

DOI 10.35775/PSI.2024.109.9.019

УДК 323.2:352

Т.А. КОСТИНА

аспирант кафедры Политических наук и международных отношений Историко-филологического факультета Челябинского государственного университета,
Россия, г. Челябинск
E-mail: tatiana.kostina1988@gmail.com

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Данная статья посвящена анализу проблем, с которыми органы государственной власти РФ сталкиваются в процессе реализации государственной политики по развитию местного самоуправления.

Цель исследования – определить и изучить главные проблемы государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, их влияние на ее разработку и реализацию. Применяются системный, институциональный, компаративный и исторический научные методы. Делается вывод, что существующие проблемы имеют разные причины и степень влияние на ее осуществление. Их своевременное разрешение является одним из условий достижения высокой эффективности в деятельности органов государственной власти по развитию местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, субъекты РФ, государственная политика, органы государственной власти.*

Становление института местного самоуправления (далее – МСУ) является важной составляющей процесса развития российского федерализма. Современная государственная политика в области МСУ осуществляется со времени принятия в 1993 году Конституции страны, в которой МСУ гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя [12. Ст. 12]. На протяжении последующих трех десятилетий она сталкивалась с проблемами разного характера и степени воздействия.

Часть из них была отражена в принятом в 1999 г. программном документе «Основные положения государственной политики в области развития МСУ в РФ» (далее – Основы) [18], который продолжает действовать и сегодня. В этой связи их можно отнести к проблемам долгосрочного характера, решение которых требует значительного времени и ресурсов.

Прежде всего, это относится к необходимости обеспечения экономической самодостаточности МСУ [18. Ч. 2], позволяющей муниципалитетам эффективно исполнять вопросы местного значения, которые за ними закреплены. Решение

этой задачи напрямую зависит от тех возможностей, которыми располагает государственная и муниципальная власть в регионах.

Общие параметры экономической основы местной власти регламентируются федеральным законом о МСУ 2003 г. (далее – ФЗ-131), который выделяет следующие ее составляющие: имущество, находящееся в муниципальной собственности; средства бюджетов муниципальных образований; а также их имущественные права [21. Гл. 8. Ст. 49]. Таким образом, сегодня муниципальная собственность и финансы являются базовыми характеристиками экономического потенциала муниципалитетов.

Муниципальная собственность обеспечивает доходами от ее использования местные бюджеты, из которых финансируется деятельность органов МСУ. Они наделены правом самостоятельно управление ею [12. Ст. 132]. При этом, согласно действующему законодательству, в состав муниципальной собственности включается только необходимое для осуществления муниципалитетами соответствующих полномочий имущество, а прочее отчуждается [21. Ст. 50]. Различие в объеме полномочий для разных типов муниципальных образований влечет за собой разницу в составе муниципальной собственности [23. С. 91]. Однако доходы, которые получают органы МСУ, зависят не только от состава собственности, но и от эффективности управления ею. Это непростая задача, решение которой требует компетентных специалистов. Особенностью управления современной муниципальной собственностью является высокая стоимость ее обслуживания. Затраты на это составляют до 60-70% от доходов, полученных за использование [1. С. 264].

Формирование муниципальной собственности – это постоянный процесс, развитие которого осложняет то, что в настоящее время происходит размывание ее массива вследствие разграничения и уточнения предметов ведения между МСУ и субъектами РФ, ведущих за собой отчуждение или репрофилирование имущества, не имеющего отношения к решению вопросов местного значения, а также вследствие выкупа предпринимателями арендованного муниципального имущества [4. С. 69]. По мнению исследователей, экономический потенциал собственности, имеющейся в данное время у муниципальных образований, не позволяет органам МСУ в должной мере решать возложенные на них вопросы [22. С. 149]. Вопрос муниципальной собственности находится в центре внимания государственной власти и постоянно регулируется ею, исходя из конкретных ситуаций.

Доходность бюджетов муниципальных образований является другой значимой проблемой для российского МСУ. От ее положительного решения напрямую зависит качество и своевременное исполнение органами МСУ своих полномочий, предоставление муниципальных услуг населению. Доходная часть муниципальных бюджетов формируется из собственных средств, поступивших в виде местных налогов, использования собственности и других источников, а также дотаций, выделяемых из государственного бюджета в ходе выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в регионах. Те из них, кто

наделен отдельными государственными полномочиями, дополнительно получают адресное финансирование в виде субвенций от государственной власти для их исполнения. В обязательном порядке это относится к муниципальным и городским округам и муниципальным районам. Здесь финансирование со стороны государства составляет весомую долю в доходной части бюджетов. Так, в 2023 г. в РФ на долю субвенций приходилось 43,8% межбюджетных трансфертов [16].

Основной недостаток современной экономической основы МСУ проявляется в преобладании доли межбюджетных трансфертов над собственными доходами в структуре местных бюджетов. Ситуация усугубляется тем фактом, что последнее время их доля сокращается. Если в 2021 г. на их долю в муниципальных бюджетах приходилось 49,8% поступлений, то в 2023 г. – только 32,59% [9; 16]. Для достижения финансовой независимости местных бюджетов исследователями предлагается утвердить перечень источников собственных доходов муниципальных образований, которые покрывали бы базовые потребности их населения, а также ими отмечается наличие успешного зарубежного опыта обеспечения доходной части органов МСУ путем фиксации за местным уровнем власти налогов, непосредственно связанных с территорией и уровнем жизни населения, и соблюдением автономии органов МСУ в назначении местных налогов и их ставок [13. С. 107].

К числу проблем долгосрочного характера относится несовершенство законодательной базы, регулирующей осуществление МСУ [18. Ч. 2]. Некоторые действующие нормы муниципального права, в том числе закрепленные Конституцией, не имеют однозначного толкования. Например, Конституция РФ провозглашает самостоятельность МСУ в пределах его полномочий, но в законодательстве страны нет разъяснения относительно значения данного термина, что позволяло давать ему различную трактовку в процессе применения. Определенную ясность в этот вопрос в 2015 году внесло Постановление Конституционного суда РФ, который определил, что самостоятельность МСУ не является абсолютной, а служит показателем наличия у МСУ собственных полномочий и самостоятельных предметов ведения [11. С. 74].

В научных трудах самостоятельность МСУ рассматривается более широко. В частности А.Т. Карасев и К.И. Коваленко трактуют ее с одной стороны как проявление двойственности природы, МСУ, выражающейся в самостоятельном решении вопросов местного значения и организационной обособленности от государственной власти; с другой – как организационную «неподчиненность» государству и право принимать самостоятельно решения в границах своей компетенции [11. С. 74].

Одним из итогов Конституционной реформы 2020 г. стало принятие нормы о единой системе публичной власти в России, куда МСУ включено как нижний ее уровень. Это закрывает, на наш взгляд, дискуссию о степени самостоятельности МСУ. После завершения муниципальной реформы самостоятельность МСУ будет

сведена к решению местной властью, как одного из уровней единой системы публичной власти, вопросов местного значения [8. С. 112].

Однако в законодательстве страны эта норма пока не получила своей детализации. Проект нового федерального закона о МСУ, который должен это сделать, еще только прошел первое чтение в Государственной Думе РФ. Важной составляющей проблемы самостоятельности МСУ можно считать вопрос компетенции органов муниципальной власти, включающей в себя взаимосвязанные предметы ведения, права и обязанностей (полномочия) [2. С. 56].

Действующий Федеральный закон о МСУ установил перечень вопросов местного значения для каждого вида муниципальных образований, а также определил полномочия органов МСУ по решению данных вопросов [21. Ст. 14-16; Ст. 17]. Вместе с тем, реализация их на практике муниципальными образованиями сопряжена с рядом трудностей, прежде всего, недостатком бюджетных средств, отсутствием квалифицированных кадров и др. В этой ситуации, когда органы МСУ не могут полноценно оказывать муниципальные услуги, базовым законом ФЗ-131 предусмотрена возможность временного осуществления вопросов местного значения органами государственной власти субъектов РФ [21. Ст. 75]. В 2014 г. в практику внедрен механизм перераспределения полномочий между органами МСУ и органами государственной власти регионов, что позволяет объективно определять объем властных полномочий, достаточный для органов МСУ конкретных муниципалитетов [19. Ст. 2]. Таким образом, субъекты РФ получили возможность по своему усмотрению определять объем властных полномочий муниципалитетов, меняя параметры, введенные федеральным законом для разных видов муниципальных образований, иными словами – регулировать границы их самостоятельности.

Частично эту проблему может решить новый федеральный закон о МСУ, в проекте которого предусматривается одноуровневая территориальная организация МСУ: городские и муниципальные округа. Для них предлагается установить единый, перечень вопросов ведения и полномочий. Всего 27 собственных и 28 распределяемых полномочий по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения [7. Ст. 32]. Однако наличие распределяемых полномочий, которые будут закрепляться за муниципалитетами органами государственной власти субъектов РФ сохранит практику изменения границ самостоятельности МСУ. После принятия нового закона о МСУ будет проведена корректировка полномочий в механизме взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и МСУ и затронуто перераспределение полномочий между ними. Поэтому как этот вопрос будет решен в окончательном виде, покажет будущее.

Кроме вопросов местного значения муниципалитеты осуществляют и ряд отдельных государственных полномочий, передаваемых федерацией и субъектами РФ с необходимыми материальными ресурсами [21. Ст. 19]. Их перечень постоянно пересматривается и, как правило, расширяется. В частности, в новом ФЗ-414 из 173 полномочий субъектов РФ по вопросам совместного

ведения с Федерацией 156 могут делегироваться ими МСУ [20. Ст. 44]. В начале 2021 г. передача отдельных государственных полномочий осуществлялась во всех субъектах РФ и затронула в той или иной мере около 96% муниципальных образований. В числе обязательных адресатов такого делегирования были все муниципальные районы, муниципальные и городские округа [6. С. 18]. В ходе этого процесса власти субъектов РФ исходят, прежде всего, из интересов региона, поэтому, по мнению отдельных исследователей, мнение органов МСУ в полной мере не учитывали [5. С. 57].

Судебная защита местной власти и гарантий исполнения судебных решений – это проблема, которую органы государственной власти и органы МСУ решают на постоянной основе. Ее порождает несовершенство механизма судебной защиты МСУ и гарантированного законом исполнения судебных решений. Отчасти этому способствуют и недостатки в системе подготовки и повышения квалификации судей в области муниципального права [18. Ч. 2. П. 7]. Судебная защита МСУ осуществляется в конституционном, административном и гражданском судопроизводстве и имеет ряд особенностей. Основным субъектом муниципальных правовых отношений выступает население муниципалитета, которое через органы МСУ реализует свое право на судебную защиту, кроме того, субъектом правоотношений являются органы МСУ [15. С. 135]. В связи с тем, что формирование органов МСУ направлено на реализацию права граждан на МСУ, судебная защита местной власти является не только правом, но и обязанностью органов МСУ [15. С. 135]. Наличие проблем в использовании этого права местными сообществами и муниципальной властью обусловлено отсутствием юристов в штате большинства муниципалитетов, существованием противоречий в действующем законодательстве и несовершенством процесса законотворчества в сфере МСУ, неготовностью муниципальных чиновников вступить в противоборство с органами государственной власти [25; 14. С. 53].

Проблемой, с которой сталкиваются муниципальные образования всех видов, является недостаток в кадрах для органов МСУ. Существуют трудности с подготовкой муниципальных служащих и выборных лиц, повышение их квалификации. Сегодня общие требования к знаниям и умениям муниципальных работников устанавливаются федеральным законом. В зависимости от сферы и вида деятельности муниципального служащего квалификационные требования устанавливаются должностной инструкцией. В условиях дефицита кадров, особенно в сельских поселениях, муниципалитеты не имеют возможности для обеспечения узкой специализации своих чиновников, которые вынуждены обладать универсальными компетенциями [24. С. 5]. Не способствует повышению качества подготовки кадров и тот факт, что система дополнительного профессионального образования муниципальных служащих не отвечает современным требованиям и во многом носит формальный характер [24. С. 6]. Одним из путей решения проблемы с кадрами для органов МСУ сельских поселений, по мнению специалистов, является создание муниципальных

округов, где будут сосредоточены материальные и кадровые ресурсы за счет уменьшения количества муниципальных образований [8. С. 108].

К числу новых проблем, которые возникли в последнее десятилетие, можно отнести внедрение современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), на базе ресурсов глобальной сети интернет. Прежде всего, это оказание муниципальных услуг населению в электронной форме, используя специальные формы для запросов в электронных приемных на официальных сайтах муниципальных образований, муниципальных организаций, МФЦ, а также при помощи Единого портала государственных и муниципальных услуг [10. С. 69].

Внедрение интернет – технологий позволяет не только получить различные виды услуг, но и установить непосредственное взаимодействие граждан с органами муниципальной власти и обеспечить обратную связь последней с населением. Вместе с тем, существующие цифровые методы работы с обращениями граждан имеют и недостатки, одним из которых является их избыточное количество и отсутствие единого регулирования электронного документооборота и делопроизводства [17. С. 216]. Процессу внедрения ИКТ в деятельность органов МСУ могут препятствовать недостаточный уровень владения цифровыми технологиями муниципальными служащими, нехватка средств у муниципальных образований для введения таких практик, бессистемность в применении и отсутствие общих принципов по выбору цифровых технологий, высокие требования к информационной безопасности вследствие использования персональных данных [3. С. 112].

В целом анализ главных проблем государственной политики в области местного самоуправления в РФ, позволяет сделать следующие выводы:

1. Ряд проблем обусловлен объективными причинами, в частности – уровнем экономического развития страны и конкретных регионов, потенциалом отдельных видов муниципальных образований. Практика свидетельствует, что возможности муниципальных и городских округов, муниципальных районов гораздо больше, чем у городских и сельских поселений.

2. Проблемы субъективного характера связаны с организацией и функционированием публичной власти. В частности, это несовершенный механизм разделения полномочий между различными уровнями власти, недостаточная эффективность работы самих органов МСУ.

3. Проблемы, которые решаются в ходе реализации государственной политики в области МСУ, определяют ее приоритеты и влияют на развитие МСУ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Асплунд Д.В.** Понятие и сущность муниципальной собственности // Экономика и социум. 2023. № 3-1 (106) // <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-suschnost-munitsipalnoy-sobstvennosti>.
2. **Блинова О.А.** Некоторые теоретические аспекты трактовки понятия компетенции местного самоуправления // Известия АлтГУ. 2018. № 6 (104) //

<https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-teoreticheskie-aspekty-traktovki-ponyatiya-kompetentsii-mestnogo-samoupravleniya>.

3. **Веселовский М.Я., Сидоров М.А.** Цифровизация местного самоуправления и оценка эффективности внедрения информационных технологий в деятельность муниципальных организаций // Вестник НГИЭИ. 2020. № 12 (115) // <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovizatsiya-mestnogo-samoupravleniya-i-otsenka-effektivnosti-vnedreniya-informatsionnyh-tehnologiy-v-deyatelnost-munitsipalnyh>.
4. **Выдрин И.В.** Муниципальная реформа 2003 года: итоги и перспективы // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2012. № 7.
5. **Дитятковский М.Ю.** Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Омский научный вестник. 2006. № 2 (35).
6. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации // <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202115.docx>.
7. Законопроект № 40361-8. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти // Сайт Система обеспечения законодательной деятельности // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.
8. **Иванов В.Н., Максимов В.П.** Современное российское местное самоуправление и перспективы его развития // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». 2023. Т. 10. № 1 (37). DOI: 10.24147/2312-1300.2023.10(1).107-116.
9. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год. Министерство финансов Российской Федерации. М., 2022 // https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/06/main/MONITORING_2022.pdf.
10. **Кадочникова Т.А.** Современные технологии в работе с обращениями граждан // Форум молодых ученых. 2023. № 9 (85).
11. **Карасев А.Т., Коваленко К.И.** Самостоятельность местного самоуправления как ключевой принцип осуществления государственной и местной власти // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 1.
12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Сайт системы КонсультантПлюс // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.
13. **Петренко В.А.** Вопросы формирования местных бюджетов и межбюджетные отношения // <https://cyberleninka.ru/article/n/>

voprosy-formirovaniya-mestnyh-byudzhetrov-i-mezhbyudzhethnye-otnosheniya/viewer.

14. **Попова С.П.** Практика реализации судебной защиты права на местное самоуправление в Российской Федерации (2010-2015 гг.) и принцип досудебного мирного урегулирования споров // Право и государство: теория и практика. 2016. № 2 (134).
15. **Радаева С.В.** Судебная защита в системе гарантий местного самоуправления // Образование и право. 2021. № 6.
16. Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2023 год // Сайт Минфин // https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/06/main/Rezultaty_monitoringa_2024.pdf.
17. **Степкин С.П.** Цифровая трансформация обращений граждан с использованием современных информационных технологий // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 4.
18. Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Сайт системы КонсультантПлюс // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_24661/156174cfadc38fbc5a992303d464530235d6d52/.
19. Федеральный закон «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» от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Сайт системы КонсультантПлюс // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/.
20. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Сайт системы КонсультантПлюс // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/.
21. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Сайт системы КонсультантПлюс // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.
22. **Чудинов С.А.** Муниципальная собственность как экономическая основа функционирования и развития муниципальных образований // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. 2012 // <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnaya-sobstvennost-kak-ekonomicheskaya-osnova-funktsionirovaniya-i-razvitiya-munitsipalnyh-obrazovaniy>.
23. **Шугрина Е.С.** Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. 2018. № 3 // <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskaya-osnova-mestnogo-samoupravleniya-pravovoy-analiz>.

24. Шугрина Е.С. Кадровая политика на муниципальном уровне: кто обеспечивает решение вопросов государственного и местного значения // Кадровая политика в системе муниципальной службы. 2017. № 4.
25. Шугрина Е.С. Некоторые особенности судебной защиты местного самоуправления // Местное право. 2012. № 2.

Т.А. KOSTINA

Postgraduate student, Department of Political Science and International Relations, Faculty of History and Philology, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

MAIN PROBLEMS OF MODERN RUSSIAN STATE POLICY IN THE SPHERE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

This article is devoted to the analysis of the problems that state authorities of the Russian Federation face in the process of implementing state policy on the development of local self-government.

The purpose of the study is to identify and study the main problems of state policy in the field of local self-government development in the Russian Federation, their impact on its development and implementation. Systemic, institutional, comparative and historical scientific methods are used. It is concluded that the existing problems have different causes and degrees of influence on its implementation. Their timely resolution is one of the conditions for achieving high efficiency in the activities of state authorities on the development of local self-government.

Key words: local government, subjects of the Russian Federation, state policy, state authorities.