ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Васильева Е. И.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, elena.vasilyeva@ui.ranepa.ru

Гусельникова О. Ю.

Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова (Россия), 119991, Россия, Москва, Ленинские горы, д. 1, elena.vasilyeva@ui.ranepa.ru

УДК 342.55
ББК 57.400.7

Цель. Проанализировать актуальные проблемы развития института местного самоуправления в Российской Федерации.

Методы. Проанализированы тенденции развития местного самоуправления на основе сопоставления основополагающих нормативно-правовых актов и эмпирических данных о развития местного самоуправления в России за период 2099–2017 годов.

Результаты. Исходя из динамики показателей развития местного самоуправления в Российской Федерации, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, обозначены ключевые проблемные зоны развития местного самоуправления развития, определены причины негативных изменений. Анализ положений законодательства и изучение состояния развития основных процессов в ретроспективе позволяет авторам сделать вывод о том, что местному самоуправлению в России предстоит еще длительный период развития, совершенствования и сложного поиска баланса между самостоятельностью, независимостью и эффективным функционированием для обеспечения развития территории.

Научная новизна. На основе ретроспективного анализа динамики основных параметров развития местного самоуправления в России, а также обобщения научно обоснованных подходов и экспертных оценок систематизированы негативные тенденции развития института местного самоуправления в Российской Федерации.

Ключевые слова: проблемы развития местного самоуправления, местное самоуправление, тенденции развития местного самоуправления, муниципальное образование, муниципальное управление.

© Васильева Е. И., Гусельникова О. Ю., 2018

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT

Vasilyeva E. I.

candidate of Sociology, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Regional and Municipal Management of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Yekaterinburg, Russia, March 8 str., 66, elena.vasilyeva@ui.ranepa.ru

Guselnikova O. Yu.

Moscow State University. Mv Lomonosova (Russia), 119991, Russia, Moscow, Leninskie Gory, 1, elena.vasilyeva@ui.ranepa.ru

Purpose. Analyze the current problems of the development of the institution of local self-government in the Russian Federation.

Methods. The trends in the development of local self-government are analyzed on the basis of a comparison of the fundamental legal acts and empirical data on the development of local self-government in Russia over the period 2099–2017.

Results. Based on the dynamics of indicators of local government development in the Russian Federation, on the basis of scientifically based approaches and expert assessments, as well as their own conclusions, key problem areas for the development of local government development are identified, the causes of negative changes are identified. Analysis of the provisions of the legislation and the study of the state of development of the main processes in retrospect allows the authors to conclude that local government in Russia still has a long period of development, improvement and a difficult search for a balance between independence, independence and effective functioning to ensure the development of the territory.

Scientific novelty. On the basis of a retrospective analysis of the dynamics of the main parameters of the development of local self-government in Russia, as well as the generalization of evidence-based approaches and expert assessments, negative trends in the development of the local government institution in the Russian Federation are systematized.

Key words: problems of development of local government, local government, trends in the development of local government, municipality, municipal government.

Местное самоуправление является одним из основополагающих принципов осуществления власти в обществе. Этот принцип закреплен как элемент конституционного строя России, через который должно осуществляться народовластие на местном уровне. «По сути своей местное самоуправление – приемная власти» [1, с. 6].

В ежегодных Посланиях Федеральному Собранию В. В. Путин постоянно указывает на то, что необходимо развивать местное самоуправление: «местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой» [2], «…необходимо поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни» [3], «…власть должна слышать людей, объяснять суть возникающих проблем и логику своих действий, видеть в гражданском обществе равных партнёров» [4].

Под местным самоуправлением мы будем понимать деятельность населения и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Местное самоуправление выступает как самостоятельная конституционная ценность, признаваемая и гарантируемая на всей территории Российской Федерации. Вместе с тем, анализ мероприятий, проводимых в последние годы на федеральном уровне в отношении местного самоуправления, демонстрирует ряд устойчивых негативных тенденций: низкий уровень участия населения в решении вопросов местного значения; снижение обособленности, самостоятельности местного самоуправления от органов государственной власти; сокращение выборности органов местного самоуправления; низкие доходы местных бюджетов; сокращение количества таких муниципальных образований, как городские и сельские поселения, муниципальные районы и увеличение количества городских округов; кадровая проблема.

Рассмотрим указанные тенденции подробнее.

Низкий уровень участия населения в решении вопросов местного значения. Эффективность местного самоуправления в большей мере, чем эффективность государства, определяется степенью участия в нем людей [5]. На федеральном уровне установлен перечень разнообразных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Однако исследования доказывают, что уровень информированности о существующих и возможных формах участия в местном самоуправлении у населения крайне низкий [6].

Таким образом, в целом население в настоящее время является лишь потенциальным субъектом местного самоуправления. Во многих муниципальных образованиях оно пассивно: в качестве факторов низкой гражданской активности можно выделить недоверие к местной власти, низкую оценку деятельности ее органов, специфику восприятия гражданами местного самоуправления и слабую информированность о его сущности и возможности участия в решении вопросов местного значения.

Снижение обособленности, самостоятельности местного самоуправления. Статья 130 Конституции РФ устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Однако федеральным законом № 136-ФЗ были внесены

довольно серьезные изменения в части регулирования компетенции органов местного самоуправления, в том числе введена возможность перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Данная практика (по данным Минюста России по состоянию на 1 марта 2016 года в рамках реализации Федерального закона №136-ФЗ в 40 субъектах Российской Федерации принимались законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления) [7] вызывает обеспокоенность специалистов: «в регионах, где данный механизм активно реализуется, происходит выхолащивание местного самоуправления, нарушение права на его осуществление» [8]. Изъятие полномочий из компетенции органов местного самоуправления происходит «всерьез и надолго», именно поэтому необходимы дальнейшие изменения в данном направлении федерального законодательства в части уточнения перечня вопросов, которые не могут перераспределяться. «В противном случае обоснованно возникает вопрос о том, насколько складывающаяся практика соответствует нормам Конституции РФ, закрепляющей, что органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения» [9].

Одновременно с перемещением центра регулирования вопросов осуществления местного самоуправления из федерации в регионы происходит и *сокращение выборности органов местного самоуправления.*

Анализ способов замещения должности главы муниципального образования показывает сокращение выборности непосредственно населением органов местного самоуправления. В большинстве случаев этот вопрос решается представительным органом, что выхолащивает саму суть местного самоуправления и противоречит части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации, в которой установлена обязательность наличия выборных органов местного самоуправления.

В последнее время субъекты РФ устанавливают для своих муниципальных образований такой способ замещения должности главы муниципального образования как избрание представительным органом по результатам конкурса, предусмотренный 8-ФЗ. Обращает на себя внимание довольно противоречивый статус высшего должностного лица в данном случае. С одной стороны, это выборное лицо и ограничения для занятия должности установлены избирательным законодательством (минимум цензов). Избирательное законодательство не предусматривает возможность введения каких-либо дополнительных *профессиональных* требований. С другой стороны, согласно части 2.1 статьи 36 Федерального закона №131-ФЗ законом субъекта РФ могут быть установлены требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Применительно к Свердловской области фактически новый способ избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (введенный 8-ФЗ), является основным способом избрания главы муниципального образования.

Достаточно противоречива и практика функционирования института сити-менеджера. На примере Свердловской области можно отметить, как повышение уровня качества принятия решений органами местного самоуправления, расширения участия муниципалитета в региональных и федеральных проектах (городской округ Первоуральск Свердловской области), так и череду конфликтных ситуаций, в результате которых фактически несколько месяцев не функционировали органы местного самоуправления, не был принят бюджет, муниципалитет не имел субвенций и не участвовал ни в одном региональном проекте по развитию инфраструктуры (городской округ Реж Свердловской области).

На примере города Екатеринбурга, можно отметить значительное снижение интереса участия горожан в выборах главы муниципального образования, поскольку глава фактически не имеет реальных полномочий по управлению в городе.

Следующей важной тенденцией является *сокращение количества муниципальных образований за счет увеличения количества городских округов.* Исходя из статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» на 1 января 2017 г. в России существует 22 327 муниципальных образований, в том числе 18 101 сельских поселения, 1 589 городских поселения, 1 784 муниципальных районов, 567 городских округов (в том числе 3 городских округа с внутригородским делением), 267 – внутригородских территорий городов федерального значения и 19 внутригородских районов городов [10].

Анализ данных статистического бюллетеня Росстата позволяет увидеть динамику изменения количества российских муниципалитетов. С 2009 г. общее количество муниципальных образований сократилось на 7,6 % (рис. 1). Процесс уменьшения числа муниципальных образований приостанавливался только в 2014 г., когда в состав Российской Федерации вошли город Севастополь и Республика Крым.

Исходя из данных Росстата, уменьшение общего количества муниципальных образований обусловлено по большей части сокращением числа сельских и городских поселений (рис. 2). В целом на 8,87 % сократилось число городских и сельских поселений по

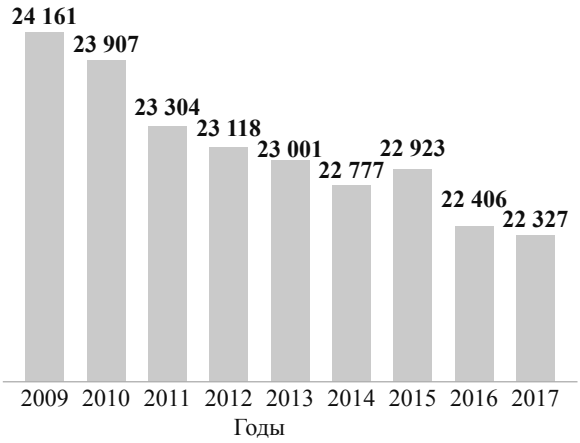


Рис. 1. **Динамика изменения количества муниципальных образований всех видов (по состоянию на 1 января соответствующего года)**

состоянию на 1 января 2017 года в сравнении с аналогичным периодом 2009 года.

Также можно заметить, что за последние восемь лет уменьшалось не только количество городских и сельских поселений, но и количество муниципальных районов, вместе с тем, это снижение незначительно (рис. 3, стр. 30). По сравнению с 2009 годом общее количество муниципальных районов сократилось лишь на 1,44 %, также существовали периоды с положительной динамикой: в 2010 году прирост составил 1 %, в 2015 году – 0,4 %.

При этом можно заметить, что с 2009 года росло количество городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также городских округов с внутригородским делением (рис. 4, стр. 30). По сравнению с 2009 г. количество городских округов по состоянию на 1 января 2017 года увеличилось на 11,8 %, количество внутригородских территорий городов федерального значения – на 13,2 % соответственно.

Предпочтение городским округам вызвано, прежде всего, высокой дотационностью поселений и необходимостью оптимизации в условиях сокращения доходов бюджетов всех уровней, недостаточно высоким уровнем профессиональной подготовки служащих в сельских поселениях; а также проблемами разграничения компетенции и собственности между районом и поселениями. Тем не менее, нельзя не отметить некую «искусственность» вновь созданных городских округов, несоответствие их природе и сущности местного самоуправления, поскольку последней «наиболее близка поселенческая модель территориальной организации» [11, С. 87]. Создание крупных муниципальных образований все более отдаляет местное самоуправление от населения муниципального образования и возможности влияния интересов граждан на процесс муниципального управления.

Одной из наиболее значимых проблем развития местного самоуправления в России является *недостаточный уровень его финансового обеспечения*, вызванный высокой дифференциацией в социально-экономическом развитии территории. Данные Министерства финансов Российской Федерации [12] свидетельствуют, что доходы местных бюджетов по состоянию на 01.01.2017 исполнены в объеме 3 645,1 млрд рублей или с ростом на 4,2 % к аналогичному периоду прошлого года. Доходы муниципалитетов выросли на уровне инфляции, однако в предыдущие годы доходы муниципальных образований и вовсе сокращались (с 3 508,7 млрд руб. в 2014 г. до 3 497,1 млрд руб. в 2015 г.).

В структуре собственных доходов местных бюджетов собственные доходы занимают менее половины всех доходов, например, городских округов – 49,8 %, муниципальных районов – 34,6 %,

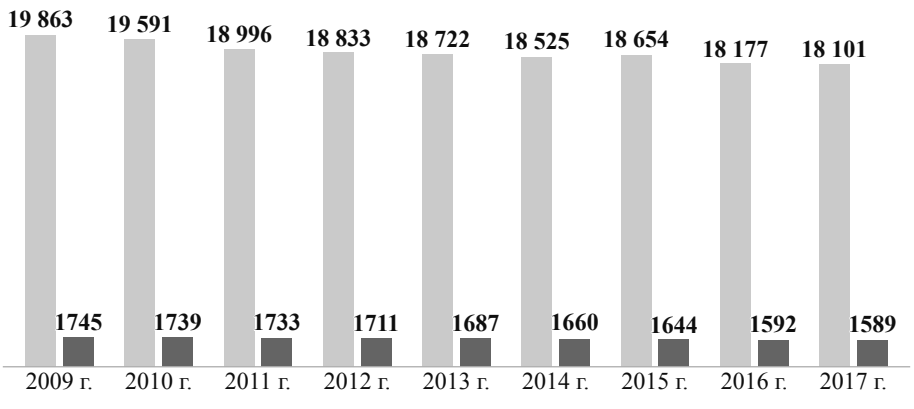


Рис. 2. **Динамика изменения количества городских и сельских поселений (по состоянию на 1 января соответствующего года)**

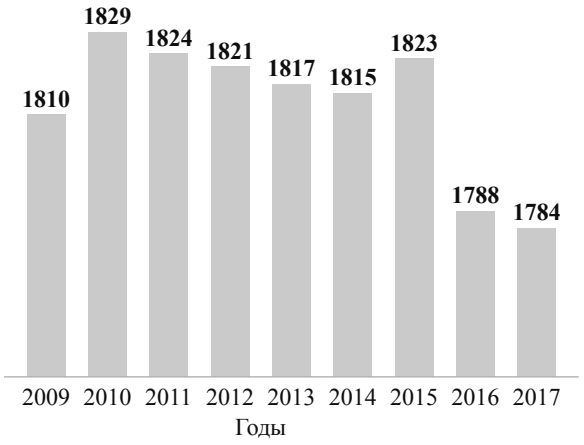


Рис. 3. **Динамика изменения количества муниципальных районов (по состоянию на 1 января соответствующего года)**

бюджетов сельских поселений 8,1 %, бюджетов городских поселений – 6,5 %. Объем межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям по состоянию на 01.01.2017 увеличился в сравнении с аналогичным периодом 2015 года на 4,0 % (или на 38,7 млрд рублей) и составил 1 016,2 млрд рублей. В объеме поступивших по состоянию на 01.01.2017 в местные бюджеты межбюджетных трансфертов (без учета других безвозмездных поступлений в т.ч. возвратов остатков) субвенции составили 1 293,1 млрд рублей (56,0 %), субсидии – 533,9 млрд рублей (23,1 %), дотации – 324,2 млрд рублей (14,0 %) и иные межбюджетные трансферты 158,1 млрд рублей – (6,9 %).

Негативная динамика характерна и для объема муниципального долга. По состоянию на 01.01.2017 он увеличился по отношению к показателю на 01.01.2016 на 6,5 % или на 22,2 млрд рублей и составил 364,3 млрд рублей. Муниципальный долг на 01.01.2017 составил 27,4 % от объема налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов за 2016 год (1 331,1 млрд рублей). В этой связи органы местного самоуправления были вынуждены проводить оптимизацию как доходов, так и расходов.

Как видно из данных Министерства финансов РФ произошло увеличение зависимости (либо в числовом выражении, либо в процентном от общего объема доходов соответствующего местного бюджета) от межбюджетных трансфертов, что повышает влияние на деятельность муниципалитетов вышестоящих субъектов. Увеличение объема субвенций свидетельствует о том, что органы местного самоуправления все в большей степени заняты реализацией переданных государственных полномочий, при этом расходы



Рис. 4. **Динамика изменения количества городских округов, внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований) городов федерального значения, городских округов с внутригородским делением (по состоянию на 1 января соответствующего года)**

на аппарат управления не только не увеличиваются, а сокращаются.

По данным Союза российских городов, *кадровая проблема* остается наиболее острой наряду с финансовым обеспечением. Особенно актуальна данная проблема для поселенческого уровня местного самоуправления. Незначительное число муниципальных служащих имеют профильное образование по направлению «Государственное и муниципальное управление». Сегодня сферу местного самоуправления регулирует порядка 270 федеральных законов, а сам закон о местном самоуправлении корректировался более 140 раз, что обуславливает необходимость формирования высоко квалифицированного корпуса муниципальных служащих. При этом уровень заработной платы муниципальных служащих значительно ниже оплаты труда в коммерческом секторе и не соответствует уровню стоящих перед служащим задач и ответственности. К примеру, заработная плата заместителя главы Серова Свердловской области порядка 40 тысяч рублей. В конечном итоге высшие должности муниципальной службы в ряде муниципалитетов Свердловской области остаются вакантными, поскольку отсутствуют кандидаты, удовлетворяющие квалификационным требованиям.

Анализ выявленных тенденций показывает, что сегодня местное самоуправление столкнулось с серьезными вызовами. Происходит изменение характера местного самоуправления, дальнейшее его превращение в «низовой уровень государственной власти», выхолащивание самостоятельности и сужение самоуправленческих начал, «связка с гражданским обществом кардинально слабеет», а «связка с государственной властью кардинально усиливается». Местное самоуправление в России не получило полной независимости и самостоятельности, а предоставление муниципальных услуг в значительной степени остается недостаточно неэффективным. Практика местного самоуправления не принесла ожидаемого развития демократии на муниципальном уровне, что отчасти было вызвано несовершенством форм участия населения в решения вопросов местного значения, сложностью и формализмом их реализации. С другой стороны, население также пока еще не готово участвовать в местном самоуправлении и не понимает своего места в его осуществлении. В этой связи обоснованной становится идея изъятия вопросов местного значения, выстраивания единой системы публичной власти.

Местное самоуправление в современной России, безусловно, – конституционная ценность. С другой стороны, есть и другая конституционная ценность – человек. И при конкуренции указанных конституционных ценностей приоритет должен быть отдан последней. Основная задача всех уровней власти и управления – обеспечение устойчивого развития территории, реализация приоритетных проектов и вовлечение в этот процесс органов местного самоуправления, повышение эффективности их функционирования ради повышения качества жизни населения. Указанная качественно иная управленческая задача требует и обновления системы построения взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления. В данном случае вопрос разделения полномочий и финансов становится второстепенным по сравнению с новым целевым ориентиром деятельности – человеком, обеспечением развития территории в интересах конкретного жителя.

Тем не менее, нельзя не признать, что власть, особенно власть местная, должна быть выборной, население должно избирать того человека, который будет определять перспективы развития города, взаимодействовать с другими уровнями власти. Выборное лицо должно чувствовать ответственность не только перед вышестоящими структурами, но и перед населением, понимать, что именно интересы местных жителей, интересы территории определяют содержание его работы. Для учета интересов жителей необходимо и развитие механизмов включения граждан в процесс управления. И решить эту задачу наиболее удобно именно на уровне местного самоуправления, но необходим последовательный процесс вовлечения населения и поддержки его инициативы.

Таким образом, на наш взгляд, местному самоуправлению в России предстоит еще длительный период развития, совершенствования и сложного поиска баланса между самостоятельностью, независимостью и эффективным функционированием для обеспечения развития территории.

Литература:

1. *Миронов Н. М.* Роль местного самоуправления в развитии гражданского общества и повышении социальной активности населения // Практика муниципального управления. 2011. №2. С. 6.
2. Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 года. [электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/19825 (дата обращения 10.09.2017)

References:

1. *Mironov N. M.* The role of local government in the development of civil society and increasing the social activity of the population // Municipal Government Practice. 2011. №2. P. 6.
2. Message from the President to the Federal Assembly. December 12, 2013 [e-resource]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/19825 (date of reference 10.09.2017)

Литература:

3. Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 года. [электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/19825 (дата обращения 10.09.2017)
4. Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 года. [электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/19825 (дата обращения 10.09.2017)
5. *Маркварт Э.* Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям. [электронный ресурс]. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2011/11/28/1270197061/61-73_Markvart.pdf (дата обращения 15.09.2017).
6. *Уржа О. А.* Социальная активность населения муниципальных образований: факторы и условия // Социальная политика и социология. 2013. Т. 1. №2. С. 9.
7. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е. С. Шугриной. М: Проспект, 2016. 312 с.
8. *Бабун Р. В.* 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. 2015. №1. С. 13–20.
9. *Соловьев С. Г.* Институт перераспределения полномочий – конец российского самоуправленческого фундаментализма // Современное право. 2016. №3. С. 22–28.
10. *Бялкина Т. М.* Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. №5. С. 69–73.
11. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: бюллетень Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (дата обращения 09.10.2018).
12. *Шугрина Е. С.* Муниципальное право. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 87.
13. Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2017 [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetov_RF_-_01.01.2017.pdf (дата обращения 23.10.2018).

References:

3. Message from the President to the Federal Assembly. December 12, 2013 [e-resource]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/19825 (date of reference 10.09.2017)
4. Message from the President to the Federal Assembly. December 12, 2013 [e-resource]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/19825 (date of reference 10.09.2017)
5. E. Marquart. The organization of local self-government in Germany and the applicability of the German experience to Russian realities [e-resource]. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2011/11/28/1270197061/61-73_Markvart.pdf (date of reference 15.09.2017)
6. *Urzha O. A.* Social activity of the population of municipalities: factors and conditions // Social policy and sociology. 2013. V.1. №2. P. 9.
7. Report on the state of local self-government in the Russian Federation: current challenges and development prospects / Ed. E. S. Shugrina. M: Prospect, 2016. 312 p.
8. *Babun R. V.* 2014 in the history of local self-government of Russia: forward or backward // Local Law. 2015. №1. P. 13–20.
9. *Soloviev S. G.* The Institute for the Redistribution of Authorities – the End of Russian Self-Governmental Fundamentalism // Modern Law. 2016. №3. P. 22–28.
10. *Byalkina T. M.* The constitutional principle of independence of local self-government in solving issues of local importance at the present stage of municipal reform // Constitutional and municipal law. 2016. №5. P. 69–73.
11. Formation of local self-government in the Russian Federation: bulletin of the Federal State Statistics Service [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (date of reference 09.10.2017)
12. *Shugrina E. S.* Municipal law. M .: TK Velbi; Prospectus, 2007. P. 87.
13. Data on the performance of local budgets in the Russian Federation on 01.01.2017 [e-resource]. URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetov_RF_-_01.01.2017.pdf (date of reference 23.10.2017)