

УДК 342.25

*Агафонов А.Е.,
магистрант,*

2 курс, факультет «Управления»

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации*

Россия, г. Нижний Новгород

Научный руководитель: Рыбкина О.С.,

*кандидат политических наук, доцент кафедры «Государственное
управление и менеджмент»*

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации*

Россия, г. Нижний Новгород

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные вопросы, связанные с практической реализацией конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации. Анализируются современные тенденции развития муниципально-правовых отношений, выявляются ключевые проблемы финансово-экономического, организационного и правового характера, препятствующие полноценной автономии муниципальных образований. Особое внимание уделяется вопросам недостаточности доходной базы местных бюджетов, правовым коллизиям в разграничении полномочий, а также тенденциям централизации власти. Автором предлагаются пути совершенствования законодательства и правоприменительной практики для укрепления реальной

самостоятельности местного самоуправления как одной из основ конституционного строя.

Ключевые слова: местное самоуправление, принцип самостоятельности, муниципальное образование, финансово-экономическая основа, межбюджетные отношения, переданные государственные полномочия, организационная автономия, муниципальная власть.

Abstract: *The article deals with topical issues related to the practical implementation of the constitutional principle of independence of local self-government in the Russian Federation. The author analyzes current trends in the development of municipal legal relations, identifies key problems of a financial, economic, organizational and legal nature that impede the full autonomy of municipalities. Special attention is paid to the insufficiency of the revenue base of local budgets, legal conflicts in the separation of powers, and trends towards centralization of power. The author suggests ways to improve legislation and law enforcement practice to strengthen the real independence of local self-government as one of the foundations of the constitutional system.*

Keywords: *local self-government, principle of independence, municipality, financial and economic basis, interbudgetary relations, delegated state powers, organizational autonomy, municipal authority.*

Введение

Местное самоуправление (далее — МСУ) в Российской Федерации признается и гарантируется как особая форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения. Принцип самостоятельности МСУ закреплен в статье 12 Конституции РФ и является фундаментальным для всей системы публичной власти на местах. Однако, несмотря на конституционные гарантии и развитие федерального законодательства (прежде всего, Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), на практике реализация этого принципа сталкивается с целым рядом системных проблем [2, с. 528].

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью поиска баланса между государственным управлением и муниципальной автономией, а также потребностью в создании эффективно функционирующей модели МСУ, способной оперативно и качественно решать вопросы жизнеобеспечения населения. Трансформация политической системы, экономические вызовы и реформы публичной власти (в частности, поправки к Конституции 2020 года, закрепившие вхождение МСУ в единую систему публичной власти) порождают новые дискуссии о пределах самостоятельности муниципалитетов.

Целью данной работы является комплексный анализ проблем реализации принципа самостоятельности местного самоуправления в современных российских условиях и выработка предложений по их преодолению. Для достижения цели поставлены задачи: рассмотреть содержание принципа самостоятельности, выявить основные препятствия в финансово-экономической сфере, проанализировать организационные и правовые коллизии, а также оценить влияние реформы организации власти на автономию муниципалитетов [1, с. 414].

1. Содержание принципа самостоятельности местного самоуправления

Принцип самостоятельности МСУ носит комплексный характер и включает в себя несколько взаимосвязанных аспектов. В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления и российским законодательством, самостоятельность означает право и реальную способность органов МСУ регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в

интересах населения. В юридической доктрине принято выделять следующие элементы самостоятельности МСУ:

Организационная самостоятельность: Население муниципального образования самостоятельно определяет структуру органов МСУ. Органы МСУ не входят в систему органов государственной власти (в классической трактовке ст. 12 Конституции РФ), а их должностные лица не являются государственными служащими (за исключением переданных полномочий).

Финансово-экономическая самостоятельность: Наличие собственной экономической базы (муниципальная собственность) и финансовых ресурсов (местный бюджет) [4, с. 45]. Органы МСУ самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

Функциональная (компетенционная) самостоятельность: Наличие собственных предметов ведения (вопросов местного значения), по которым органы МСУ принимают решения самостоятельно. Население также самостоятельно решает вопросы изменения границ, преобразования муниципальных образований [4, с. 46].

Правовая самостоятельность: Право принимать общеобязательные на своей территории нормативные правовые акты (уставы, решения), которые имеют приоритет над актами органов государственной власти в случае коллизии по вопросам местного значения. Однако перечисленные элементы в настоящее время сталкиваются с серьезными вызовами, которые нивелируют декларируемую автономию.

2. Финансово-экономические проблемы как главный фактор ограничения самостоятельности

Наиболее острой проблемой реализации принципа самостоятельности является дефицит собственных финансовых ресурсов муниципальных образований. Несмотря на формальное наличие права на самостоятельное формирование бюджета, подавляющее большинство муниципалитетов (особенно поселенческого уровня) являются дотационными [4, с. 48].

Ключевые проблемы в этой сфере: Недостаточность доходной базы. Основные налоговые источники (налог на прибыль, НДС, НДФЛ в значительной части) закреплены за федеральным и региональным уровнями. За местными бюджетами закреплены налоги, имеющие низкую собираемость или незначительный объем (земельный налог, налог на имущество физических лиц). Существующие нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов не покрывают реальных потребностей территорий [7, с. 50].

Дисбаланс между расходными обязательствами и доходами. Государство постоянно возлагает на органы МСУ новые обязанности (так называемые «переданные государственные полномочия»), однако механизм их финансового обеспечения («мандаты») часто работает неэффективно. Объем переданных полномочий растет, а субвенции из вышестоящих бюджетов либо недостаточны, либо поступают с задержками [3, с. 280].

Высокая зависимость от межбюджетных трансфертов. Дотации, субсидии и иные формы финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ составляют основу доходов многих муниципалитетов. Такая ситуация ставит органы МСУ в жесткую зависимость от региональных властей. Выделение средств нередко сопровождается дополнительными условиями (софинансирование, целевое расходование), что лишает муниципалитеты свободы маневра. Как справедливо отмечает О.В. Берг, «финансовая зависимость порождает и зависимость политическую, превращая местное самоуправление в нижний этаж государственной вертикали власти» [4, с. 50].

Отсутствие финансовой самостоятельности делает иллюзорной самостоятельность в решении вопросов местного значения. Муниципалитеты вынуждены направлять средства не на развитие (строительство дорог, благоустройство), а на «латание дыр» и выполнение предписаний надзорных органов [11, с. 120].

3. Организационные и правовые аспекты ограничения автономии МСУ

Реформирование системы публичной власти в последние годы свидетельствует о тенденции к централизации и встраиванию МСУ в единую вертикаль, что вступает в противоречие с классическим пониманием его самостоятельности [9, с. 423].

Основные проблемы организационного и правового характера: Размывание компетенционной самостоятельности. Федеральный закон № 131-ФЗ содержит значительное количество вопросов местного значения, многие из которых носят «государственный» характер (например, участие в профилактике терроризма, мобилизационная подготовка). Кроме того, активно используется механизм перераспределения полномочий между органами МСУ и органами государственной власти субъектов РФ на основе соглашений. Зачастую это перераспределение происходит в пользу региона, что лишает муниципалитет возможности влиять на ситуацию на своей территории [14, с. 3822].

Усиление государственного контроля. Прокурорский надзор, контроль со счетных палат, региональных министерств и ведомств за деятельностью МСУ крайне высок. Возможность вмешательства (вплоть до отрешения главы муниципалитета от должности) со стороны высших должностных лиц субъектов РФ существенно снижает самостоятельность и независимость местной власти. Порог ответственности за неисполнение переданных полномочий часто оказывается выше, чем за некачественное решение собственных вопросов местного значения [12, с. 512].

Многообразие моделей организации власти и его ограничение. Хотя законодательство формально предоставляет муниципалитетам право выбора модели организации власти (сильный глава, сити-менеджер и т.д.), на практике этот выбор все чаще ограничивается региональным законодательством. Тенденция к отказу от прямых выборов глав

муниципальных районов и городских округов в пользу избрания из числа депутатов или назначения по контракту (сити-менеджеры) разрывает прямую связь с населением. Глава, назначенный по результатам конкурса, в котором решающую роль играют региональные власти, ориентирован в первую очередь на «вертикаль», а не на жителей [13, с. 19].

Проблема территориальной организации. Существующая двухуровневая модель (район и поселения) порождает конфликт интересов и неопределенность в разграничении полномочий. Поселения часто не имеют ресурсов для выполнения своих функций, и районные власти вынуждены «подхватывать» их полномочия, что фактически лишает поселения самостоятельности. Создание городских округов (объединение районов и поселений) решает проблему финансов, но отдаляет власть от жителей отдаленных деревень и поселков, снижая уровень их участия в решении местных дел [9, с. 423].

4. Влияние конституционной реформы 2020 года на самостоятельность МСУ

Поправки в Конституцию РФ 2020 года закрепили важное положение о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации (ст. 132 Конституции РФ). Данная норма вызвала неоднозначную реакцию в научном сообществе. С одной стороны, она признает объективную реальность — тесную взаимосвязь и функциональное единство всех уровней власти, направленных на обеспечение прав граждан. Это позволяет более четко координировать деятельность, распределять ресурсы и устранять дублирование функций [10, с. 131].

С другой стороны, включение МСУ в единую систему публичной власти создает риски окончательной утраты его автономии и превращения в структурное подразделение государственного аппарата. Юридическая техника данной формулировки еще требует осмысления. Если ранее

Конституция гарантировала, что МСУ «не входит в систему органов государственной власти», то теперь речь идет об организационном единстве. Баланс между координацией действий в рамках единой системы и сохранением самостоятельности МСУ пока не найден и будет зависеть от дальнейшего развития федерального законодательства и правоприменительной практики [15, с. 33].

Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о наличии устойчивого разрыва между конституционным принципом самостоятельности местного самоуправления и реальной практикой его реализации. Основные проблемы носят системный характер и сосредоточены в финансово-экономической сфере, где муниципалитеты лишены достаточной ресурсной базы, и в сфере организационно-правового регулирования, где наблюдается усиление государственного контроля и централизации.

Для преодоления указанных проблем и укрепления реальной самостоятельности МСУ представляется необходимым реализовать комплекс мер: реформа межбюджетных отношений: Необходимо пересмотреть нормы распределения налоговых доходов в пользу местных бюджетов. Закрепление за муниципалитетами (особенно за городскими округами и районами) части налога на доходы физических лиц (выше текущих нормативов) или введение местного налога на малый бизнес (например, на основе патентной системы) могло бы существенно укрепить доходную базу [12, с. 512].

Совершенствование механизма передачи полномочий: Должен действовать незыблемый принцип «мандата»: передача любого государственного полномочия возможна только с одновременной передачей адекватных финансовых средств. Необходимо ввести судебный и общественный контроль за достаточностью передаваемых субвенций. Развитие институтов непосредственной демократии: Усиление

общественного контроля, развитие инициативного бюджетирования и территориального общественного самоуправления (ТОС) может повысить ответственность власти перед населением и снизить зависимость от административного ресурса региона. Вопросы избрания глав муниципалитетов должны решаться с учетом мнения местного сообщества, а не исключительно целесообразности для региональной власти [5, с. 592].

Правовое обеспечение баланса в единой системе публичной власти: Необходимо принятие федерального закона, который бы четко определил формы взаимодействия и координации органов государственной власти и МСУ, исключив прямое вмешательство и командование, но обеспечив совместное решение стратегических задач развития территорий. Важно сохранить право МСУ на самостоятельное определение структуры органов и принятие решений в пределах своей компетенции [9, с. 423].

Только комплексный подход, учитывающий как экономические реалии, так и необходимость сохранения демократической природы местного самоуправления, позволит реализовать потенциал этого важнейшего института публичной власти.

Использованные источники:

1. Акмалова, А. А. Модели местного самоуправления: тенденции постсоветской трансформации / А. А. Акмалова. – Москва: Прометей, 2021. – ISBN 978-5-00172-148-6. – 414 с.
2. Бабичев, И. В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты / И. В. Бабичев, Б. В. Смирнов. – Москва: Норма, 2021. – ISBN 978-5-00156-157-0. – 528 с.
3. Бабун, Р. В. Организация местного самоуправления: учебное пособие / Р. В. Бабун. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: КноРус, 2022. – ISBN 978-5-406-09435-6. – 280 с.

4. Берг, О. В. Финансово-экономическая основа местного самоуправления: проблемы и пути решения / О. В. Берг // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 2– ISSN 1812-3767. – 45–50 с.
5. Бондарь, Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – Москва: Норма, 2020.– ISBN 978-5-91768-652-9. – 592 с.
6. Васильев, В. И. Муниципальное право России: учебник / В. И. Васильев. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юстицинформ, 2022.– ISBN 978-5-7205-1850-7. – 752 с.
7. Джагарян, А. А. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционная новелла и пределы трансформации / А. А. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 5 (138)– ISSN 1812-7126. – 45–62 с.
8. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – 4466 с.
9. Кокотов, А. Н. Муниципальное право России: учебник для вузов / А. Н. Кокотов; под редакцией А. Н. Кокотова. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2023.– ISBN 978-5-534-16687-1. – 423 с.
10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. – 1993. – 25 дек.; 2020. – 4 июля.
11. Лапин, В. А. Финансовые механизмы повышения самостоятельности местного самоуправления / В. А. Лапин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2022. – № 4– ISSN 1999-5431. – 117–137 с.

12. Пешин, Н. Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики: монография / Н. Л. Пешин. – Москва: Статут, 2020.– ISBN 978-5-8354-1659-8. – 512 с.

13. Уваров, А. А. О принципах организации местного самоуправления и проблемах их реализации / А. А. Уваров // Российская юстиция. – 2024. – № 1.– ISSN 0131-6761. – 18–23 с.

14. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – 3822 с.

15. Шугрина, Е. С. Организационные модели местного самоуправления: практика применения и перспективы развития / Е. С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – № 8.– ISSN 1994-1471. – 32–41 с.