

ИССЛЕДОВАНИЕ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Е. А. Колодина

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления
23 марта 2017 г.

Дата принятия к печати
7 апреля 2017 г.

Дата онлайн-размещения
31 мая 2017 г.

Ключевые слова

Муниципальное образование;
сельское поселение; местное
самоуправление; вопросы
местного значения; глава
муниципального образования;
муниципальная реформа;
финансовые ресурсы
муниципалитетов

Аннотация

В статье исследуются процессы, происходящие в российской системе местного самоуправления, анализируются правовая история становления местного самоуправления в постсоветской России и последние поправки, внесенные в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающиеся полномочий муниципалитетов, территориальной организации местного самоуправления и формирования органов местной власти. Кроме того, в работе описывается современный этап муниципального строительства в России, осмысливаются тренды в развитии институциональных моделей местного самоуправления. Предметом особого внимания является текущее состояние муниципальных образований Иркутской области, степень их дотационности, проблемы периферийных территорий региона.

STUDY OF THE TRENDS IN LOCAL SELF-GOVERNMENT DEVELOPMENT IN CONTEMPORARY RUSSIA

Elena A. Kolodina

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation

Article info

Received
March 23, 2017

Accepted
April 7, 2017

Available online
May 31, 2017

Keywords

Municipality; rural settlement; local
self-government; issues of local
importance; head of municipality;
municipal reform; financial
resources of municipalities

Abstract

The article examines the processes taking place in the Russian local self-government system. The author analyses legal history of local governance development in post-Soviet Russia, as well as the latest amendments to the Federal Law «On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation», which concerns municipalities' powers, territorial organization of local self-government, and the local authorities' formation. The author also describes the current stage of municipal development in Russia, explores trends in development of institutional models of local self-government. The subject of the author's special attention is the current condition of Irkutsk region municipalities, the degree of their dependence on subventions, and the problems of peripheral territories.

История развития местного самоуправления в России, как и в других странах, началась задолго до возникновения государства — с появлением первых крупных поселений. Жители древних городов сообща строили защитные сооружения, дороги, системы

водоснабжения и обустройства. Местное самоуправление возникало как объединение жителей, выделяющих часть своих средств на решение общих проблем. Тезис «община старше государства, закон ее находит, а не создает» не требует своего доказательства.

В Древней Руси местное самоуправление в городах существовало в вечевой форме. Однако в 1570 г. Иван Грозный уничтожил Новгородскую и Псковскую республики, а вместе с ними и первые ростки непосредственной демократии, посчитав их угрозой для самодержавия. В отличие от западных стран, где местное самоуправление успешно развивалось на протяжении полутысячелетия, превратившись в фундамент политической системы, в России вплоть до второй половины XIX в. господствовала жесткая система централизованного государственного управления на местах. Только после отмены крепостного права Александр II провел реформу местного самоуправления, подписав «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» (1864 г.), а также «Городовое положение» (1870 г.), по которым земская и городская власть отделялись от государственной¹. В уездах и городах формировались представительные органы власти — земские собрания и городские думы, а также исполнительные органы — управы. В ведении земств и городского самоуправления находились народное образование, здравоохранение, дороги, приюты, развитие местной торговли и промышленности, взаимное страхование, постройка церквей и тюрем. В городские и земские бюджеты зачислялось 60 % от совокупных налоговых поступлений (сегодня доля налоговых поступлений, зачисляемых в бюджеты муниципалитетов, равна 10–15 %) [1]. Таким образом, у местных сообществ появлялись средства на строительство инженерной инфраструктуры, земских больниц и школ, реставрацию исторических памятников.

Октябрьский переворот 1917 г. «сломал» систему местного самоуправления, заменив ее советским госуправлением — советами, действовавшими под контролем коммунистической партии. Термин «самоуправление» исчез из употребления.

Повторная деволюция — передача власти на местный уровень, началась в России с принятием Конституции 1993 г., в которой декларируется, что местное самоуправление — основа конституционного строя. В ст. 3 сказано, что «...носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы

местного самоуправления»². Из этого следует, что местное самоуправление, как и государство, является политической структурой общества³, обладающей властной функцией, а в качестве субъектов местного самоуправления выступают население и органы местного самоуправления.

Правовые основы местного самоуправления в России были заложены принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, а в 1998 г. была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления. Однако настоящая реформа началась с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее — Закон № 131-ФЗ), который четко определил предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления. В соответствии с этим законом до марта 2005 г. вся территория России должна была разделиться на муниципальные образования. Вопрос о готовности общества самостоятельно решать вопросы местной жизни не обсуждался. В ходе реформы количество муниципалитетов выросло в 2 раза (с 12 до 24 тыс.). Таким образом, местное самоуправление в постсоветской России возникло не «снизу», а «сверху», т. е. по воле государства, в нашей стране «закон создал общину».

Муниципальная реформа 2003 г. изначально несла в себе неразрешимое противоречие. С одной стороны, был взят курс на демократизацию общества, которая без института местного самоуправления теряет всякий смысл. Ведь местное самоуправление, как заявлено в преамбуле Европейской хартии, это признак любого демократического строя. Кроме того, оно является также условием вхождения государства в Совет Европы. С другой стороны, в 2000-е гг. в России начала активно формироваться властная вертикаль, бюджетные ресурсы стали буквально «вымываться» из регионов и муниципальных образований в пользу федерального центра. Поэтому муниципалитеты с принятием

² Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».

³ К сожалению, в российских учебниках по местному самоуправлению можно найти трактовки понятия «местное самоуправление», противоречащее Конституции РФ. Например, авторы известного учебника под редакцией В. Б. Зотова [2] так и не определили, к какому сектору общества относится институт местного самоуправления.

¹ Земское самоуправление вводилось лишь в 34 из 69 губерний (его не было в Польше, Литве, Белоруссии, Сибири, Киевской, Подольской и Волынской губерниях).

Закона № 131-ФЗ не получили финансовой основы для своей работы, а были встроены во властную вертикаль через тотальную финансовую зависимость от государственных трансфертов.

На нижний уровень публичной власти было передано решение большинства вопросов жизнеобеспечения граждан, без соответствующих источников финансирования. Муниципалитетам достались два плохо собираемых налога — налог на имущество физических лиц и земельный налог, составляющие лишь 4–5 % в их доходах. Кроме этого в налоговую базу муниципальных образований вошли законодательно закрепленные доли федеральных налогов, основным из которых является налог на доходы физических лиц (НДФЛ), причем нормативы отчислений от НДФЛ в местные бюджеты снижаются. Так, в 2015 г. для сельских поселений норматив снизился с 10 до 2 %, для городских округов — с 20 до 15 %.

Не удивительно, что доля суммарных доходов муниципальных образований в валовом внутреннем продукте (ВВП) страны постоянно сокращается. По данным министерства финансов в 1997 г. она составляла 10,9 %, в 2012 г. — 5,1 %, в 2013 г. — 5,07 %, а в 2014 г. — 4,9 %. Получается, что российские муниципалитеты за 17 лет обеднели более чем в 2 раза.

Основу бюджетных доходов большинства муниципалитетов составляют не собственные доходы, а межбюджетные трансферты (дотации, субсидии и субвенции). В наиболее плачевном состоянии находятся поселения, и особенно сельские, в которых внешнее финансирование составляет более 80 %.

Из-за отсутствия финансовой базы сельские поселения вынуждены передавать свои полномочия на уровень муниципальных районов. По данным Минфина России, примерно половина российских поселений передают муниципальному району до 10 полномочий, 9 % — более 10 полномочий, а 2 % передают все свои полномочия⁴.

Региональные органы власти делегируют местному самоуправлению обязанности городских округов и муниципальных районов в следующих сферах:

- опека и попечительство;

⁴ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и местном уровнях [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/.

- деятельность административных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- профилактика безнадзорности несовершеннолетних;

- отлов и содержание безнадзорных домашних животных.

В 2014 г. в Иркутской области из 472 муниципальных образований только в 6 муниципалитетах дотации составляли менее 5 % бюджета, в 16 — 5–20 %, в 94 — 21–49 % и в 356 муниципалитетах дотации превышали 50 % доходов бюджета. К сожалению, из-за отсутствия соответствующей информации в исследовании не могут быть приведены данные по доле суммарных трансфертов в муниципальных бюджетах с учетом субсидий и субвенций.

В IV группу дотационности (самых дотационных муниципальных образований) входят около 86 % сельских поселений, 52 % городских поселений и 45 % муниципальных районов (табл. 1).

Таблица 1

**Группы дотационности
по типам муниципальных образований
Иркутской области в 2014 г.**

Группа дотационности	Тип муниципального образования				Всего
	Городской округ	Муниципальный район	Городское поселение	Сельское поселение	
I	1	–	–	5	6
II	1	1	7	7	16
III	6	17	24	47	94
IV	1	15	34	306	356
<i>Всего</i>	9	33	65	365	472

Составлено по данным Министерства финансов Иркутской области. URL: http://gfu.ru/mbudget/?PAGE_1=6.

Часто муниципалитеты, приносящие огромные доходы государству, не могут на своей территории за счет собственных бюджетов в полном объеме решать вопросы местного значения. В качестве примера можно привести Бодайбинский район Иркутской области, который пополняет золотой фонд России ежегодно на 16–20 т, а в результате — дотационный бюджет, отсутствие нормальных дорог и социальной инфраструктуры, миграционный отток, изуродованные драгами реки.

Таким образом, практика местного самоуправления в России противоречит одному из его основных принципов (как и принципу бюджетного федерализма) — соразмерности финансовых средств местных бюджетов законодательно закрепленным полномочиям муниципальных образований

[3, с. 121]. Тотальная финансовая зависимость муниципальных образований ставит под вопрос самостоятельность местного самоуправления, продекларированную ст. 12 Конституции РФ⁵.

Второй проблемой российского института местного самоуправления стала его двухуровневая система территориальной организации. Первый уровень составляют сельские и городские поселения, а второй — муниципальные районы, в которые территориально входят поселения. По мнению некоторых экспертов, в том числе В. Л. Глазычева, Р. В. Бабуна, концепция территориальной организации местного самоуправления, положенная в основу Закона № 131-ФЗ, «искусственно создавала самоуправление там, где управлять было нечем, а подчас и некому, без привязки к налоговой базе и к центрам экономической жизни» [4, с. 35] и, соответственно, не позволила создать его там, где для него имелись все условия.

Так возникло огромное количество поселений без какой-либо ресурсной базы, из которых уезжает молодежь и активная часть населения, в результате обезлюживания территорий в регионах появились поселения-призраки, где не осталось жителей. Возникла парадоксальная ситуация: упразднить такие поселения было невозможно, поскольку для этого требовалось решение схода граждан, которых в населенных пунктах попросту не осталось⁶. Больше всего малых поселений с числом жителей до 100 чел. в Красноярском крае (15 поселений) и Республике Саха (14 поселений). В Иркутской области 7 малых сельских поселений.

Вследствие обезлюживания периферийных поселений перед органами государственной власти субъектов РФ встал вопрос об их объединении и упразднении. Так, на территории Иркутской области в настоящее время существует 77 поселений с численностью населения менее 500 чел. Председатель правительства Иркутской области А. С. Битаров предложил укрупнить малые поселения в целях экономии бюджетных средств. По его словам, «Есть сотни поселений. Там никто не живет, но есть глава, он получает зарплату.

⁵ Статья 12 Конституции гласит: «В РФ признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти».

⁶ Поправка в ФЗ-131 2014 г. сделала возможным упразднение таких поселений. Законодательное собрание Иркутской области выступило с данной законодательной инициативой.

Сегодня мы все поселения с численностью до 500 человек взяли “на карандаш” и мы будем их объединять. Это позволит экономить сотни миллионов рублей!»⁷.

Однако решить проблему объединения малых поселений на территории Восточной Сибири и Дальнего Востока крайне сложно по причине труднодоступности многих из них. Так, северные районы Иркутской области не имеют наземных дорог, сообщение с районным центром налажено посредством малой авиации, а между селами — по рекам (летом на моторных лодках, зимой с 1 февраля по 15 марта — автомобилями высокой проходимости по замерзшим руслам). Крайне низкая плотность населения⁸ и большая удаленность поселений друг от друга ставят под вопрос целесообразность их объединения. На этом основании Ассоциация муниципальных образований Иркутской области не поддерживает идею массового укрупнения малых поселений региона.

Отсутствие в Законе № 131-ФЗ смыслового определения понятия «муниципальное образование» породило уродливые формы муниципалитетов, где нет местного сообщества как такового. Например, в городской округ Домодедово кроме одного городского населенного пункта входит еще около 150 сельских населенных пунктов. Разве можно рассматривать население этого так называемого муниципалитета как общину с общими потребностями и интересами? То же относится к сельским поселениям, объединяющим иногда до полусотни населенных пунктов, слабо связанных между собой дорогами. При этом многие крупные города не получают статуса «городской округ»⁹.

На месте административных районов советской России в тех же границах возникли муниципальные районы с новым функционалом, но по факту выполняющие те же функции государственного администрирования. Муниципальные районы стали бюрократической прослойкой между поселениями и региональной властью. На сегодняшний день у районов по сути остались лишь функции передаточного звена при распределении бюджетных ресурсов, а также обязанности «оператора и опекуна для поселений» [5].

Представляется, что муниципальные районы должны входить в вертикаль госу-

⁷ URL: <http://www.cherem24.ru/novosti/cheremhovskii-raion/municipalitet-irkutskoi-oblasti-protiv-.html>.

⁸ Так, плотность населения в Катанском районе Иркутской области составляет всего 0,03 чел. на км².

⁹ Город Ангарск в Иркутской области с числом жителей 230 тыс. чел. боролся за статус округа более 10 лет.

дарственной власти, а их главы назначаться губернаторами, так как для этого существуют следующие объективные причины:

- жители районов не образуют самостоятельного консолидированного сообщества;
- администрации выполняют в основном государственную функцию (перераспределение бюджетных средств);
- собственная слабая налоговая база не позволяет муниципальным районам быть настоящими субъектами развития своих территорий, решать масштабные инфраструктурные и социальные задачи.

Итак, через финансовую зависимость, насаждение системы «сити-менеджер» в городах¹⁰ российское местное самоуправление вписалось в вертикаль государственной власти, так и не превратившись в «демократию малых пространств»¹¹. Возникший в ходе реформы 2003 г. институт не является местным самоуправлением, выполняющим функцию гражданского участия населения в решении вопросов местного значения, а выступает инструментом государственной перераспределительной политики и социальной поддержки населения на местах.

В связи с огромным количеством обращений граждан к Президенту России в 2013 г. началась разработка поправок в Закон № 131-ФЗ, а в действительности начался новый этап реформирования местного самоуправления. В своем послании Федеральному собранию в декабре 2014 г. В. В. Путин заявил, что «...уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах» является важной задачей [6]. В каждом федеральном округе были созданы комиссии по сбору предложений от субъектов Федерации, муниципальных образований и их ассоциаций. Основными предложениями по реформированию местного самоуправления, поступившими от партии «Единая Россия», Общероссийского народного фронта и Либерально-демократической партии России, являются:

- отказ от двухуровневой системы муниципальных образований (назначение мэров городских округов и муниципальных районов губернатором, отказ от формирования в них представительного органа);

¹⁰ В большинстве столиц субъектов Федерации администрации возглавляют сити-менеджеры, а не всенародно избранные главы муниципальных образований.

¹¹ Демократией малых пространств назвал местное самоуправление А. И. Солженицын в своей работе «Как нам обустроить Россию».

- назначение мэров крупных городов;
- сокращение круга полномочий поселений.

В то же время оппозиция в лице депутатов, независимых политологов и мэров городов (например, мэра Екатеринбурга Е. В. Ройзмана)¹² настаивала на поправке, запрещающей отмену выборов глав муниципальных образований.

В результате был принят 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 мая 2014 г. № 136-ФЗ (далее — Закон № 136-ФЗ), который является компромиссным вариантом поправок, разработанных Институтом социально-экономических и политических исследований.

Поправки, внесенные в Закон № 131-ФЗ, в 2014–2015 гг. можно разделить на 4 группы в соответствии с направлениями деятельности:

- изменение территориальных основ местного самоуправления;
- расширение полномочий субъектов РФ по изменению принципов формирования органов местного самоуправления;
- предоставление субъектам РФ права перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти регионов;
- предоставление субъектам РФ права закреплять за сельскими поселениями части полномочий муниципальных районов.

Закон № 136-ФЗ ввел два новых типа муниципальных образований — городской округ с внутригородским делением и внутригородской район (рис.), что создало предпосылки для перехода к двухуровневой модели местного самоуправления и в городах.

Министерство юстиции РФ провело мониторинг российских муниципальных образований. По состоянию на 1 марта 2016 г.¹³ согласно исследованиям Минюста и данным Росстата, в стране насчитывалось 22 397 муниципальных образования:

¹² Парламентские слушания в Государственной думе «Вопросы совершенствования системы организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Муниципальная власть. 2014. № 1 (Апр.). С. 1–3.

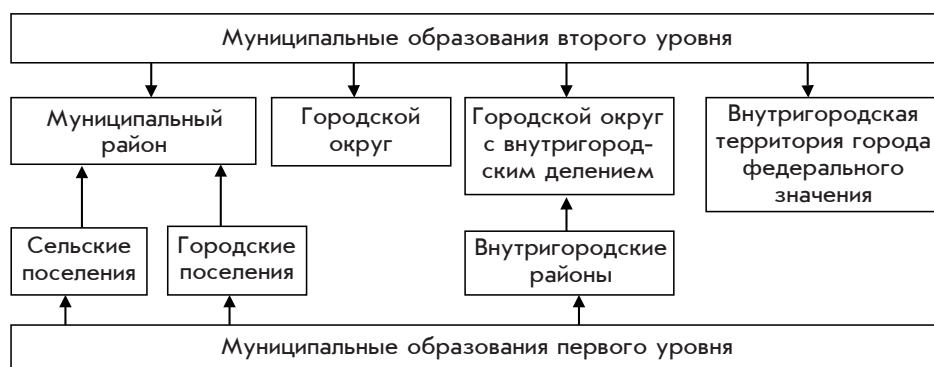
¹³ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления по состоянию на 1 марта 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

- сельские поселения — 18 170;
- городские поселения — 1 590;
- муниципальные районы — 1 787 (из них 123 с межселенными территориями);
- городские округа — 561 (из них 41 — закрытые административно-территориальные образования);
- городские округа с внутригородским делением — 3 (Челябинск, Махачкала, Самара);
- внутригородские районы — 19;
- внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения — 267 (в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе).

Муниципалитеты, отнесенные к одному и тому же типу, по численности населения могут различаться в тысячи раз (табл. 2).

Челябинск стал первым городским округом с внутригородским делением. На его территории 7 муниципалитетов, имеющих статус внутригородского района. Каждый район города — это самостоятельное муниципальное образование с собственным собранием депутатов. Районные депутаты избирают главу района и назначают главу администрации (сити-менеджера), а также делегируют своих представителей в городскую думу (по 7 чел. от каждого района).

Модель городского округа с внутригородским делением, предусмотренная Законом № 136-ФЗ, в 2014 г. была реализована в Челябинске (7 внутригородских районов), а в 2015 г. в Махачкале и Самаре (3 и 9 внутригородских района соответственно).



Современная система муниципальных образований России

Таблица 2

Муниципальные образования с наименьшей и наибольшей численностью населения (по видам)

Вид муниципального образования	Наименование муниципального образования	
	С наименьшим количеством населения	С наибольшим количеством населения
Муниципальный район	Алеутский район Камчатского края (637 чел.)	Одинцовский район Московской области (321,6 тыс. чел.)
Городское поселение	Кунерминское городское поселение Казачинско-Ленского района Иркутской области (36 чел.)	Саратовская область, г. Энгельс (261,0 тыс. чел.)
Сельское поселение	Новосвеженское сельское поселение Шацкого района Рязанской области (8 чел.)	Каневское сельское поселение Краснодарского края (46,2 тыс. чел.)
Городской округ	Закрытое административно-территориальное образование Восход Московской области (1,9 тыс. чел.)	г. Новосибирск (1,6 млн чел.)
Городской округ с внутригородским делением	г. Махачкала (587,8 тыс. чел.)	г. Челябинск (14,2 млн чел.)
Внутригородской район	Самарский район Самары (30,9 тыс. чел.)	Промышленный район Самары (277,8 тыс. чел.)
Внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения	Муниципальное образование пос. Серово (Санкт-Петербург) (273 чел.)	Муниципальный округ Марьино (Москва) (251,5 тыс. чел.)
Муниципальное образование — административный центр субъекта Российской Федерации	г. Магас (6,8 тыс. чел.)	г. Новосибирск (1,6 млн чел.)

Составлено по данным: URL: <http://minjust.ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

Поправки коснулись и системы организации местного самоуправления. Закон предоставил субъектам право определять порядок формирования органов местного самоуправления независимо от уставов муниципальных образований и мнения населения. Субъекты Федерации должны сами определить, как выбирать глав муниципальных образований: на муниципальных выборах, представительным органом из своего состава из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией. В городских округах, муниципальных районах и в муниципалитетах городов федерального значения половина конкурсной комиссии по выбору мэра назначается высшим должностным лицом субъекта Федерации. Избранный таким образом глава муниципального образования становится одновременно и главой администрации.

Если ранее глава муниципального образования, избранный из числа депутатов, мог стать лишь председателем представительного органа, то в результате поправок, внесенных в Закон № 131-ФЗ, принятых Госдумой в январе 2015 г., он может также возглавить администрацию. Эта модель была впервые апробирована в Иркутске. В марте 2015 г. мэр, являющийся главой администрации, избран депутатами городской думы из ее состава.

Третий способ избрания главы муниципального образования (на конкурсной основе) в июле 2015 г. был применен в Амурской области. Мэром г. Благовещенска стала В. С. Калита, избранная не прямым голосованием граждан на муниципальных выборах, а голосованием депутатов городской думы из числа двух кандидатов, предложенных конкурсной комиссией.

Отказ от прямых выборов мэров еще больше привязывает местное самоуправление к системе государственной власти. Кроме того, выбирая депутатов в представительные органы, избиратели не делегировали им полномочия избирать мэров, а значит, восприняли новые правила как ущемление своих прав по формированию муниципальной власти, обозначенных в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, согласно которой структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

В Иркутской области Законодательное Собрание за полгода 3 раза меняло правила избрания глав муниципальных образований. В конце мая 2014 г. депутаты проголосовали за прямые выборы глав муниципальных образований и отказ от системы «сити-менеджер», применение которой в муниципалитетах ре-

гиона привело к конфликтам и политическим кризисам. В декабре те же самые депутаты проголосовали за отказ от прямых выборов в областном центре и переход на систему «сити-менеджер», а в феврале 2015 г. — за избрание мэра-главы администрации г. Иркутска из числа депутатов городской думы. При этом законодателей не интересовало мнение горожан.

В соответствии с поправками в уставах на май 2016 г. из 80 городов-центров субъектов Федерации лишь в 9 городах (Абакан, Воронеж, Калининград, Кемерово, Новосибирск, Томск, Хабаровск, Южно-Сахалинск, Якутск) главы, возглавляющие администрации, избираются населением. Таким образом, всенародное избрание мэров крупных городов сохранилось в основном в Сибири и на Дальнем Востоке.

Менее существенная поправка в Законе № 131-ФЗ коснулась формирования местной власти в малых сельских поселениях с численностью 100–300 чел. Им дано право (так же, как и поселениям с численностью до 100 чел.) не формировать представительный и исполнительный органы местной власти.

Следующая поправка в Закон № 131-ФЗ, предоставляющая право субъектам РФ изымать из компетенции местного самоуправления вопросы местного значения, как считает большинство экспертов [7–9], противоречит Конституции РФ. Из ч. 1 ст. 130 Конституции России, устанавливающей, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения», следует, что такие вопросы могут и должны решать именно органы местного самоуправления или непосредственно население, а не органы государственной власти.

По мнению Е. В. Игумнова, Закон № 136-ФЗ «дал право субъектам Федерации лишать органы местного самоуправления их полномочий, установленных федеральным законом (за отдельными исключениями), в одностороннем порядке, без указания на предельный срок, что подрывает самостоятельность органов местного самоуправления и ограничивает конституционно гарантированное право граждан России на местное самоуправление» [10].

В 40 субъектах Российской Федерации¹⁴ принимались законы о передаче полномочий от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти регионов. Наибо-

¹⁴ Мониторинг развития системы местного самоуправления Минюста России // Вопросы местного самоуправления. 2016. № 6. С. 8.

лее часто перераспределялись полномочия в сфере землепользования и градостроения.

Последний блок поправок касается перераспределения полномочий между сельскими поселениями и районом. Закон № 136-ФЗ из 34 вопросов местного значения сельских поселений оставил только 13, передав остальные на уровень муниципального района. Решение о трехкратном сокращении базового перечня вопросов местного значения для сельских поселений вполне оправдано и связано с отсутствием в них необходимых финансовых, материальных и кадровых ресурсов. Муниципальному району переданы вопросы, касающиеся:

- организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера;

- реализации мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах;

- исполнения муниципального лесного контроля и надзора и др.

Субъектам Федерации дано право своими законами дополнять перечень вопросов местного значения сельских поселений с учетом региональной и местной специфики. Некоторые субъекты сохранили за сельскими поселениями практически весь прежний круг вопросов, другие закрепили только 13 вопросов согласно поправке в Законе № 136-ФЗ. В соответствии с законом Иркутской области «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения» от 3 ноября 2016 г. № 96-ОЗ, каждый муниципальный район по согласованию с поселениями, территориально входящими в него, определяет свой список дополнительных вопросов местного значения, отнесенных к компетенции района.

Поправки, внесенные в Закон № 131-ФЗ в 2014–2015 гг., с двух сторон усилили позиции субъектов Федерации: «федеральный центр передал им полномочия по законодательному регулированию организации местной власти, и у городов многие субъекты поспешили забрать ряд ключевых компетенций» [11, с. 37]. Если первая редакция

Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» строилась на либеральной модели местного самоуправления, то последняя редакция трансформировалась в «государственную» модель, характеризующуюся высокой степенью зависимости местного самоуправления от федерального центра и от региональной власти [12, с. 33].

При этом, несмотря на большое количество внесенных поправок, Закон № 131-ФЗ по-прежнему не отвечает потребностям муниципальных образований, не стимулирует их на развитие территорий, а значит препятствует развитию реального самоуправления местных сообществ. Ранее этот закон просто критиковался, в настоящее время экспертное сообщество перешло от критики к разработке альтернативных концепций и законопроектов. Так, на конференции руководителей муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока 3 июня 2016 г. А. Н. Максимов¹⁵ заявил о том, что Комитет гражданских инициатив¹⁶ при поддержке Фонда Кудрина активно разрабатывает закон под рабочим названием «Основы законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации».

К сожалению, реформирование системы местного самоуправления в 2014–2015 гг. не коснулось главной проблемы российских муниципалитетов — их крайне низкой дотационности, без решения которой местное самоуправление никогда не превратится в фундамент народовластия. В долгосрочной перспективе перераспределение финансовых ресурсов в пользу местного самоуправления неизбежно. Необходимы дальнейшие шаги по изменению бюджетного и налогового законодательства которые превратят муниципалитеты из вечных просителей в полноценные субъекты развития своих территорий.

¹⁵ Максимов А. Н. руководитель проекта «Муниципальная карта России: точки роста» Комитета гражданских инициатив Фонда Кудрина. URL: <https://komitetgi.ru/projects/360/>.

¹⁶ URL: <https://komitetgi.ru/about>.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Цыпляев С. Государственному зданию необходим фундамент — местное самоуправление / С. Цыпляев // Ведомости. — 2013. — 9 дек.
2. Система муниципального управления : учебник / под ред. В. Б. Зотова. — СПб. : Питер, 2008. — 493 с.
3. Колодина Е. А. Бюджетный федерализм как основа региональной экономической политики / Е. А. Колодина // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2011. — № 6 (80). — С. 121–124.
4. Бабун Р. В. Территориальная организация местного самоуправления: куда идем и что делать? / Р. В. Бабун // Муниципальная власть. — 2013. — № 3. — С. 32–39.

5. Скоробогатый П. Местное самоуправление: истоки проблем и суть реформы / П. Скоробогатый // Эксперт. — 2014. — № 16. — С. 23–25.
6. Путин В. В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г. [Электронный ресурс] / В. В. Путин. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/.
7. Бабичев И. В. Новый этап муниципального строительства: возможности и риски / И. В. Бабичев // Местное право. — 2014. — № 3. — С. 10–18.
8. Васильев В. И. Не забыть главного / И. В. Васильев // Гражданин. Выборы. Власть. — 2014. — № 1. — С. 100–106.
9. Маркварт Э. Конституционные основы компетенции местного самоуправления / Э. Маркварт // Вопросы местного самоуправления. — 2016. — № 6. — С. 18–26.
10. Игумнов Е. Г. Правовые аспекты института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ / Е. Г. Игумнов // Местное право. — 2015. — № 6. — С. 23–36.
11. Бабун Р. Россия всегда росла с головы / Р. Бабун // Вопросы местного самоуправления. — 2016. — № 6. — С. 36–37.
12. Иванов О. Б. Казус самоуправления: низы не хотят? / О. Б. Иванов // Вопросы местного самоуправления. — 2016. — № 8. — С. 31–33.

REFERENCES

1. Tsypliyev S. Local self-government as the foundation of a state. *Vedomosti*, 2013, December 9. (In Russian).
2. Zotov V. B. (ed.). *Sistema munitsipal'nogo upravleniya* [The System of Municipal Administration]. Saint Petersburg, Piter Publ., 2008. 493 p.
3. Kolodina E. A. Fiscal federalism as basis for regional economic policy in modern Russia. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2011, no. 6 (80), pp. 121–124. (In Russian)
4. Babun R. V. Territorial pattern of local self-government: where are we heading and what are we to do? *Munitsipal'naya vlast' = Municipal Authority*, 2013, no. 3, pp. 32–39. (In Russian).
5. Skorobogatyi P. Local self-government: root-causes of problems and the essence of the reform. *Ekspert = Expert*, 2014, no. 16, pp. 23–25. (In Russian)
6. Putin V. V. *Poslanie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii Federal'nomu Sobraniyu 4 dekabrya 2014 g.* [Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly on December 4, 2014]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/. (In Russian).
7. Babichev I. V. A new phase municipal development: opportunities and risks. *Mestnoe pravo = Local Law*, 2014, no. 3, pp. 10–18. (In Russian).
8. Vasil'ev V. I. Not to forget the most essential thing. *Grazhdanin. Vyborny. Vlast' = Citizen. Elections. Power*, 2014, no. 1, pp. 100–106. (In Russian).
9. Markvart E. Constitutional framework of local self-government's competence. *Voprosy mestnogo samoupravleniya = Issues of Local Self-Government*, 2016, no. 6, pp. 18–26. (In Russian).
10. Igumnov E. G. Legal aspects of the institute of redistribution of powers between the local authorities and the state authorities of the Russian Federation. *Mestnoe pravo = Local Law*, 2015, no. 6, pp. 23–36. (In Russian).
11. Babun R. Russia has always advanced from the head. *Voprosy mestnogo samoupravleniya = Issues of Local Self-Government*, 2016, no. 6, pp. 36–37. (In Russian).
12. Ivanov O. B. A mishap of self-government: the poor don't want to? *Voprosy mestnogo samoupravleniya = Issues of Local Self-Government*, 2016, no. 8, pp. 31–33. (In Russian).

Информация об авторе

Колодина Елена Алексеевна — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: kolodina@bk.ru.

Author

Elena A. Kolodina — DSc in Economics, Professor, Head of Economics and Public Administration Department, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: kolodina@bk.ru.

Библиографическое описание статьи

Колодина Е. А. Исследование тенденций развития местного самоуправления в современной России / Е. А. Колодина // Известия Байкальского государственного университета. — 2017. — Т. 27, № 2. — С. 162–170. — DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(2).162-170.

Reference to article

Kolodina E. A. Study of the trends in local self-government development in contemporary Russia. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2017, vol. 27, no. 2, pp. 162–170. DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(2).162-170. (In Russian).