

## **ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИИ: ТЕОРИЯ И РЕАЛЬНОСТЬ**

В статье рассмотрены основные проблемы формирования и эффективного функционирования системы местного самоуправления. Отмечены особенности деятельности системы данного уровня власти в современной российской практике.

Ключевые слова: политические реформы, политическая власть, система местного самоуправления, эффективность местного самоуправления, политическая практика.

Gaeva A. V.

## **PROBLEMS OF FORMATION OF THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF RUSSIA: THEORY AND REALITY**

The article deals with the main problems of formation and effective functioning of the system of local self-government. Features of activity of system of this level of the power in modern Russian practice are noted.

Key words: political reforms, political power, system of local self-government, efficiency of local self-government, political practice.

Современный этап развития местного самоуправления в России характеризуется его широкомасштабной реформой, новой попыткой найти наиболее оптимальную модель организации местной власти, отвечающей задачам укрепления государства, его единства.

При этом следует учитывать, что реформа местного самоуправления осуществляется как часть более широкого плана реорганизации публичной власти в государстве, разграничения предметов ведения, полномочий, ресурсов и ответственности между разными уровнями публичной власти, ее органами. Концептуальные основы реформы местного самоуправления были определены в правительственной Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления. Эта концепция была предметом широкого обсуждения, как в период ее разработки, так и в порядке оценки практики воплощения в жизнь.

Ключевыми запланированными изменениями стали:

- переход к действительно единым законодательным основам организации местного самоуправления в стране;
- создание повсеместно двух уровней самоуправления: поселений и муниципальных районов;
- четкое определение исчерпывающего перечня вопросов местного значения с соответствующим распределением доходных источников и расходных обязательств.

Критики говорили о нереалистичности и пагубности такого подхода к организации местного самоуправления, поскольку он не учитывает огромного разнообразия географических, экономических, ментальных, исторических, политических и иных особенностей различных российских территорий.

Модель системы местного самоуправления в России приобрела национальный колорит, зарубежные заимствования прошли процесс «русификации». По сути, помимо законодательной модели, появилась еще одна – параллельная ей – новая реальная модель местного самоуправления. Ее основные черты:

1. В отличие от универсального законодательного лекала, созданные на практике модели местного самоуправления по-прежнему остались чрезвычайно разнообразными, не похожими друг на друга. По сути, в каждом субъекте федерации сложилась своя модель, причем степень разброса между ними высока. Формирование подобных моделей зависело от менталитета населения, муниципальных и региональных руководителей; сложившейся специфики властных отношений; экономических возможностей, географических особенностей, субъективного влияния главы региона и других факторов. Важно подчеркнуть, что далеко не всегда модель точно соответствует действующему законодательству, однако зачастую это происходит потому, что объективно законодательные рамки оказываются слишком жесткими, чтобы под них подстроить практику.

2. Муниципальная автономия в действительности оказалась очень ограниченной. Отношения по принципу «начальник-подчиненный» остались распространенными между главами субъектов федерации и главами районов, городских округов; между главами районов и поселений. Особенно вертикальные отношения сложились по линии «регион – муниципальный район». Через функциональную необходимость, стереотипы деятельности, финансовую зависимость, совместное решение задач, выполнение переданных полномочий, в большинстве регионов произошло огосударствление муниципальных районов. Районные администрации стали по факту территориальными органами администрации субъекта федерации.

3. Компетенция муниципалитетов друг с другом и с субъектом федерации оказалась разграниченной лишь отчасти. Можно говорить о том, что сегодня существует ограниченный перечень общих для всей страны вопросов, которые относительно самостоятельно решают поселения (например,

благоустройство) и более широкий перечень вопросов, которыми довольно автономно занимаются городские округа. Однако абсолютное большинство вопросов решается муниципалитетами под началом и совместно с вышестоящим уровнем публично-властной системы.

4. Степень реальной свободы муниципальной власти в регулировании оказываемых ими публичных услуг оказалась крайне низкой.

5. Местная фискальная автономия была сильно ограничена. Основную часть средств муниципалитеты получают не в виде собственных доходов, а в качестве финансовой помощи вышестоящего уровня бюджетной системы, да еще и имеющей преимущественно целевое назначение [8, с. 66].

6. Механизмы реального государственного контроля вышли далеко за рамки, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ. Органы местного самоуправления оказались переподчинены контролирующим органам, усмотрение которых приобрело определяющее значение. Публично проводимая линия на повышение автономии дала обратный эффект: муниципалитеты стали признаваться ответственными за решение большинства вопросов, являющихся государственными, несмотря на отсутствие необходимых средств, реальных регулирующих возможностей и права самостоятельно принимать ключевые решения [4, с. 588-589].

В отличие от единого федерального стандарта, реальная муниципальная организация в стране отличается серьезным разнообразием, но во многих случаях воспроизводит советские принципы организации власти: формальная выборность в сочетании с фактической соподчиненностью, распределительное бюджетирование, сильная региональная и зависимая от нее районная власть, заниженный реальный статус и ресурсная обеспеченность городов и поселений.

### Список литературы

1. Большаков, М. Ю. Новая модель местного самоуправления в России // Право и образование. – 2009. – № 2. С. 166-173.
2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Проспект, 2016. – 672 с.
3. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. – М.: Экон-Информ, 2015. – 524 с.
4. Мухаев Р. Т. История государственного управления в России: учебник. – М.: ЮНИТИ ДАНА, 2017. – 607 с.
5. Нечаев, В. Д. Основные тенденции изменений в институциональной организации местного самоуправления в современной России // Полития. – 2007. – № 4. С. 22-44.
6. Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации // Под ред. С. Н. Мирошникова. – М.: ИД «Юриспруденция», 2017. – 480 с.
7. Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. Ст. 3822.
8. Шуба К. Д. Местное самоуправление в современной России: достижения и проблемы // Власть. – 2010. – № 8. С. 65–71.