определено как деятельность уполномоченных субъектов, направленная на установление условий и критериев поощрения муниципальных образований и стимулирование их к эффективной управленческой деятельности за счет применяемых поощрительных мер.

**Ключевые слова:** муниципальное образование; законодательство; поощрение; поощрительная политика; правовое поощрение; поощрительные правоотношения; субъект и объект правоотношений; поощрительные меры; стимулирование; управленческая деятельность.

**Для цитирования:** Нигметзянов А. А. Поощрение муниципальных образований: понятие и сущность // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 8. — С. 46–56. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.165.8.046-056.

### Municipal Entities Stimulation: The Concept and Essence

**Almaz A. Nigmatzyanov**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, Kazan (Volga Region) Federal University, Kazan, Russian Federation  
diamondnig@mail.ru

**Abstract.** The paper draws attention to the lack of a holistic theory of encouraging municipal entities, which makes it difficult to develop an effective incentive policy in relation to them. The paper examines doctrinal approaches to understanding legal stimulation, and expresses the author's position on this issue. The difficulty of creating a

© Нигметзянов А. А., 2024

\* Нигметзянов Алмаз Альбертович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета Кремлевская ул., д. 18, г. Казань, Россия, 420008  
diamondnig@mail.ru

unified theory of legal encouragement is noted due to the presence of incentive norms in legislation with different industry affiliation. Attention is paid to incentive legal relations, which made it possible to consider municipalities as their participants. The paper describes the features of the public-incentive relationship, gives the characteristic of municipalities as a subject of public-incentive legal relations. It is noted that the object of incentive relations with the participation of municipalities is based on public relations aimed to stimulate municipalities, represented by their bodies, and the local community to effective managerial activities. For this purpose, funds are to be allocated through inter-budgetary transfers and grants. The basis for encouraging municipalities is formed by the performance indicators of their activities, expressed in quantitative and qualitative characteristics. The content of the legal structure "municipal entities stimulation" is defined as the activity of authorized entities aimed at establishing conditions and criteria for encouraging municipalities and stimulating them to effective management activities through the use of incentive measures.

**Keywords:** municipal formation; legislation; stimulation; incentive policy; legal stimulation; incentive legal relations; subject and object of legal relations; incentive measures; incentives; management activities.

**Cite as:** Nigmatzyanov AA. Municipal Entities Stimulation: The Concept and Essence. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(8):46-56. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.165.8.046-056

Конституционная реформа 2020 г.<sup>1</sup> ознаменовала коренную перестройку системы публичной власти на всех уровнях<sup>2</sup>. Концептуально значимой является часть 3 ст. 132 Конституции РФ об образовании органами местного самоуправления и органами государственной власти единой системы публичной власти, что обусловлено необходимостью их наиболее эффективного взаимодействия в интересах населения муниципального образования, выступающего политико-территориальной организацией местного сообщества<sup>3</sup>. Местное самоуправление — необходимое условие формирования демократического правового государства и одна из основ конституционного строя РФ, а также низовой уровень публичной власти, наиболее приближенный к местному населению, на что указывал и Президент РФ<sup>4</sup>. Им же было дано прямое поручение Админи-

страции Президента РФ (совместно с Правительством РФ) разработать инструменты поддержки управленческих команд и практик в муниципалитетах.

Муниципальные образования участвуют в реализации многих федеральных и региональных программ, целями которых являются улучшение условий жизни в городских и сельских поселениях, небольших селах, создание лучшей коммуникации органов публичной власти и населения, развитие транспортной инфраструктуры. Финансирование этих программ осуществляется за счет бюджетов всех уровней, а также при участии частных инвесторов. Актуальной задачей является привлечение средств населения, инвесторов к решению вопросов местного значения. Такие практики требуют поощрения со стороны органов власти посредством участия в софинансировании их реализации.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> Нигметзянов А. А., Никитенко И. Г. Конституционные новации о месте органов местного самоуправления в системе публичной власти // Актуальные проблемы взаимодействия общественности с органами государственной власти и органами местного самоуправления : материалы VII Всероссийской научно-практической конференции. Саранск, 2022. С. 151–155.

<sup>3</sup> Упоров И. В. Муниципальное образование как основа территориальной организации местного самоуправления: понятие и сущность // Academy. 2015. № 3 (3). URL: <https://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 25.09.2023).

<sup>4</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 21.02.2023 // Российская газета. № 39. 22.02.2023.

Субъекты Российской Федерации разрабатывают свои программы софинансирования, способствуя тем самым развитию инициативы на местах, мотивируя население на решение существующих проблем. Например, поощрительная политика в отношении территориального общественного самоуправления проводится в большинстве субъектов Российской Федерации<sup>5</sup>. Региональными нормативными правовыми актами определяются меры поддержки этой общественной формы самоуправления, что, несомненно, способствует ее развитию.

Гарантией самостоятельности муниципальных образований является финансовая независимость муниципальных образований, что в современных условиях не более чем иллюзия. Собственные доходы муниципальных образований (налоговые и неналоговые) на 2022 г. (по 2023 г. официальная статистика не представлена) составляют только 48,7 %; остальное — финансовая помощь от РФ и субъектов РФ<sup>6</sup>.

Несмотря на то что в соответствии с действующим в настоящее время Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup> органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают, исполняют и контролируют исполнение местного бюджета, недостаточность доходных источников побуждает к необходимости сбалансированности бюджета<sup>8</sup>, что обеспечивается формированием межбюд-

жетных отношений между органами местного самоуправления, субъекта РФ и Российской Федерации. Образуется многоуровневая организация ведения общественных финансов, включающая распределение доходных и расходных полномочий между различными уровнями публичной власти и систему межбюджетных трансфертов<sup>9</sup>.

Муниципальные образования осуществляют хозяйственную и иную деятельность, эффективность которой зависит от многих факторов, в том числе от поддержки федерального и регионального бюджетов. Российская Федерация и субъекты РФ заинтересованы в исполнении местным самоуправлением своих функций, они имеют возможность поощрять наиболее успешные муниципальные образования (ст. 18.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ). Однако правовое регулирование поощрения муниципальных образований не имеет разработанной стратегии с позиции их социально-экономической стабильности, бюджетного федерализма и межбюджетных отношений.

В научной литературе теоретические аспекты поощрения публичных образований рассматриваются крайне редко. Более того, редким явлением выступает и рассмотрение поощрительных правоотношений как таковых. В большинстве исследований поощрение рассматривается как метод управления, противопоставляющийся принуждению, направленный на стимулирование, т.е. побуждение социальной актив-

<sup>5</sup> Шугрина Е. С., Иванова К. А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. М. : Проспект, 2018.

<sup>6</sup> Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2022 год. С. 4 // Министерство финансов Российской Федерации : [сайт]. URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2023).

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. 2004. № 12. Ст. 2803.

<sup>9</sup> Баклаева Н. М. Влияние бюджетной децентрализации как ключевого механизма бюджетного федерализма на социально-экономическое развитие государства // Экономика и управление: проблемы и решения. 2019. № 3. С. 12.

ности граждан и организаций<sup>10</sup>. В отношении поощрения муниципальных образований нет не только какого-либо единства мнений, но и ясно высказанной позиции относительно того, какой субъект следует считать поощряемым субъектом: муниципальное образование как публичное образование или муниципальное образование в лице его органов.

*Правовое поощрение, поощрительная политика и поощрительные правоотношения.* Правовое поощрение рассматривается в юридических источниках как:

а) метод государственного управления, руководства социальными процессами<sup>11</sup>; метод, побуждающий субъекта к совершению социально полезных действий посредством создания заинтересованности в получении дополнительных благ. Такой метод направлен на формирование и установление особого политико-правового режима<sup>12</sup>. Поощрительный правовой режим рассматривается как особый порядок правового регулирования, основанный на использовании различных правовых средств, результатом которого выступает состояние правомерной деятельности индивидуальных и коллективных субъектов права за счет применения мер поощрения<sup>13</sup>. Структурно поощрительный правовой режим состоит из поощрительных норм права, поощрительных правоотношений, правоприменительных актов, актов толкования, актов реализации прав и обязанностей, правосознания и правовой культуры<sup>14</sup>;

б) стимул, т.е. правовое побуждение к правомерному поведению, направленный на создание режима благоприятствования в интересах субъекта<sup>15</sup>;

в) комплексный межотраслевой институт, основанный на применении одноименного метода правового регулирования, включающий установление мер государственного одобрения сверхнормативного поведения или добросовестного исполнения своих обязанностей<sup>16</sup>;

г) фактор, влияющий на сознание индивида в целях формирования заинтересованности в получении определенных благ, основанный на свободе поведения субъекта<sup>17</sup>.

В целом все перечисленные подходы к правовому поощрению правильны: они лишь отражают различные взгляды и акцентируют внимание на определенных признаках правового поощрения.

Наиболее верным представляется рассмотрение правового поощрения как правового средства, стимулирующего субъекта права к добросовестной, одобряемой государством деятельности, создающего в сочетании с иными правовыми средствами особый поощрительный режим.

Безусловно, используемые государством меры поощрения достигают поставленных целей, воздействуя на сознание индивидов, их сообществ<sup>18</sup>. Отличительной чертой государственного поощрения является подкрепление

<sup>10</sup> Бахрах Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 68.

<sup>11</sup> Баранов В. М. Правовые формы поощрения в развитом социалистическом обществе: сущность, назначение, эффективность. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1975. С. 4.

<sup>12</sup> Киселева О. М. Поощрение как метод правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 7.

<sup>13</sup> Шабаетова О. А. Поощрительные правовые режимы: теоретический аспект // Сибирский юридический вестник. 2013. № 1 (60). С. 37.

<sup>14</sup> Шабаетова О. А. Указ. соч. С. 40.

<sup>15</sup> Малько А. В. Льготная и поощрительная правовая политика. СПб., 2004. С. 17.

<sup>16</sup> Дуэль В. М. Государственные награды в российском праве: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10.

<sup>17</sup> Гущина Н. А. Поощрение в праве: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 12.

<sup>18</sup> Нигметзянов А. А., Султанов Е. Б., Никитенко И. Г. К вопросу о поощрительной правовой политике государства // Евразийский юридический журнал. 2018. № 10 (125). С. 105–107.

ресурсной базой органов публичной власти, позволяющей воздействовать на общество действенным образом за счет использования материальных ресурсов и авторитета государства как основного политического института. Неслучайно среди функций правового поощрения называют не только мотивационную, побуждающую к определенному поведению субъекта права, но и функцию социального контроля, а также оценивающую и воспитательную функции. Государство также определяет модель желательного и социально полезного поведения (коммуникативная функция), а также гарантирует поощрение<sup>19</sup> при наличии заслуги как формы позитивной ответственности лица, выражающейся в социально активном поведении в целях достижения значимого для общества и государства результата<sup>20</sup>.

Стратегия и тактика государственного поощрения должны найти отражение в поощрительной политике государства<sup>21</sup>, к сожалению, в настоящее время слабо разработанной. Сегодня существует значительное число нормативных правовых актов, в которых заложены поощрительные нормы, но они имеют различную отраслевую принадлежность. Их не только невозможно объединить в правовой институт<sup>22</sup>, но и создать единую теорию правового поощрения достаточно сложно.

Основы поощрительной политики государства изложены в трудах А. В. Малько. Так, под поощрительно-правовой политикой он понимает деятельность не только государственных органов, но и институтов гражданского общества, направленную на создание эффективного механизма поощрительно-правового регулирования.

Такая деятельность ставит целью юридическое одобрение добровольного и заслуженного поведения субъектов права<sup>23</sup>. Научная обоснованность и систематичность такой деятельности лежат в основе поощрения.

Государственная поощрительная политика должна устанавливать конкретные цели и задачи для каждой сферы общественной жизни, например культуры, образования, здравоохранения, как на общедифференциальном, так и на региональном уровнях. Реализация задач в перечисленных сферах в основном осуществляется на муниципальном уровне, что актуализирует необходимость повышенного внимания государства именно к этому уровню публичной власти.

Применение поощрительных норм возможно в рамках возникающего поощрительного правоотношения. В научной литературе поощрительное правоотношение рассматривается либо в рамках служебного права при характеристике поощрения в обеспечении функционирования органов государственной власти и местного самоуправления<sup>24</sup> и применении мер поощрения по отношению к государственным и муниципальным служащим, либо при анализе наградных правоотношений, рассматриваемых как сложное правоотношение, состоящее из нескольких правоотношений, последовательно взаимосвязанных между собой, образующих циклы, длящиеся во времени (правовые отношения, возникающие по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ по вопросам установления и присвоения наград; отношения по поводу ведения наградных дел в самих органах государственной власти субъек-

<sup>19</sup> Дуэль В. М. Указ. соч. С. 15.

<sup>20</sup> Кокурина О. Ю. Государственные награды в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 5.

<sup>21</sup> Малько А. В., Субочев В. В. Правовая политика современной России в вопросах и ответах М., 2021. С. 14–16.

<sup>22</sup> Малый А. Ф., Логунова С. О. Институты права и правовые институты в современном российском праве и особенности их формирования // Образование и право. 2021. № 2. С. 91–96.

<sup>23</sup> Правовая политика (комплексный подход к усовершенствованию государственной и правовой жизни общества) / под ред. А. В. Малько. М., 2019. С. 186.

<sup>24</sup> Титова Е. А. Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы теории и эффективности : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2021. С. 141.

ектов РФ; отношения по поводу получения государственной награды, возникающие между награждаемым (граждане, иные лица) и награждающим (орган государственной власти); правовые отношения, связанные с использованием и прекращением использования государственных наград<sup>25</sup>), либо при рассмотрении частноправовых отношений, как трудовых, так и гражданско-правовых<sup>26</sup>.

«Поощрительные правоотношения» — более широкое понятие, чем «наградные правоотношения», поскольку они охватывают только отношения в сфере установления и присвоения наград (награду следует понимать как форму поощрения, а государственную награду — как высшую форму поощрения<sup>27</sup>). Поощрения могут иметь не только форму награды, традиционно рассматриваемой как разновидность морального поощрения, но и различные материально-стимулирующие меры: выплаты за счет средств разного рода бюджетов, а также льготы<sup>28</sup>. В гражданско-правовой сфере поощрительные правоотношения рассматриваются как относительные правоотношения, включающие право требования выплаты вознаграждения и корреспондирующую ему обязанность по предоставлению такой выплаты. В юридической литературе целью таких правоотношений называют удовлетворение неимущественного интереса. Но подчеркивается, что для частноправовых отношений источником выплаты поощрения (вознаграждения) является позитивное изменение имущественного положения лиц, обязываемых к выплате. Например, такова природа вознаграждения за возврат находки<sup>29</sup>. Отличи-

тельной чертой таких правоотношений являются удовлетворение неимущественного интереса и повышение материального благополучия вознаграждаемого, т.е. лица, действующего законно и правильно.

Отличие частно-поощрительных правоотношений от публично-поощрительных состоит в том, что субъекты первых действуют в частном интересе, самостоятельно заранее оговаривают размер вознаграждения<sup>30</sup>. В публично-поощрительных отношениях субъекты участвуют в общем интересе, а формы и меры поощрения конкретно определены в нормативных правовых актах, при этом они могут носить как моральный, так и материальный характер.

Публично-поощрительные правоотношения характеризуются обязательным участием публичного образования: РФ, субъекта РФ, муниципального образования, органа публичной власти.

При поощрении публичных образований, будь то субъект РФ или муниципальное образование, затрагивается в первую очередь материальный аспект поощрения. В соответствии с ведомственной структурой расходов федерального бюджета на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг.<sup>31</sup> на реализацию процессных мероприятий по поощрению субъектов РФ и муниципальных образований по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и деятельности органов местного самоуправления выделяется 14 000 000,0 тыс. руб. Бюджетный кодекс РФ определяет, что бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований в целях поощрения

<sup>25</sup> Нигметзянов А. А. Конституционно-правовые основы наградных правоотношений в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2019. С. 8.

<sup>26</sup> Белов В. А. Гражданское право : в 4 т. М., 2023. Т. 4. Кн. 2. С. 102–103.

<sup>27</sup> Указ Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4643.

<sup>28</sup> Кокурина О. Ю. Об особенности правовых поощрений // Научный вестник Московского государственного технического университета гражданской авиации. 2011. № 170. С. 39.

<sup>29</sup> Белов В. А. Указ. соч. С. 103.

<sup>30</sup> Дьяченко Е. В. Поощрительно-правовая политика современной России: общетеоретический анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 12.

<sup>31</sup> Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. I–III). Ст. 8760.

достижения лучших показателей по итогам указанной оценки получают дотации (ч. 11 ст. 131, 138.4), иные межбюджетные трансферты (п. 4 ч. 1.1 ст. 132.1, ст. 139.1)<sup>32</sup>.

Предоставление межбюджетных трансфертов осуществляется посредством заключения соответствующих соглашений, в которых детальным образом регулируются предмет соглашения, основания и порядок предоставления межбюджетного трансферта, взаимодействие сторон и ответственность<sup>33</sup>. Фактически поощрительные правоотношения, как правило, носят обязательственный характер, что сближает их с частно-поощрительными отношениями.

*Муниципальное образование как субъект публично-поощрительного правоотношения.* Упомянутые положения Бюджетного кодекса РФ закладывают правовую основу возникновения поощрительных норм и поощрительных правоотношений, субъектами которых являются органы государственной власти и муниципальные образования. Развитие этих отношений происходит посредством их конкретизации отраслевым законодательством. Относительно местного самоуправления эта конкретизация нашла отражение в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ. В частности, Закон содержит нормы, позволяющие субъектам РФ использовать их для развития поощрительных отношений с участием как муниципальных образований в целом, так и отдельных элементов инициативного самоуправления (например, территориального общественного самоуправления).

Значительный потенциал для развития поощрительных отношений заложен в институте самообложения. Нормы этого института позволяют развивать мотивационную составляющую

их использования, содержат мотивационный потенциал их реализации. Ряд субъектов РФ воспользовались этим потенциалом и ввели систему стимулирования, позволяющую мотивировать жителей поселений или их частей активно участвовать в сборе дополнительных средств, используемых для решения вопросов местного значения. В субъектах РФ на законодательном уровне вводится софинансирование проектов, реализация которых осуществляется за счет средств самообложения. В Республике Татарстан, например, до последнего времени на каждый собранный посредством самообложения рубль из республиканского бюджета выделялось 4 руб.<sup>34</sup>

Материальное стимулирование в целях расширения самообложения использовалось и в других субъектах РФ. Так, в Кировской области на каждый рубль выделяется 1,5 руб. из областного бюджета. В Пермском крае на собранный рубль из бюджета выделяют 5 руб., но объем собранных средств разнится: в крае он меньше, чем в Кировской области<sup>35</sup>. Безусловно, материальное поощрение является важным фактором, бюджетные трансферты стимулируют жителей активнее включаться в процесс решения местных проблем. Удачный опыт отдельных муниципальных образований получает широкое освещение, что вызывает интерес и может побудить жителей иных поселений воспользоваться имеющимся опытом.

Условием сбора средств с использованием института самообложения является проведение референдума на всей территории муниципального образования или в его части. Это достаточно сложный процесс, требующий материальных затрат и организационных усилий. Законодатель пошел на упрощение процедуры принятия ре-

<sup>32</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.2023 № 145-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>33</sup> Приказ Минфина России от 14.12.2018 № 270н «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 22.01.2019.

<sup>34</sup> Малый А. Ф., Качалов П. Н., Артемова О. Е. Самообложение как форма организации граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 1. С. 30.

<sup>35</sup> Гурьянов С. Сам себе бюджет: кому помогут новые правила самообложения // Известия. 14.11.2020.

шения о самообложении. Федеральным законом от 05.12.2017 № 389-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25.1 и 56 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» в ч. 2 ст. 56 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ внесены дополнения, которыми предусмотрена возможность принятия решения о самообложении на сходе жителей населенного пункта<sup>36</sup>. Это значительно упрощает процедуру сбора средств. Можно усмотреть в новой норме мотивационную составляющую, поскольку упрощение процедуры способствует более активному ее использованию.

В изменении законодательства, преследующем цель создания более привлекательных для правоприменителя условий реализации норм, усматривается стремление повысить эффективность тех или иных правовых институтов, мотивировать участников правоотношений на совершение позитивных действий, в которых нуждается общество.

Поощрительный механизм заложен и в таком институте, как «инициативное бюджетирование». Он стал альтернативой институту самообложения, но сохранил потенциал участия вышестоящих бюджетов в финансировании проектов, направленных на развитие муниципальных образований. В 2016 г. этот институт был введен в Пермском крае Законом № 654 «О реализации инициативного бюджетирования в Пермском крае». В его основе формирование специального фонда, средства которого направляются на осуществление общественных инициатив. Создан фонд краевого субсидирования общественных проектов в рамках инициативного бюджетирования. Его размер был определен в 0,1 % от общего объема налоговых и неналоговых доходов бюджета Пермского края. Объем фонда на 2016 г. составлял 91 млн руб. Общественные проекты получали финансирование при условии, что объем средств, выделяемых из фонда края не превысит 90 %, а объем

средств местного бюджета составит не менее 10 % от необходимых для реализации проекта<sup>37</sup>.

Федеральный законодатель учел опыт субъектов РФ и внес дополнения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131, добавив ст. 26.1 «Инициативные проекты»<sup>38</sup>. Инициативный проект должен содержать обоснование необходимости выделения бюджетных средств на решение конкретной проблемы в интересах жителей поселения или его части. Инициаторами разработки проекта могут быть жители муниципального образования численностью не менее 10 граждан, органы территориального общественного самоуправления, староста сельского населенного пункта. Инициативный проект может быть реализован за счет межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ. Такое финансирование возможно по итогам конкурсного отбора, условия участия в котором определяются законодательством субъекта РФ.

Региональный законодатель обладает возможностью стимулировать деятельность муниципальных образований, направленную на выявление и обоснование необходимости решения вопросов местного значения в интересах населения, в том числе при условии софинансирования.

Участники поощрительных правоотношений обладают взаимными правами и обязанностями. Принципиальное отличие публично-поощрительных правоотношений с участием муниципальных образований состоит в отсутствии свободы усмотрения при их материальном поощрении. Законодательство исходит из обязанности Российской Федерации и субъектов РФ поощрить, т.е. выделить определенные финансовые средства при наличии оснований поощрения, выраженных в количественных и качественных характеристиках (показателях) эффективности деятельности муниципальных образований, и обязанности муниципальных образований принять данные средства. Также муниципальные образования вправе требовать

<sup>36</sup> СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. III). Ст. 7560.

<sup>37</sup> Русанов А. А. Опыт применения самообложения в Пермском крае // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 24–26.

<sup>38</sup> СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4762.

предоставления средств при выполнении критериев поощрения.

Материально-правовой характер поощрения, а также федеративное устройство Российской Федерации обуславливают и состав субъектов поощрительных правоотношений. Из той же статьи 18.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 вытекает, что субъектами поощрительных правоотношений выступают Правительство РФ (предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ для поощрения лучших муниципальных образований), высшее должностное лицо субъекта РФ (выделение средств для грантов по итогам конкурса). Президент РФ устанавливает показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов<sup>39</sup>, поэтому также является субъектом поощрительных правоотношений.

Поощрительная политика субъектов РФ в отношении муниципальных образований во многом определяется их финансовыми возможностями. Экономическая асимметричность

субъектов РФ<sup>40</sup> не позволяет создавать одинаковые возможности для финансовой поддержки муниципальных образований в разных частях страны. В то же время нельзя не отметить наличие единой правовой основы для формирования регионального законодательства в сфере поощрения наиболее успешно работающих органов местного самоуправления.

Вышеизложенное позволяет определить содержание правовой конструкции «поощрение муниципальных образований» как деятельность уполномоченных субъектов, направленную на установление условий и критериев поощрения муниципальных образований и стимулирования их к эффективной управленческой деятельности за счет применяемых поощрительных мер.

Отсутствие современной теории поощрения муниципальных образований порождает проблему отсутствия разработанной поощрительной политики муниципальных образований, являющейся частью стратегического планирования<sup>41</sup>. Целесообразна разработка такой поощрительной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баклаева Н. М. Влияние бюджетной децентрализации как ключевого механизма бюджетного федерализма на социально-экономическое развитие государства // Экономика и управление: проблемы и решения. — 2019. — № 3. — С. 11–23.
2. Баранов В. М. Правовые формы поощрения в развитом социалистическом обществе: сущность, назначение, эффективность. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1975. — 51 с.
3. Бахрах Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. — 2006. — № 7. — С. 67–77.
4. Белов В. А. Гражданское право : в 4 т. Т. 4 : в 2 кн. Особенная часть. Относительные гражданско-правовые формы. Кн. 2 : Иные (не являющиеся обязательствами) гражданско-правовые формы. — М., 2023. — 403 с.
5. Гурьянов С. Сам себе бюджет: кому помогут новые правила самообложения // Известия. — 14.11.2020.

<sup>39</sup> Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

<sup>40</sup> Малый А. Ф. О равноправии субъектов Российской Федерации и критериях его проявления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 51–54.

<sup>41</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

6. Гущина Н. А. Поощрение в праве: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2004. — 37 с.
7. Дуэль В. М. Государственные награды в российском праве: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — 28 с.
8. Дьяченко Е. В. Поощрительно-правовая политика современной России: общетеоретический анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2006. — 26 с.
9. Киселева О. М. Поощрение как метод правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2000. — 38 с.
10. Кокурина О. Ю. Государственные награды в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2015. — 57 с.
11. Кокурина О. Ю. Об особенностях правовых поощрений // Научный вестник Московского государственного технического университета гражданской авиации. — 2011. — № 170. — С. 37–43.
12. Малый А. Ф. О равноправии субъектов Российской Федерации и критериях его проявления // Конституционное и муниципальное право. — 2019. — № 7. — С. 51–54.
13. Малый А. Ф., Качалов П. Н., Артемова О. Е. Самообложение как форма организации граждан // Государственная власть и местное самоуправление. — 2022. — № 1. — С. 28–32.
14. Малый А. Ф., Логунова С. О. Институты права и правовые институты в современном российском праве и особенности их формирования // Образование и право. — 2021. — № 2. — С. 91–96.
15. Малько А. В. Льготная и поощрительная правовая политика. — СПб., 2004. — 231 с.
16. Малько А. В., Субочев В. В. Правовая политика современной России в вопросах и ответах. — М., 2021. — 188 с.
17. Нигметзянов А. А. Конституционно-правовые основы наградных правоотношений в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2019. — 214 с.
18. Нигметзянов А. А., Никитенко И. Г. Конституционные новации о месте органов местного самоуправления в системе публичной власти // Актуальные проблемы взаимодействия общественности с органами государственной власти и органами местного самоуправления : материалы VII Всероссийской научно-практической конференции. — Саранск, 2022. — С. 151–155.
19. Нигметзянов А. А., Султанов Е. Б., Никитенко И. Г. К вопросу о поощрительной правовой политике государства // Евразийский юридический журнал. — 2018. — № 10 (125). — С. 105–107.
20. Правовая политика (комплексный подход к усовершенствованию государственной и правовой жизни общества) / под ред. А. В. Малько. — М., 2019. — 217 с.
21. Русанов А. А. Опыт применения самообложения в Пермском крае // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. — 2017. — № 1. — С. 24–26.
22. Титова Е. А. Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы теории и эффективность : дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2021. — 246 с.
23. Упоров И. В. Муниципальное образование как основа территориальной организации местного самоуправления: понятие и сущность // Academy. — 2015. — № 3 (3). — URL: <https://cyberleninka.ru/>.
24. Шабаетова О. А. Поощрительные правовые режимы: теоретический аспект // Сибирский юридический вестник. — 2013. — № 1 (60). — С. 35–41.
25. Шугрина Е. С., Иванова К. А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. — М. : Проспект, 2018. — 160 с.

Материал поступил в редакцию 15 ноября 2023 г.

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Baklaeva N. M. Vliyaniye byudzhetnoy detsentralizatsii kak klyuchevogo mekhanizma byudzhetnogo federalizma na sotsialno-ekonomicheskoe razvitie gosudarstva // *Ekonomika i upravlenie: problemy i resheniya*. — 2019. — № 3. — S. 11–23.
2. Baranov V. M. Pravovye formy pooshchreniya v razvitom sotsialisticheskom obshchestve: sushchnost, naznachenie, effektivnost. — Saratov: Izd-vo Sarat. un-ta, 1975. — 51 s.
3. Bakhrakh D. N. Pooshchrenie v deyatel'nosti publichnoy administratsii // *Zhurnal rossiyskogo prava*. — 2006. — № 7. — S. 67–77.
4. Belov V. A. Grazhdanskoe pravo: v 4 t. T. 4: v 2 kn. Osobennaya chast. Otnositelnye grazhdansko-pravovye formy. Kn. 2: Inye (ne yavlyayushchiesya obyazatelstvami) grazhdansko-pravovye formy. — M., 2023. — 403 s.
5. Guryanov S. Sam sebe byudzhel: komu pomogut novye pravila samooblozheniya // *Izvestiya*. — 14.11.2020.
6. Gushchina N. A. Pooshchrenie v prave: teoretiko-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — SPb., 2004. — 37 s.
7. Duel V. M. Gosudarstvennye nagrody v rossiyskom prave: problemy teorii i praktiki: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2005. — 28 s.
8. Dyachenko E. V. Pooshchritel'no-pravovaya politika sovremennoy Rossii: obshcheteoreticheskiy analiz: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Krasnodar, 2006. — 26 s.
9. Kiseleva O. M. Pooshchrenie kak metod pravovogo regulirovaniya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Saratov, 2000. — 38 s.
10. Kokurina O. Yu. Gosudarstvennye nagrody v Rossii: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2015. — 57 s.
11. Kokurina O. Yu. Ob osobennosti pravovykh pooshchreniy // *Nauchnyy vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta grazhdansko-aviatsii*. — 2011. — № 170. — S. 37–43.
12. Malyy A. F. O ravnopravii subektov Rossiyskoy Federatsii i kriteriyakh ego proyavleniya // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*. — 2019. — № 7. — S. 51–54.
13. Malyy A. F., Kachalov P. N., Artemova O. E. Samooblozhenie kak forma organizatsii grazhdan // *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*. — 2022. — № 1. — S. 28–32.
14. Malyy A. F., Logunova S. O. Instituty prava i pravovye instituty v sovremennom rossiyskom prave i osobennosti ikh formirovaniya // *Obrazovanie i pravo*. — 2021. — № 2. — S. 91–96.
15. Malko A. V. Lgotnaya i pooshchritelnaya pravovaya politika. — SPb., 2004. — 231 s.
16. Malko A. V., Subochev V. V. Pravovaya politika sovremennoy Rossii v voprosakh i otvetakh. — M., 2021. — 188 s.
17. Nigmatzyanov A. A. Konstitutsionno-pravovye osnovy nagradnykh pravootnosheniy v subektakh Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk. — Kazan, 2019. — 214 s.
18. Nigmatzyanov A. A., Nikitenko I. G. Konstitutsionnye novatsii o meste organov mestnogo samoupravleniya v sisteme publichnoy vlasti // *Aktualnye problemy vzaimodeystviya obshchestvennosti s organami gosudarstvennoy vlasti i organami mestnogo samoupravleniya: materialy VII Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. — Saransk, 2022. — S. 151–155.
19. Nigmatzyanov A. A., Sultanov E. B., Nikitenko I. G. K voprosu o pooshchritel'noy pravovoy politike gosudarstva // *Evrasiyskiy yuridicheskiy zhurnal*. — 2018. — № 10 (125). — S. 105–107.
20. Pravovaya politika (kompleksnyy podkhod k usovershenstvovaniyu gosudarstvennoy i pravovoy zhizni obshchestva) / pod red. A. V. Malko. — M., 2019. — 217 s.
21. Rusanov A. A. Opyt primeneniya samooblozheniya v Permskom krae // *Munitsipalnoe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie*. — 2017. — № 1. — S. 24–26.
22. Titova E. A. Pooshchrenie i pooshchritel'noe proizvodstvo v sisteme gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhby Rossiyskoy Federatsii: problemy teorii i effektivnost: dis. ... kand. yurid. nauk. — Voronezh, 2021. — 246 s.
23. Uporov I. V. Munitsipalnoe obrazovanie kak osnova territorial'noy organizatsii mestnogo samoupravleniya: ponyatie i sushchnost // *Academy*. — 2015. — № 3 (3). — URL: <https://cyberleninka.ru/>.
24. Shabaeva O. A. Pooshchritel'nye pravovye rezhimy: teoreticheskiy aspekt // *Sibirskiy yuridicheskiy vestnik*. — 2013. — № 1 (60). — S. 35–41.
25. Shugrina E. S., Ivanova K. A. O sostoyanii territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii (k 30-letiyu pervykh rossiyskikh TOS). Spetsdoklad. — M.: Prospekt, 2018. — 160 s.