

**Монаков Святослав Вячеславович**

Магистрант

**Направление:** Государственное и муниципальное управление

**Магистерская программа:** Государственное и муниципальное управление

**Специфика и перспективы развития местного самоуправления на современном этапе трансформации российского общества**

**Аннотация.** Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и – в этом качестве – составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти (инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами) и элементом рыночной экономической системы. Совсем недавно российское местное самоуправление переступило важный рубеж в своем развитии, что заставляет переосмыслить многие ключевые вопросы муниципальной теории и практики и обозначить горизонты дальнейшего совершенствования этого важного социального института, с учетом трансформации российского общества.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, российское общество, социальный институт, реформа.

В декабре 2015 г. отмечалось 22-летие действующей Конституции [1] Российской Федерации, заложившей основы новой модели организации местного самоуправления в стране. Такой срок, небольшой в общеисторическом масштабе, но значительный для развития современного нового общественного института.

За прошедшее с тех пор время были созданы законодательные основы местного самоуправления (причем принятие федеральных законов в 1995 и

2003 г. дает почву для сравнительного правового анализа даже в сугубо федеральном разрезе), сформирована его финансово-экономическая база (пусть пока явно недостаточная), накоплен огромный общественно-политический опыт работы муниципальных образований.

В январе 2009 г. закончился переходный период реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2], в результате чего все его положения вступили в силу на территории каждого из субъектов Российской Федерации.

Местное самоуправление, как и вся российская политическая система, накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования.

Ее реализация предполагала отход от традиционной для России моноцентрической модели организации власти, характеризовавшейся организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций над началами самоуправления. Отход от этой модели предполагал внедрение европейских континентальных стандартов (в частности, германского опыта). В России создавалась двухуровневая система местного самоуправления (муниципальные районы и поселения), причем каждый уровень рассматривался как функционирующий автономно от других и от государственной власти с четким разграничением предметов ведения и полномочий. В этом виделся залог создания подлинно самоуправляющейся системы публичной власти низового уровня. То, что эти задачи не удалось реализовать в полном объеме, ни в коем случае нельзя считать провалом реформы.

Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию 2013 года повторно подняло вопросы о современном состоянии местного самоуправления, эффективности его функционирования и, таким образом, положило начало очередному этапу реформы местного самоуправления. В

послании были поставлены задачи, в том числе по уточнению общих принципов организации местного самоуправления, обеспечению развития финансово состоятельной местной власти, разработка законодательной базы для реализации поставленных задач.

Многие положения послания легли в основу концепции Федерального закона № 136-ФЗ от 27.05.2014 года «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» [3], вносящего существенные изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в том числе перераспределение полномочий между муниципальными районами и сельскими поселениями с 1 января 2015 года.

Положения Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ и практика его применения совершенствуются. Тем не менее, при реализации закона в части исполнения полномочий по решению вопросов местного значения возникает ряд существенных проблем.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Таким образом, компетенция местного самоуправления отделяется от государственной, что даже подчеркивается самим понятием «вопросы местного значения».

Однако в Конституции также закреплена и возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация же переданных полномочий остается подконтрольной государству.

Проблема данной ситуации заключается в том, что зачастую переданные отдельные государственные полномочия недостаточно обеспечиваются

денежными и материальными средствами со стороны субъектов Российской Федерации. Однако их неисполнение или ненадлежащее исполнение влечет за собой вполне серьезную ответственность для глав муниципальных образований. Это в некотором смысле нарушает принцип отдельности местного самоуправления от государства. К тому же содержание таких полномочий очень объемно и отвлекает на их решение от непосредственных задач местного самоуправления много сил и средств.

Федеральный закон подходит к определению собственной сферы деятельности местного самоуправления через категории «вопросы местного значения» и «полномочия органов местного самоуправления».

Как отмечает В.И. Васильев, сохраняя укрупненную функциональную характеристику местного самоуправления, данный Федеральный закон в то же время конкретизирует ее, закрепляя «в целях решения вопросов местного значения» ряд конкретных прав и обязанностей органов местного самоуправления и определяя возможность установления других полномочий» [4].

Вопросы местного значения в нем определены как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Закон выделяет также вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения. К числу таких вопросов отнесены: создание музеев поселения; участие в организации и финансировании проведения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству; осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 года; создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных

автономий; оказание содействия национально-культурному развитию народов РФ и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального образования (ч. 1 ст. 14.1, ч. 1 ст. 15.1, ч. 1 ст. 16.1).

Закон 2003 года выделяет также наряду с вопросами местного значения иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ (ч. 2 ст. 14.1, ч. 2 ст. 15.1, ч. 2 ст. 16.1). Указанные «иные вопросы» не отнесены к ведению государственных органов Федерации и субъектов РФ и иных муниципальных образований. В случае если данные вопросы приняты к исполнению в конкретном муниципальном образовании, то на период, пока они не отнесены законом к ведению другого субъекта публичной власти, эти вопросы могут быть отнесены к ведению данного муниципального образования и рассматриваться в качестве его предмета ведения.

И наконец, Закон закрепляет возможность осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 19).

Дальнейшее развитие местного самоуправления, в первую очередь, будет определяться выбором одного из двух реальных сценариев:

1) дальнейшая централизация, укрепление «вертикали власти», охватывающей все уровни публичного управления, вплоть до городских и сельских поселений.

Как нам представляется, сегодня централизация управления в ущерб местному самоуправлению и выстраивание региональных вертикалей власти чреваты серьезными рисками в масштабах всей страны. К числу возможных рисков стоит отнести:

– избыточное сосредоточение властных ресурсов у региональных администраций, которые, не имея противовесов, подминают и работающих на местах представителей федеральных органов, и экономических субъектов;

– переадресация политической ответственности центральной власти в случае массового недовольства жителей в ходе возможных социальных катаклизмов, вызванных действиями региональных и местных властей.

– перераспределение собственности, вывод имущества с муниципального уровня на региональный (через районы) с последующей приватизацией/передачей под контроль финансово-промышленным группам, иным участникам экономического процесса, непосредственно региональным политическим элитам;

– ограниченность социальной базы реформы местного самоуправления и, как следствие, пробуксовка проводимых преобразований (как в части муниципальной реформы, так и других значимых изменений).

– ослабление стимулов к низовой самоорганизации, веры в способность воздействовать на власть гражданскими инициативами, в конечном итоге – торможение процессов становления «среднего класса», одной из ключевых характеристик которого является активная жизненная позиция. Учитывая обозначенные выше риски, реализация подобного подхода авторам настоящей статьи представляется нецелесообразным.

### Литература

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Российская газета. 1993. №237. 25 декабря.

2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. №56. 8 октября.

3. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. – № 22. Ст. 2770.

4. Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления. // Журнал российского права. 2007. № 7.

© Бюллетень магистранта 2016 год № 3