

УДК 352/353

ББК 66.3(0),124

DOI 10.22394/1682-2358-2018-6-137-144

K.G. Merkulova, post-graduate student of the of Political Science and Public Policy Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**LOCAL
SELF-GOVERNMENT
INSTITUTION
DEVELOPMENT
IN MODERN RUSSIA:
THE MAIN STAGES
AND TOPICAL PROBLEMS**

The author's view on the crucial moments of the local self-government evolution in modern Russia is presented. The author focuses on the assessment of legislative innovations in the organization of local self-government in the context of the systematic approach to its role in public administration and society.

Key words and word-combinations: local government, municipal reform, city manager.

К.Г. Меркулова, аспирант кафедры политологии и государственной политики Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: merkulovakg@mail.ru)

**РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА
МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ
И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

Аннотация. Представлен авторский взгляд на ключевые моменты эволюции института местного самоуправления в современной России. Внимание акцентируется на оценке законодательных новаций в организации местного самоуправления в контексте системного подхода к определению его роли в государственном управлении и жизни общества.

Ключевые слова и словосочетания: местное самоуправление, муниципальная реформа, сити-менеджер.

Местное самоуправление — уникальный феномен общественного развития, который оказывает значительное влияние на состояние экономической и социальной сфер. В то же время местное самоуправление является подзаконной властью: оно функционирует в рамках законодательного поля, формируемого государством; властные решения принимаются в пределах функций,

определенных законом; их исполнение основывается на властных полномочиях, переданных местному самоуправлению государством. Таким образом, органы местного самоуправления развиваются в рамках, установленных для него общегосударственными законами.

Несмотря на то что опыт местного самоуправления в России насчитывает не менее тысячелетия, включая традиции самоуправления земледельческой общины и вечевого строй древнерусских городов, институциональная эволюция местного самоуправления во взаимодействии с институтами государственного управления претерпела ряд драматических поворотов. В прошлом происходила частая смена приоритетов государственной политики в отношении местного самоуправления, что наблюдается и в Новейшей истории Российской Федерации. Остается открытым вопрос, спровоцирована ли такая траектория развития местного самоуправления в России объективными факторами исторического процесса или же она обусловлена преимущественно субъективными и конъюнктурными позициями правящих элит.

Современное российское местное самоуправление подошло к важному рубежу развития, что дает возможность системного обобщения ключевых вопросов муниципальной теории и практики, а также прогнозирования перспективных направлений дальнейшего совершенствования этого социального института.

В 2018 г. отмечалось 25-летие Конституции РФ, провозгласившей местное самоуправление одной из основ государственного устройства и заложившей фундамент существующей модели организации местного самоуправления в стране; исполнилось пятнадцать лет с момента принятия действующего Федерального закона, регламентирующего организацию системы местного самоуправления в Российской Федерации. Данные обстоятельства создают предпосылки для определенной рефлексии в отношении практики реализации конституционных и законодательных норм, достоинств и недостатков сложившейся модели местного самоуправления, тенденций и перспектив развития российской муниципальной системы.

В настоящее время российская система местного самоуправления, как и отечественная политическая система в целом, обрела положительный опыт функционирования в качестве полноправного института; в то же время задачи общественного развития требуют ее дальнейшего развития и совершенствования.

Принятие европейскими странами в 1985 г. Хартии местного самоуправления совпадает по времени с началом преобразования государственного строя Советского Союза, в круг задач которого входила, помимо прочего, децентрализация государственного управления. В этом русле стала формироваться идея развития местного самоуправления. Конституция РФ установила базовые принципы развития местного самоуправления как самостоятельного (в пределах установленной законом собственной компетенции) института в системе публичной власти России. Закрепление местного самоуправления в Основном Законе государства в таком качестве произошло впервые в оте-

чественной истории. Конституция РФ транслировала принципы демократии на местный уровень и установила базовые гарантии местного самоуправления. Реализация конституционных принципов гарантируется Федеральным законом №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившим в силу 1 сентября 1995 г. [1]. Характерной чертой законодательного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации стало то, что в качестве центрального понятия в нем фигурирует «муниципальное образование» — территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление. Важнейшей институциональной проблемой формирования местного самоуправления в современной России является отсутствие потенциально главного субъекта — сообщества граждан, проживающих на конкретной территории. Местное самоуправление рассматривается преимущественно как правовой институт в системе публичной власти, а его социальная составляющая оказалась минимизирована.

В числе существенных недостатков указанного Федерального закона отмечается неполное и непоследовательное законодательное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления, а также отсутствие четкого правового разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления [2]. Это предопределило необходимость масштабной реформы законодательных основ организации российской системы местного самоуправления.

Подписанный Президентом РФ 6 октября 2003 г. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] установил унифицированную двухуровневую территориальную структуру местного самоуправления и определил виды муниципальных образований и компетенции каждого из них. Базовым типом муниципального образования названо поселение.

В Законе содержится ряд важных нововведений:

- установление порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- использование новых форм непосредственного участия населения в процессе местного самоуправления (в частности, публичных слушаний);
- разделение представительной и исполнительной власти в системе муниципального управления;
- установление минимальной численности представительного органа муниципалитета и другое.

Определен значительный переходный период, в течение которого должны быть приняты необходимые меры для эффективной реализации данного Федерального закона.

После полного вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ эволюция местного самоуправления в России в содержательном отношении происходила по пути расширения круга вопросов местного значения, с другой стороны — начался процесс укрупнения муниципальных образований [4].

Появился еще ряд нововведений, оказавших заметное влияние на российскую систему МСУ. В частности, с 2011 г. партийный принцип формирования был распространен на представительные органы муниципальных районов и городских округов с численностью депутатов двадцать и более человек [5]. Наиболее существенной корректировке сложившаяся институциональная организация местного самоуправления подверглась в 2014 г., когда структурная и институциональная трансформация затронула устройство управления городами.

Концепция осуществленной в 2003—2008 гг. реформы местного самоуправления предусматривала дистанцирование от традиционной для России моноцентрической модели организации власти с присущими ей организационным единством, вертикальной интеграцией управленческих структур, приоритетом государственных функций над началами самоорганизации социума. По мнению экспертов, модель местного самоуправления, предусмотренная Федеральным законом № 131-ФЗ, отражает европейский, прежде всего немецкий, опыт [6]. Соединившись с российскими экономическими и политическими реалиями, эта концепция породила ряд своеобразных управленческих и политических эффектов. Например, централизация властной системы страны в условиях глобального экономического кризиса 2008 г., реализации «майских указов»—2012, а затем и геополитической турбулентности 2014 г. сделали актуальной концентрацию ресурсов влияния в более высоких эшелонах [7]; в региональном измерении властные рычаги оказались сосредоточены в руках губернаторов. Были ограничены возможности местных политических и бизнес-элит, прежде всего в областных центрах, влиять на текущее управление муниципалитетом и участвовать в процессе планирования стратегического развития территорий [8]. Органам муниципального управления приходилось бороться со стремлением вышестоящих уровней публичной власти сконцентрировать ресурсы «наверху», а ответственность передать «вниз».

В соответствии с этой тенденцией в 2014 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ внесены поправки, существенно расширившие воздействие региональных властей на организацию местного самоуправления. Фактически власти субъекта Федерации получили право определять институциональный дизайн и объем полномочий органов муниципального управления. Порядок формирования органов местного самоуправления и модель управления муниципалитетами теперь определяются в соответствии с законодательством субъекта РФ и закрепляются в уставе муниципального образования. Наиболее важным следствием этого стала тотальная отмена всеобщих выборов глав муниципальных образований — мэров и повсеместное распространение института наемных глав исполнительно-распорядительного органа муниципального управления — сити-менеджеров.

Стимулирование муниципальных образований к переходу к модели, предусматривающей наличие определенного дуализма субъектов, располагающих административными ресурсами в лице мэра и сити-менеджера преследует цель разграничения властных функций и разделения сфер деятельности

по линии «стратегия — тактика». При формальном первенстве мэра, являющегося не только главой депутатского корпуса, но и представляющего весь муниципалитет как территориальную корпорацию, основная функция местного самоуправления, предписанная Конституцией РФ и законом, — это непосредственное жизнеобеспечение населения муниципалитета, реализуемое местной администрацией во главе с сити-менеджером, что отдает реальный приоритет именно ему.

В условиях нарастающей финансовой и инфраструктурной уязвимости муниципалитетов фигура сити-менеджера нередко становится «громоотводом», концентрирующим на себе недовольство жителей и их претензии к самым разным уровням и институтам публичной власти, однако в действительности население муниципалитета не располагает возможностями непосредственного электорального воздействия на формирование и деятельность института сити-менеджера. Управленческий профессионализм сити-менеджера, позиционируемый как его имманентное преимущество, в условиях хронического дефицита ресурсов и перманентного вмешательства со стороны региональной власти имеет весьма ограниченные возможности реализации.

Отсутствие иерархической соподчиненности между органами государственного и муниципального управления, установленное ст. 12 Конституции РФ [9], предполагает, что отношения между ними должны строиться на принципах партнерства. Особую значимость приобрели взаимоотношения между органами муниципального управления и органами власти субъекта Федерации.

На практике в качестве предпочтительной рассматривается такая модель их взаимодействия, при которой органы местного самоуправления встраиваются в субординационные отношения с региональными органами власти. Элементом этой модели выступает, в частности, институт сити-менеджера, в назначении которого региональная администрация может играть ведущую роль. Наиболее желаемой является модель, основанная на согласованном, равноправном взаимодействии двух уровней публичной власти в границах муниципального образования, где преследуются общие социально-экономические цели в рамках очерченной законом компетенции.

Институт сити-менеджера, задуманный законодателем прежде всего как инструмент эффективного решения экономических задач функционирования и развития муниципалитета, на деле реализован как способ перераспределения власти на местном уровне. В качестве одного из аргументов в пользу отхода от выборов мэра и главы местной администрации приводится желание деполитизировать эти институты, идущее вразрез с принудительной политизацией выборов муниципальных депутатов.

Согласно ст. 12 и 130 Конституции РФ органы местного самоуправления наделены собственной компетенцией как третий, местный уровень публичной власти. Разделение системы органов власти по вертикали и обособление локального уровня является функционально обусловленным и предполагает четкое определение компетенций каждого уровня публичной власти [10].

Однако в действующем законодательстве о местном самоуправлении разграничение ответственности не нашло оптимального решения, хотя именно желание установить разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления выступило побудительным мотивом образования комиссии под руководством Д.Н. Козака и пересмотра законодательства. Потребность охватить все разнообразие муниципальной практики заставляет законодателя дробить перечень вопросов местного значения и прибегать к размытым формулировкам [11]. Это обстоятельство, а также явная перегруженность местного самоуправления вмененными ему законом функциями, не имеющими прямого отношения к обеспечению повседневной жизнедеятельности, становится дополнительным препятствием на пути выстраивания эффективной управленческой системы муниципального управления.

Двухуровневая структура территориальной организации местного самоуправления, основанная на поселенческом принципе, когда под поселением понималось место компактного проживания людей, обернулась управленческой диспропорцией, при которой сельское поселение может включать более десятка населенных пунктов, значительно удаленных друг от друга; в то же время средний или крупный город, являясь городским округом, по числу жителей может в сотни раз превосходить муниципальный район.

В 2014 г. законодательно решена задача «приближения» низовых структур муниципального управления к гражданам. Субъектам Федерации дано право образовывать новые типы муниципалитетов — городской округ с внутригородским делением и городской район [12]. Основной идеей этой реформы стало предоставление жителям возможности избрания районных депутатов по аналогии с советским временем. Однако предоставленной возможностью трансформации устройства местного самоуправления воспользовались всего три города — Челябинск, Самара и Махачкала. Их опыт, пока не получивший однозначно положительной оценки, можно рассматривать в качестве пилотного.

Более значительное воздействие на территориальные основы организации местного самоуправления оказало решение, вводившее в правовые рамки уже сложившуюся в отдельных регионах практику и позволившее отказаться от обязательной двухуровневой структуры организации местного самоуправления путем преобразования муниципальных районов в городские округа с упразднением сельских поселений [13].

Действительно, плотность расселения предопределяет выбор территориальных и организационных структур местного самоуправления. Практика показала, что подавляющее число сельских и городских поселений, а в районах, характеризующихся демографической депрессией, и муниципальных районов — оказались фактически лишеными реальных ресурсов, вынужденными действовать в условиях явного недостатка финансовых средств, инфраструктурных и кадровых ограничений. Учитывая этот фактор, законодательное регулирование местного самоуправления должно более гибко отражать

сложившуюся систему расселения и тенденции ее трансформации, будучи, таким образом, связанным со Стратегией пространственного развития Российской Федерации, находящейся в настоящее время в стадии разработки.

Очевидна востребованность усиления государственной поддержки сельской местности в сочетании с развитием низового самоуправления (в частности, института сельских старост) и расширения возможностей городов самостоятельно регулировать свою жизнедеятельность и ресурсы. Сельские жители, характеризуясь консервативным менталитетом, обладают также готовностью к активному непосредственному участию в местном самоуправлении, понимая под ним прежде всего поселенческий уровень. Однако ресурсная слабость поселений сдерживает подобную активность. В то же время города, характеризующиеся большей отчужденностью жителей от местного самоуправления, в том числе и по причине удаленности от органов муниципального управления, уже сегодня выступают в качестве «точек роста» и основной ресурсной и кадровой базой модернизационных процессов. Поиск оптимального сочетания государственной политики в отношении урбанизированных территорий, городских агломераций и территорий, испытывающих на себе проблему демографического и социально-экономического сжатия, — это еще один вызов современной муниципальной политике.

Финансовая проблема была и остается ключевой в развитии местного самоуправления. В условиях санкционного давления она лишь обостряется: федеральные и региональные власти испытывают дефицит финансовых средств. Дальнейшее уменьшение бюджетных возможностей муниципалитетов может породить острые проблемы в жизнеобеспечении населения, деградацию муниципальной инфраструктуры.

Реальная автономия структур местного самоуправления от государственной власти по существу эфемерна, а зависимость от жителей муниципалитета и способность защищать их корпоративные интересы перед лицом государства в значительной степени условны. Сложившиеся тренды реформирования системы местного самоуправления в Российской Федерации не способствуют стимулированию интереса граждан к совместным действиям по развитию территории проживания, что можно рассматривать в качестве важнейшего признака дееспособного консолидированного территориального коллектива как социальной основы местного самоуправления. В итоге местное сообщество трансформируется в атомизированную совокупность граждан, лишенную социальных связей, не имеющую осознанных коллективных интересов и не способную выступать в качестве ресурса развития.

Между тем развитое и эффективное местное самоуправление является одним из факторов устойчивости государственного строя, устойчивого и сбалансированного развития государства в целом. Адекватное осознание особенностей местной власти и механизма ее взаимодействия с государственной властью позволяет органам местного самоуправления плодотворно осуществлять свою деятельность. Таким образом, становление и развитие института местного самоуправления, поиск и воплощение оптимальной модели его организации должны быть приоритетными для современной России.

Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ (утратил силу) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
2. *Васецкий Н.А., Краснов Ю.К.* Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в формировании правового пространства России (1994–2003). М., 2003.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
4. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015.
5. О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов: Федер. закон от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
6. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования: итоговый доклад. М., 2009.
7. *Ткачева Н.А.* Правовые и организационные проблемы совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации // НаукаПарк. 2016. № 10 (51). С. 106–110.
8. *Афонин М.В.* Местное самоуправление и городское сообщество // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Сер.: Гуманитарные науки. 2012. № 3 (21). С. 158–162.
9. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
10. *Талалаев Н. В.* Экономическая основа местного самоуправления в Российской Федерации: правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
11. *Карагодина А.В., Александров А.Н.* Предпосылки построения и правового закрепления современной модели организации местного самоуправления // Управление городом: теория и практика. 2014. № 2 (12). С. 70–78.
12. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
13. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон от 3 апр. 2017 г. № 62-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».