

УДК 342

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-188-193

**О публично-поощрительных правоотношениях
с участием муниципальных образований****Нигметзянов А.А.**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и административного права
Казанского (Приволжского) федерального университета

**Никитенко И.Г.**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и административного права
Казанского (Приволжского) федерального университета

Цель работы – исследовать публично-поощрительные правоотношения в системе публичной власти с участием муниципальных образований. Развитие поощрительных правоотношений обусловлено необходимостью поиска новых форм повышения эффективности работы органов местного самоуправления, широкого привлечения населения к решению вопросов местного значения. Значительное внимание в статье уделено муниципальному образованию как субъекту, получающему поощрение от вышестоящего звена публичной власти (субъекта РФ), и как субъекту, осуществляющему поощрение нижестоящего звена самоуправления – территориального общественного самоуправления. Затронуты формы, используемые в механизме реализации поощрительной политики. Для развития этих форм требуется дальнейшее совершенствование юридических оснований поощрения всех участников муниципальных правоотношений. Внедрение средств материального и морального поощрения, процедурного закрепления поощрительных отношений способствует более эффективному решению муниципальных проблем.

Ключевые слова: поощрительные отношения, поощрительная политика, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, территориальное общественное самоуправление, стимулирование

Для цитирования: Нигметзянов А.А., Никитенко И.Г. О публично-поощрительных правоотношениях с участием муниципальных образований // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 2. С. 188–193. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-188-193.

В научной литературе вопросам поощрения в системе публичной власти уделяется недостаточно внимания, хотя это важный элемент в системе мер, направленных на повышение эффективности местного самоуправления. Проводимая государством поощрительная политика на уровне местного само-

управления требует не только экономического обоснования, но и четкого правового оформления, что предполагает исследование возникающих поощрительных правоотношений.

Раскрывая содержание правоотношений, следует обратить внимание на ряд самостоятельных, но в то

же время связанных единой концептуальной идеей правовых факторов, включающих предмет регулирования, субъекты правоотношений, основания возникновения. Характеризуя каждый из элементов, мы получаем общее представление о правовом феномене в целом.

Предмет регулирования. Предметом регулирования являются публично-правовые отношения, возникающие в сфере поощрения муниципальных образований. Они неоднородны, поскольку возникают между субъектами, имеющими разный правовой статус. Особенностью является и включенность участников рассматриваемых отношений в иерархическую систему публичной власти. Поощрение предполагает вознаграждение субъекта и может быть осуществлено как между равными по правовому статусу субъектами, так и находящимися в определенной правовой зависимости одного от другого.

Публично-поощрительные правоотношения с участием муниципальных образований можно разделить на два вида:

а) поощряемым субъектом выступает муниципальное образование, а поощряющим – РФ и субъект РФ;

б) поощряющим субъектом выступает муниципальное образование, а поощряемым – территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) как низовой уровень организации местного сообщества.

Рассматриваемые публично-поощрительные правоотношения отличаются от общих поощрительных правоотношений [1] обязательным наличием публичного образования, а также ТОС и органов публичной власти. Среди субъектов такого правоотношения можно выделить поощряемого (награждаемого) и награждающего (поощряющего): в качестве поощряющего всегда выступает публичное образование (за исключением ТОС), а поощряемыми субъектами могут быть как индивидуальные, так и коллективные, юридические лица, организации без образования юридического лица, а также публичные образования – субъекты РФ, муниципальные образования и ТОС. Но важно отметить, что при поощрении обозначенных лиц, кроме публичных образований, поощрительные отношения носят скорее смешанный, частно-публичный характер, поскольку они касаются оценки деятельности конкретных лиц, их частного, индивидуального поведения, заслуг, часто сопровождающихся мерами материального стимулирования. Например, при награждении почетным знаком Губернатора Владимирской области «Родительская слава Земли Владимирской» выплачивается единовременная денежная премия в размере 40000 руб. [2; 3]. Публичный компонент смешанного поощрительного правоотношения выражен в моральном поощрении, формировании за счет награждения идеальной модели поведения в обществе.

Поощрение муниципальных образований [4], а также поощрение, осуществляемое самими муниципальными образованиями, осуществляется в рамках публично-поощрительных правоотношений, определяемых как комплексные отношения конституционного, административного и финансового характера. Конституционно-правовые предпосылки возникновения поощрительных отношений базируются на общих положениях, вытекающих из комплекса мер, определяющих взаимоотношения субъектов публичного права [5]. Основные поощрительные отношения получают закрепление в административном праве: в сфере учреждения наград для муниципальных образований, самого процесса награждения, а также установления оснований поощрения муниципального образования, мер материально-финансового поощрения, а также порядка их предоставления. Материальные вопросы поощрительных отношений получают закрепление в бюджетных и иных финансовых документах различного уровня. Особенности публично-поощрительных правоотношений с участием муниципальных образований является их материально-финансовый характер, направленный, главным образом, на повышение эффективности управления муниципальным образованием.

Субъекты публично-поощрительных отношений. Исследование публично-поощрительных правоотношений, с точки зрения традиционной структуры правоотношений [6, с. 269–270], требует рассмотрения муниципального образования как субъекта этих правоотношений.

В научной литературе под муниципальным образованием предлагается понимать:

– публично-правовое образование, юридическое лицо публичного права, территориальный публичный коллектив, организованный жителями определенной территории [7, с. 14, 271];

– территориальные коммунальные корпорации по аналогии с такими корпорациями в Германии [8, с. 25];

– локальное публично-правовое образование, созданное для решения местных вопросов и легитимизации местного сообщества, наделенное правосубъектностью, наименованием, территорией, компетенцией, муниципальной собственностью, бюджетом и казной [9, с. 231].

В целом, действующее законодательство и современные научные подходы позволяют говорить о муниципальном образовании как о публично-правовом образовании, в рамках которого осуществляется местное самоуправление, основанное на самостоятельном разрешении местным сообществом – жителями определенной территории вопросов местного значения, обладающего публичной властью и управленческим аппаратом. Именно местное сообщество осуществляет свою власть непосредственно или через органы муниципального управления.

Органы местного самоуправления не идентичны муниципальному образованию, хотя и обладают публичными полномочиями. Они осуществляют публичную власть, представляют муниципальное образование в правоотношениях разного рода, включая и частно-правовые отношения [10, с. 141]. Эти органы выступают от имени муниципального образования в публично-правовых отношениях. Территориальное общественное самоуправление в публичных поощрительных отношениях представляют органы территориального общественного самоуправления [11].

Можно утверждать, что субъектами публично-поощрительных отношений с участием муниципальных образований являются органы государственной власти субъектов РФ (формирующие меры поощрительного порядка) и муниципальные образования, выступающие получателями наград и средств, по итогам деятельности и соответствующей их оценки. В свою очередь органы местного самоуправления формируют поощрительное нормативное установление (поощрительные акты), направленное на поощрение территориального общественного самоуправления. Таким образом, муниципальное образование выступает в публично-поощрительных отношениях в двух ипостасях: как поощряемый субъект и как субъект, осуществляющий поощрение низового звена самоуправления – территориального общественного самоуправления.

Можно заметить, что на уровне субъектов РФ участниками поощрительных отношений выступают органы государственной власти, а не сами публичные образования. Дело в том, что условия поощрения и процедуры принятия решений по поощрению муниципальных образований определяют органы государственной власти субъектов РФ. Их решения порождают поощрительные отношения, в рамках которых определяются поощряемые субъекты, объем поощрения, сроки реализации принятых решений о поощрении.

Основания поощрения муниципальных образований. Основания правового поощрения довольно подробно были исследованы в отношении индивида и личности [12], что было связано с психологическими особенностями, моральными переживаниями индивида [13]. Заслуга является фактическим основанием применения поощрения и представляет собой сверхнормативное поведение, активное поведение [14], одобряемое государством. Мотивы и цели поощряемого лежат в основе его заслуженного поведения [15]. Поощрение публичного образования имеет свои особенности, в том числе и в части установления оснований для поощрения. В отношении муниципальных образований применение понятия заслуги весьма относительно, поскольку они не обладают психикой, переживаниями и возможностью самостоятельной оценки поведе-

ния, а также являются публичным образованием. Безусловно, в пределах муниципального образования местное сообщество, как территориальный коллектив, обладает некой общностью интересов, ценностей, формируемых и в последующем воспроизводимых [16]. Но, с точки зрения нормативно-правового регулирования, основаниями поощрения муниципальных образований служит результат деятельности местного сообщества. Этот результат является следствием коллективной деятельности местных жителей, что может быть основанием для награждения как муниципального образования, так и его части (населенного пункта).

Основания поощрения – конкретные условия, при наступлении которых применяются меры материального и морального стимулирования.

Все основания поощрения можно разделить на юридические и фактические (в литературе встречается разделение на юридические и специальные [17], что, однако, нельзя признать удачным решением, поскольку в дальнейшем говорится лишь о специальных нормах в сфере поощрения).

Юридические основания поощрения – это конкретные правовые нормы, устанавливающие условия предоставления поощрения, закрепленные в нормативных правовых актах различного уровня.

Ранее, в качестве основного акта, составляющего основу правового регулирования всего местного самоуправления и его поощрения, называли Европейскую хартию местного самоуправления 1985 г. [18]. Но с 16 марта 2022 г. она перестала действовать в отношении РФ в связи с выходом РФ из Совета Европы [19]. В настоящее время юридические основания представлены только национальным законодательством.

Из положений ст. 18.1 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, что фактическим основанием для поощрения муниципальных образований является выполнение органами местного самоуправления показателей эффективности их деятельности. Например, численность работников в сфере малого и среднего предпринимательства; доля населения, не имеющего доступ к регулярному транспорту для связи с административным центром; доля протяженности местных автомобильных дорог, не отвечающих нормативам; доля детей, не устроенных в детские сады, ожидающих очереди; доля земель, облагаемых земельным налогом; обеспеченность жилым помещением из расчета на одного жителя и т.д.

Правительством РФ в свою очередь устанавливаются дополнительные показатели [20]. Например, обеспеченность культурными учреждениями отдельно определяется по обеспеченности библиотеками, парками культуры и отдыха, клубами и т.д. Таким образом, юридические основания поощрения

муниципальных образований содержатся и в подзаконных актах – нормативных указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ.

В настоящее время получило развитие такое направление как выделение грантов муниципальным образованиям. Размер выделяемого гранта находится в прямо пропорциональной зависимости от значения комплексной оценки муниципального образования и во многом зависит от мнения населения. В отдельных субъектах РФ активно поощряется работа муниципалитетов по организации самообложения, позволяющего решать задачи развития муниципальных образований [21].

Фактическое основание для поощрения муниципального образования – это наличие заслуги в сфере управления муниципальным образованием, выраженной в количественных (преимущественно) и качественных показателях.

Также фактическим основанием поощрения муниципального образования может быть и коллективное исполнение местным сообществом своих обязанностей, совершение жителями подвига и проявление мужества. Например, звания «Город воинской славы» удостоиваются города, в непосредственной близости от которых защитники Отечества проявили мужество и героизм [22]. При этом, такой героизм должен подтверждаться документально, наградами работников и предприятий за трудовые заслуги (например, переходящими Красными знаменами) [23].

Несмотря на то, что указанные выше звания могут присуждаться поселениям, не являющимся самостоятельными муниципальными образованиями, тем не менее, подобное поощрение порождает публично-поощрительные отношения.

В муниципальных правовых актах устанавливаются основания для поощрения (награждения) как физических лиц, так и групп лиц. Поскольку целью исследования является рассмотрение награждения именно публичных образований (пусть и низового уровня), то поощряющим субъектом муниципальное образование выступает в отношении ТОС. Фактическим основанием их поощрения выступает заслуга по достижению наилучших результатов в самоорганизации граждан по месту жительства для решения вопросов местного значения: активная организация семинаров, конференций, правотворческих инициатив; организация благоустройства и досуга; привлечение внебюджетных средств и т.д. [24].

Таким образом, основания поощрения – это конкретные условия, при наступлении которых применяются меры материального и морального стимулирования (поощрения). Основания поощрения муниципальных образований могут быть юридическими и фактическими. Юридические основания поощрения – это конкретные правовые

нормы, устанавливающие условия предоставления поощрения. Фактические – это высокие показатели в деятельности органов местного самоуправления, явившиеся результатом эффективной работы органов местного самоуправления и граждан по управлению муниципальным образованием, выраженные в количественных (преимущественно) и качественных показателях, устанавливаемых органами государственной власти федерального и регионального уровней. Основанием морального поощрения может быть проявленная самоотверженность жителей в период чрезвычайных обстоятельств (например, в годы военных действий).

Поощрения в системе публично-территориальных образований играют важную роль в формировании у муниципальных образований заинтересованности в повышении эффективности работы органов местного самоуправления, стимулируют их к поиску новых форм и методов, позволяющих наиболее эффективно решать возникающие проблемы. Поощрительные отношения в системе публичных образований возникают как следствие активности органов государственной власти по отношению к муниципальным образованиям и органов местного самоуправления по отношению к территориальному общественному самоуправлению.

Периодически проводимые в России реформы организации местного самоуправления должны, на наш взгляд, учитывать влияние поощрительных норм на развитие муниципальных образований, укреплять имеющиеся и развивать перспективные поощрительные отношения с участием муниципальных образований. Оценка преобразований будет позитивной, если она идет на благо развития поселений и негативной, если она уменьшает самоуправленческий потенциал местного самоуправления [25, с. 433]. Реформы должны учитывать имеющийся положительный опыт и создавать условия для его тиражирования.

Литература:

1. Нигметзянов А.А. Наградные правоотношения: теория, история, техника. СПб.: Изд-во Алетей, 2020. 208 с. (Либерализация права: от репрессий к милосердию). ISBN 978-5-00165-083-6.
2. Указ Губернатора Владимирской области от 30.08.2018 г. № 98 «О наградах Губернатора Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2018. № 139. 8 сентября.
3. Указ Губернатора Владимирской области от 20.04.2023 г. № 130 «Об установлении порядка предоставления единовременной денежной премии лицу, награжденному почетным знаком Губернатора Владимирской области «Родительская слава Земли Владимирской» // Владимирские ведомости. 2023. № 59. 28 апреля.
4. Нигметзянов А.А. Поощрение муниципальных образований: понятие и сущность // Актуальные проблемы российского права. 2024. Т. 19. № 8(165). С. 46–56. DOI 10.17803/1994-1471.2024.165.8.046-056.
5. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. VI. Конституционное право России: монография. М.: Юрлитинформ. 2021. 560 с.
6. Гавриков В.П. Теория государства и права. М.: Изд-во Юрайт, 2023. 461 с.
7. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: ООО «юридическое издательство Норма», 2022. 336 с.
8. Гриценко Е.В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. 46 с.
9. Сергеев Д.Б. Муниципальное образование в системе правовых категорий. Екатеринбург: ИД «Урал. гос. юрид. акад.», 2012. 265 с.
10. Муниципальное право России / Под ред. А.Н. Кокотова. М.: Изд-во Юрайт, 2023. 406 с.
11. Малый А.Ф. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 66–70.
12. Нигметзянов А.А. Стимулирование как метод позитивного воздействия на личность // Вестник Евразийской академии административных наук. 2022. № 4(61). С. 56–58.
13. Нигметзянов А.А. О мотивирующем влиянии права на личность // Юридическая психология. 2024. № 3. С. 10–13. DOI 10.18572/2071-1204-2024-3-10-13.
14. Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992. 543 с.
15. Уздимаева Н.И., Куслин А.С. Заслуга как основание правового поощрения // Контентус. URL: <http://contentus.ru/wp-content/uploads/2018/07/>.
16. Прохоров Д.В. Значение развития местных сообществ для повышения эффективности муниципального управления // Russian Journal of Education and Psychology. 2016. № 12 (68). С. 279–295.
17. Шайхуллин М.С. Правовое регулирование института поощрений муниципальных образований // Образование и право. 2022. № 10. С. 61–66.
18. Европейская хартия местного самоуправления: совершено в г. Страсбурге 15.10.1985 // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
19. Федеральный закон от 28.02.2023 г. № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» // Российская газета. 2023. № 45. 2 марта.
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7490.
21. Малый А.Ф., Артемова О.Е., Качалов П.Н. Самообложение как форма самоорганизации граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 1. С. 28–32.
22. Федеральный закон от 09.05.2006 г. № 68-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации «Город воинской славы» // СЗ РФ. 2006. № 20. Ст. 2158 (Ст. 1).
23. Федеральный закон от 01.03.2020 № 41-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации «Город трудовой доблести» // Российская газета. 2020. № 45. 3 марта.
24. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 01.06.2015 № 391 «О республиканском конкурсе «Лучшее территориальное общественное самоуправление года Республики Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 53. Ст. 1807.
25. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. VI. Конституционное право России: монография / Под ред. проф. Н.А. Бобровой и проф. Р.Л. Хачатурова. М.: Юрлитинформ. 2021. 560 с.

On public Incentive Legal Relations Involving Municipalities

***Nigmatzyanov A.A., Nikitenko I.G.
Kazan (Volga Region) Federal University***

The purpose of the work is to investigate public incentive legal relations in the system of public authorities with the participation of municipalities. The development of incentive legal relations is conditioned by the need to find new forms of improving the efficiency of local government bodies and to widely involve the population in solving issues of local importance. Considerable attention in the article is paid to municipal education as a subject receiving encouragement from a higher level of public authority (a subject of the Russian Federation), and as a subject encouraging a lower level of self-government – territorial public self-government. The forms used in the mechanism of implementing the incentive policy are touched upon. The development of these forms requires further improvement of the legal grounds for encouraging all participants in municipal legal relations. The introduction of means of material and moral encouragement, procedural consolidation of incentive relations contributes to a more effective solution of municipal problems.

Keywords: incentive relations, incentive policy, subjects of the Russian Federation, municipalities, territorial public self-government, stimulation

