



СТАДИЯ ПОДГОТОВИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ УКРАИНЫ

Александра БАБАЕВА,

ассистент кафедры уголовного процесса и оперативно-розыскной деятельности
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

Problems of definition of essence and functional purpose of a stage of preparatory production in criminal trial of Ukraine according to the Criminal procedural code of Ukraine from 2012 are investigated. Features of this stage in system of stages of criminal trial are investigated. The comparative analysis of the procedural decisions accepted following the results of this stage, by earlier existing and present legislation of Ukraine is carried out. The conclusion about an orientation of this stage on ensuring simplification and acceleration of criminal proceedings is formulated. Powers of court in a stage of preparatory production are analyzed, classification on the powers directed on the solution of criminal proceedings in essence, control powers and the powers connected with appointment and preparation of judicial consideration is carried out them.

Key words: criminal proceedings, stages of criminal proceedings, preparatory proceedings, court, powers of court, release from criminal liability, indictment.

Аннотация

Исследуются проблемы определения сущности и функционального назначения стадии подготовительного производства в уголовном процессе Украины в соответствии с Уголовным процессуальным кодексом Украины от 2012 г. Выясняется место и роль данной стадии в системе стадий уголовного процесса. Проводится сравнительный анализ процессуальных решений, принимаемых по итогам рассматриваемой стадии, по ранее действующему и нынешнему законодательству Украины. Формулируется вывод о направленности подготовительного производства на обеспечение упрощения и ускорения уголовного производства. Анализируются полномочия суда в стадии подготовительного производства, проводится их классификация на полномочия, направленные на разрешение уголовного производства по существу, контрольные полномочия и полномочия, связанные с назначением и подготовкой судебного рассмотрения.

Ключевые слова: уголовное производство, стадии уголовного производства, подготовительное производство, суд, полномочия суда, освобождение от уголовной ответственности, обвинительный акт.

Постановка проблемы. Среди новаций Уголовного процессуального кодекса Украины от 13 апреля 2012 г. (далее – УПК Украины) особое внимание заслуживает реформирование стадии подготовительного производства, выступающей связующим звеном между досудебным расследованием и судебным разбирательством уголовного производства. Данный вопрос до сих пор не стал предметом самостоятельных научных разработок, что ведет к соответствующему пробелу в теоретическом исследовании проблем подготовительного производства. Необходимость его исследования обуславливается также сложностями, возникающими в связи с применением норм УПК Украины, посвященных подготовительному производству, на практике.

Состояние исследования. Проведенное в данной статье исследование базируется на теоретических работах украинских и зарубежных ученых, касающихся стадии подготовительного производства, в частности: Ю.П. Аленина, Ю.М. Грошевого, В.С. Зеленецкого, О.В. Каплиной, В.Т. Маляренко, Л.М. Лобойко, О.Г. Шило и др.

Целью и задачей научной статьи является определение роли и значения стадии подготовительного производства в системе стадий уголовного процесса в соответствии с новым КПК Украины.

Изложение основного материала исследования. Следует отметить, что стадия подготовительного судебного производства, которая предшествует рассмотрению дела по существу, известна всем без исключения видам судопроизводства (хотя, например, в хозяйственном судопроизводстве она может не проводиться по решению суда, а в конституционном – объединяется со стадией возбуждения производства). Это дает исследователям основание считать данную стадию типичной для системы стадий судебного процесса, сущность которой заключается в определении судьей возможности рассмотрения и разрешения дела по существу, ознакомления с делом сторон, а также уяснения возможности урегулирования спора до начала судебного разбирательства дела [1, с. 133]. В целом это справедливо и для рассматриваемой стадии, хотя, как будет доказано далее, в уголовном производстве она приоб-

ретает значительную специфику сравнительно с другими видами судопроизводства.

Стадия подготовительного производства является реформированным вариантом существовавшей в условиях действия УПК Украины от 1960 г. стадии предварительного рассмотрения дела судьей. В связи с этим рассмотрение данного вопроса следует начать со сравнительного анализа сущности и значения последней.

Стадия предварительного рассмотрения дела судьей, согласно постановлению Пленума Верховного Суда Украины № 6 от 30 мая 2008 г. «О практике применения уголовно-процессуального законодательства при предварительном рассмотрении уголовных дел в судах первой инстанции» являлась важной самостоятельной стадией уголовного процесса, в которой судья обязан на основании тщательного изучения материалов дела проверить, достаточно ли оснований для назначения дела к судебному рассмотрению [2].

В соответствии с ч. 1 ст. 237 УПК Украины от 1960 г. по делу, поступившему от прокурора, судья решал в отношении каждого из обвиняемых такие



вопросы: 1) подсудно ли дело суду, на рассмотрение которого оно поступило; 2) нет ли оснований для прекращения дела или его приостановления; 3) составлено ли обвинительное заключение в соответствии с требованиями УПК; 4) нет ли оснований для изменения, отмены или избрания меры пресечения; 5) не были ли допущены во время возбуждения дела, производства дознания или следствия таких нарушений требований УПК, без устранения которых дело не может быть назначено к судебному рассмотрению. По результатам предварительного рассмотрения дела судья своим постановлением принимал одно из таких решений: 1) о назначении дела к судебному рассмотрению; 2) о приостановлении производства по делу; 3) о возвращении дела прокурору; 4) о направлении дела по подсудности; 5) о прекращении дела; 6) о возвращении дела на дополнительное расследование (ст. 244 УПК Украины от 1960 г.).

Исходя из этого, значение данной стадии раскрывалось исследователями более или менее широко. Так, Ю.П. Аленин указывал на то, что, решая вопрос о назначении дела к судебному рассмотрению, судья устанавливал наличие или отсутствие препятствий для судебного рассмотрения дела. Таким образом, значение этой стадии определялось тем, что она обеспечивает своевременное выявление существенных нарушений уголовно-процессуального законодательства, которые бы не позволили суду рассмотреть дело по существу и постановить законный и обоснованный приговор, а также позволяет установить другие обстоятельства, препятствующие рассмотрению дела по существу в стадии судебного разбирательства [3, с. 559].

По мнению Ю.М. Грошевого и О.В. Капиной, значение стадии предварительного рассмотрения дела судьей проявляется в том, что: в ней появляется такой участник уголовного процесса, как подсудимый; она является своеобразным «процессуальным фильтром», который не допускает к судебному разбирательству уголовные дела, расследованные неполно или с существенными нарушениями уголовно-процессуального закона (такие дела со стадии предварительного рассмотрения возвращаются для дополни-

тельного расследования); тут определяются рамки будущего судебного рассмотрения (судебное разбирательство будет проводиться только в отношении подсудимых, дело которых назначено к судебному рассмотрению, и только по тому обвинению, по которому назначено судебное рассмотрение); она обеспечивает подготовку всех необходимых условий для правильной организации и успешного проведения судебного заседания [4, с. 368–369].

В связи с первым из указанных положений следует отметить, что появление в данной стадии подсудимого критиковалось некоторыми исследователями. К примеру, Е.Г. Коваленко и В.Т. Маляренко указывали, что вследствие ликвидации такой стадии уголовного процесса, как предание обвиняемого суду, которая регламентировала порядок изменения процессуального положения обвиняемого и приобретение им статуса подсудимого, непонятно, почему в производстве по уголовному делу подсудимый появляется еще до начала судебного рассмотрения [5, с. 15]. Аналогичная проблема сохраняется и на сегодняшний день, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 42 УПК Украины обвиняемым (подсудимым) является лицо, обвинительный акт в отношении которого передан в суд в порядке, предусмотренном ст. 291 УПК Украины. И если приобретение статуса обвиняемого непосредственно связано с утверждением прокурором обвинительного акта и направлением его в суд, то статус подсудимого лицу может придать только рассмотрение уголовного производства в отношении его судом. Поэтому использование терминов «обвиняемый» и «подсудимый» в качестве синонимов нельзя признать оправданным.

Однако это замечание следует считать частным, тогда как в условиях действия УПК Украины от 2012 г. как само понятие, так и значение рассматриваемой стадии требуют переосмысления. Так, согласно с ч. 3 ст. 314 УПК Украины в подготовительном судебном заседании суд имеет право принять такие решения: 1) утвердить соглашение или отказать в утверждении соглашения и вернуть уголовное производство прокурору для продолжения досудебного расследования в порядке, предусмотренном статьями 468–475 УПК;

2) прекратить производство в случае установления оснований, предусмотренных пунктами 4–8 ч. 1 или ч. 2 ст. 284 УПК; 3) вернуть обвинительный акт, ходатайство о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера прокурору, если они не отвечают требованиями УПК; 4) направить обвинительный акт, ходатайство о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера в соответствующий суд для определения подсудности в случае установления неподсудности уголовного производства; 5) назначить судебное рассмотрение на основании обвинительного акта, ходатайства о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера.

Сравнивая варианты процессуальных решений, принимаемых по итогам данной стадии, по УПК Украины от 1960 г. и действующему ныне, можно заметить, что закон более не предусматривает возвращение дела на дополнительное расследование, а также приостановление уголовного производства. Относительно этих новаций следует отметить, что ликвидация возможности возвращения судом дела на дополнительное расследование стало одним из основных направлений реформирования судебных стадий уголовного производства, которое призвано предотвратить необоснованное затягивание рассмотрения дел [6]. В этом же контексте следует рассматривать и отказ от возможности приостановить уголовное производство. Таким образом, на стадии подготовительного производства суд в рамках существующих вариантов его окончания должен принять меры к тому, чтобы уголовное производство было незамедлительно назначено к рассмотрению по существу или же прекращено при наличии соответствующих оснований.

Исследователи определяют новый порядок подготовительного производства как стадию уголовного производства, которая заключается в том, что суд в установленном законом процессуальном порядке, не разрешая наперед вопрос о виновности (кроме предусмотренных УПК случаев при осуществлении уголовного производства на основании сделок, освобождения лица от уголовной ответственности), решает



вопрос о достаточности оснований для назначения судебного рассмотрения и о подготовке судебного заседания. Основная специфика этой стадии заключается в том, что суд, позитивно решая вопрос о назначении уголовного производства к судебному рассмотрению, не решает и не может решать наперед вопрос о виновности обвиняемого [7, с. 521–522]. Однако это определение, которое строится на исключении, вряд ли можно считать полностью приемлемым. По нашему мнению, основная новация данной стадии заключается как раз в возможности разрешения дела по существу и определения виновности лица в совершении уголовного правонарушения в определенных законом случаях.

Таким образом, значение подготовительного судебного производства заключается в обеспечении необходимых условий для правильной организации и успешного проведения судебного рассмотрения только тех уголовных производств, которые требуют обоснования перед судом обстоятельств уголовного правонарушения и виновности лица в его совершении [8, с. 4]. В отношении других уголовных производств, как тех, которые не могут быть представлены на рассмотрение суда, так и тех, которые рассматривать с проведением судебного разбирательства в полном объеме нецелесообразно, на стадии подготовительного производства принимаются решения, не допускающие их к судебному рассмотрению или же разрешающие их по существу.

Таким образом, стадия подготовительного производства выполняет двойное назначение: в «общем» порядке уголовного производства она по-прежнему является «процессуальным фильтром», призванным решить вопрос о возможности назначения уголовного производства к судебному разбирательству, а также, в случае положительного решения этого главного вопроса, решить сопутствующие ему вопросы: относительно пределов судебного разбирательства, обеспечения прав участников судебного уголовного производства, формирования уголовного дела и т.д. В производствах на основании сделок и относительно освобождения лица от уголовной ответственности на данной стадии происходит разрешение дела по существу.

Подтверждением этих выводов можно считать те функции, которые исследователи выделяют у суда на стадии подготовительного производства, а именно: а) подготовительно-организационную; б) контрольную, которая находит свое проявление в части реализации полномочий относительно прекращения уголовного производства в случае установления оснований, предусмотренных пп. 4–8 ч. 1 ст. 284 УПК, и возвращения обвинительного акта, ходатайства о применении принудительных мер воспитательного или медицинского характера прокурору при несоответствии этих решений требованиям ст.ст. 291, 292 УПК; в) функцию правосудия – в случаях утверждения сделки [7, с. 522]. Однако в этом перечне не нашло отображение решение суда о прекращении уголовного производства в связи с освобождением лица от уголовной ответственности, которое, на наш взгляд, должно рассматриваться именно в рамках осуществления судом функции правосудия.

Дискуссионным является и вопрос о правовой природе решения суда о прекращении уголовного производства в случае установления оснований, предусмотренных пп. 4–8 ч. 1 ст. 284 УПК Украины. С одной стороны, суд при наличии указанных оснований принимает решение о прекращении уголовного производства, не допуская это производство к судебному разбирательству, то есть «отсеивает» те уголовные производства, которые рассматривать судом нецелесообразно. Однако отнести это полномочие к контрольным и ставить его на один уровень с полномочием возвращать обвинительный акт, ходатайство о применении принудительных мер воспитательного или медицинского характера прокурору при несоответствии этих решений требованиям УПК Украины, на наш взгляд, бесосновательно. Следует обратиться к мнению тех исследователей, которые считали особенностью прекращения уголовного дела тот факт, что уголовное дело завершается решением его по существу без дальнейшего движения; прекращением уголовного производства разрешается вопрос об уголовной ответственности обвиняемого, при этом такое решение формулируется в негативной форме [9, с. 48; 10, с. 10]. Таким образом, есть основа-

ния отнести случаи прекращения уголовного производства судом на стадии подготовительного производства также к осуществлению функции правосудия.

Намного более выраженной функцию правосудия следует считать при рассмотрении судом в подготовительном производстве уголовного производства на основании соглашения, поскольку оно (в случае утверждения соглашения) заканчивается вынесением приговора. Г.Е. Тюрин считает, что институт уголовного производства на основании сделок заключается в применении особого процессуального порядка, являющегося упрощенным по отношению к общему порядку уголовного производства, и служит достижению процессуальной экономии, заключающейся в наиболее полном и скором достижении задач уголовного производства с минимальным использованием необходимых для этого ресурсов [11, с. 236].

Схожие задачи решаются также в уголовном производстве относительно освобождения лица от уголовной ответственности, решение по которому также принимается в подготовительном производстве. Исследователь данного вопроса В.Н. Кобернюк обосновывает, что в сфере уголовного процесса реализация института освобождения лица от уголовной ответственности содействует скорости уголовного производства, обеспечивает соблюдение начала разумных сроков, отвечает общественным интересам, что проявляется в достижении процессуальной экономии, уменьшении затрат времени, материальных и человеческих ресурсов, повышении доверия к системе уголовной юстиции [12, с. 191]. Таким образом, речь идет о том же самом: ускорении и упрощении уголовного производства, в связи с чем решение этих вопросов отнесено к стадии подготовительного производства.

В научно-методической литературе обоснованно отмечается, что упрощение процедуры привлечения подозреваемых или обвиняемых к уголовной ответственности призвано обеспечить оперативность правосудия, целью которого является предотвращение излишней нагрузки на суды. В связи с этим принятие законных и обоснованных решений о дальнейшем направлении уголовного производства должно предотвратить ситуации, которые приво-



дят к затягиванию или срыву судебного рассмотрения, а также содействовать завершению судебного разбирательства в течении разумного срока [8, с. 5].

Представляется, что именно в данном контексте следует оценивать произошедшее реформирование стадии подготовительного производства. Из перечня решений, которые могли приниматься по ее итогам, были исключены те, которые вели к затягиванию сроков судебного рассмотрения, а именно направление дела на дополнительное расследование и приостановление уголовного производства. Вместо этого суд получил полномочия в отдельных случаях решать дело по существу на стадии подготовительного производства, без проведения судебного разбирательства в полном объеме. Все эти нововведения объединяет одна общая направленность на ускорение уголовного производства, обеспечение его простоты и оперативности.

Однако указанные задачи не должны вступать в противоречие с «традиционным» назначением стадии подготовительного производства, а именно решением вопросов, связанных с назначением судебного разбирательства уголовного производства. Для этого суд изучает направленный прокурором обвинительный акт, ходатайство о применении принудительных мер воспитательного или медицинского характера. В случае, если они не соответствуют установленным статьями 291, 292 УПК Украины требованиям, суд возвращает их прокурору для устранения недостатков. Если при рассмотрении указанных документов выявляется наличие оснований для прекращения уголовного производства, предусмотренных пунктами 4–8 ч. 1 ст. 284 УПК Украины (что может быть как следствием недоработок со стороны органов досудебного расследования и прокурора, «пропустивших» наличие таких обстоятельств, так и впервые появиться на стадии подготовительного производства), суд принимает решение о прекращении уголовного производства. Если выяснится, что уголовное производство не подсудно данному суду, он направляет его по подсудности.

После того, как будет выяснено, что обстоятельства, препятствующие судебному разбирательству уголовного производства, отсутствуют, суд прини-

мает решение о назначении судебного рассмотрения. При этом в соответствии со ст. 315 УПК Украины он должен решить комплекс вопросов, связанных с подготовкой к судебному рассмотрению, а именно: 1) определить дату и место проведения судебного рассмотрения; 2) определить, в открытом или закрытом судебном заседании необходимо осуществлять судебное разбирательство; 3) решить вопрос о составе лиц, принимающих участие в судебном рассмотрении; 4) рассмотреть ходатайства участников судебного производства об: осуществлении судебного вызова определенных лиц в суд для допроса; истребовании определенных вещей или документов; 5) совершить другие действия, необходимые для подготовки к судебному рассмотрению (например, принять решение об избрании, изменении или отмене мер обеспечения уголовного производства, в т. ч. меры пресечения, избранной к обвиняемому). Именно этим вопросы, собственно, и составляют содержание «подготовительной» части рассматриваемой стадии уголовного производства, тогда как остальные процессуальные решения суда на этой стадии не являются «подготовительными», а касаются определения общей судьбы уголовного производства.

Кроме того, с формальной точки зрения, именно в результате подготовительного производства в уголовном производстве появляется такое понятие, как «уголовное дело», которое ч. 1 ст. 317 УПК Украины определяется как документы, иные материалы, предоставленные суду во время судебного производства его участниками, судебные решения и другие документы и материалы, имеющие значение для этого уголовного производства, которые добавляются к обвинительному акту, ходатайству о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера, ходатайству об освобождении от уголовной ответственности.

Выводы. Подводя итог, можно сделать вывод о том, что в современных условиях стадия подготовительного производства вышла за рамки только лишь связующего звена между стадиями досудебного расследования и судебными стадиями уголовного производства, и имеет собственное самостоятельное

содержание и задачи, направленные на упрощение и ускорение уголовного производства. В рамках этой стадии суд последовательно разрешает комплекс задач: (1) связанных с разрешением уголовного производства по существу (осуществлением правосудия) – в случаях рассмотрения уголовного производства на основании соглашения и уголовного производства в связи с освобождением лица от уголовной ответственности, а также вопроса о прекращении уголовного производства на иных основаниях, предусмотренных законом; (2) связанных с контролем за качеством обвинительного акта, ходатайств о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера, а также соблюдением правил относительно подсудности; (3) связанных с назначением и подготовкой к проведению судебного рассмотрения уголовного производства.

Список использованной литературы:

1. Лапкін А.В. Судове право України : [навч. посіб. у схемах] / А.В. Лапкін. – Х. : Право, 2016. – 148 с. – С. 133.
2. Про практику застосування кримінально-процесуального законодавства при попередньому розгляді кримінальних справ у судах першої інстанції : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 6 від 30.05.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0006700-08>.
3. Аленін Ю.П. Кримінально-процесуальне право України : [підручник] / Ю.П. Аленін. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2009. – 816 с.
4. Грошевий Ю.М. Кримінальний процес : [підручник] / [Ю.М. Грошевий, О.В. Капліна]. – Х. : Право, 2010. – 608 с.
5. Коваленко Є.Г. Кримінальний процес України : [підручник] / Є.Г. Коваленко, В.Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 704 с.
6. Пояснювальна записка до проекту Кримінального процесуального кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42312.
7. Грошевий Ю.М. Кримінальний процес : [підручник] / [Ю.М. Гроше-



вий, В.Я. Тацій, А.Р. Туманянц та ін.] – Х. : Право, 2013. – 824 с.

8. Методичні рекомендації з питань участі прокурорів у підготовчому судовому провадженні : схвалено науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України. – К., 2012. – 57 с.

9. Барабаш А.С. Прекращение уголовных дел по нереабилитирующим основаниям в стадии предварительного расследования / А.С. Барабаш, Л.М. Володина. – Томск, 1986. – 152 с.

10. Михайлов В.А. Прокурорский надзор за прекращением уголовных дел на предварительном следствии в советском уголовном процессе : автореф. дисс. ... канд. юрид. Наук / В.А. Михайлов. – Воронеж, 1968. – 18 с.

11. Тюрін Г.Є. Організаційно-правові основи участі прокурора у кримінальному провадженні на підставі угод : [монографія] / Г.Є. Тюрін. – Х. : Право, 2015. – 288 с.

12. Кобернюк В. М. Закриття кримінального провадження зі звільненням особи від кримінальної відповідальності : дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.09 / В. М. Кобернюк. – Х., 2014. – 247 с.

ИНТЕГРАЦИЯ И КООРДИНАЦИЯ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

Дмитрий БЕЗУГЛЫЙ,

аспирант кафедры менеджмента и управления проектами
Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
депутат Днепропетровского городского совета

Summary

The questions of creation of favorable management' environment in the new legislative terms of public administration's decentralization and creation of the joint local communities are research. This environment provides integration and co-ordination of the project-oriented management of local communities' strategic development. As elements of such environment are examined the proper normative-methodical regulations, allowing to put in order the processes of forming of strategies and variety of local communities' development projects, system of territorial benchmarking, creation of project office, working up the model of project maturity for local self-government' organs.

Key words: public administration's decentralization, joint local communities, integration, co-ordination, project-oriented management, strategic development, normative-methodical regulations, system of territorial benchmarking, project office, model of project maturity for local self-government' organs.

Аннотация

В статье исследуются вопросы создания в новых законодательных условиях децентрализации управления и формирования объединенных территориальных общин благоприятной управленческой среды, способствующей интеграции и координации проектно-ориентированного управления стратегическим развитием территориальных общин. Как элементы такой среды рассматриваются соответствующие нормативно-методические регламенты, позволяющие упорядочить процессы формирования стратегий и разнообразие проектов развития общин, система бенчмаркинга территории, создание проектного офиса, модель проектной зрелости органов местного самоуправления.

Ключевые слова: децентрализация управления, объединенные территориальные общины, интеграция, координация, проектно-ориентированное управление, стратегическое развитие, нормативно-методические регламенты, система бенчмаркинга территории, проектный офис, модель проектной зрелости органов местного самоуправления.

Постановка проблемы. Украинское местное самоуправление сегодня активно реформируется. Этот процесс базируется на Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине [5], а непосредственно инициируется Законом Украины «О добровольном объединении территориальных общин» [1], который предусматривает создание укрупненных самодостаточных территориальных образований. Такие общины должны стать надежной институциональной основой передачи полномочий и ресурсов на местный уровень, залогом эффективного местного развития. Появляются новые возможности сотрудничества объединенных состоятельных общин,

перехода к интегрированным формам деятельности, надлежащую законодательную базу для чего предоставляет Закон Украины «О сотрудничестве территориальных общин» [2]. Отмеченные законодательные документы стимулируют повышение роли таких программно-целевых инструментов управления развитием общин, как стратегии и проекты, что делает актуальным формирование благоприятной управленческой среды, средств интеграции и координации стратегической и проектной деятельности территориальных общин, которая осуществляется в условиях конкуренции за ресурсы.

Анализ последних исследований и публикаций. Проекты местного самоуправления являются наиболее