

УДК 332.122.62

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Петрова С.В., Бабешкова Е.В.**

*ФГБОУ ВО «Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова»,  
Чебоксары, e-mail: office@chuvsu.ru*

В статье проведен подробный анализ бюджета г. Чебоксары. Отмечены факты, по которым пришли к выводу, что в Российской Федерации местное самоуправление находится на стадии развития. Изучив причинно-следственные связи в области развития экономики и территорий, мы пришли к выводу о наличии двух взаимосвязанных цепочек развития: демократизация государственного управления → развитие местного самоуправления → укрепление экономической базы сельских поселений → рост созидательной активности селян → формирование гражданского общества → развитие сельских территорий. На примере Чувашской Республики проведен анализ становления и развития местного самоуправления. На основе анализа выявлены перспективы развития местного самоуправления в Чувашской Республике. Приведены аргументы о необходимости рассмотрения вопроса об укрупнении муниципальных образований в Чувашской Республике.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, социально-экономическое развитие, демократизация государственного управления, развитие сельских территорий

## PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Petrova S.V., Babeshkova E.V.**

*Federal State Budgetary Educational Institution «Chuvash State University. I.N. Ulyanov»,  
Cheboksary, e-mail: office@chuvsu.ru*

The article conducts a detailed analysis of the budget of Cheboksary. Noted the facts which have come to the conclusion that in the Russian Federation local self-government is under development. Examining the causal relationships in the development of economy and territory, we came to the conclusion about the presence of two interconnected chains for development: Democratization of government management → development of local self-government → the strengthening of the economic base of rural settlements → increase of creative activity of peasants → civil society → development of rural areas. On the example of Chuvash Republic the analysis of the formation and development of local self-government. Based on the analysis identified the prospects of development of local government in the Chuvash Republic. These arguments about the necessity of considering the consolidation of municipal entities in the Chuvash Republic.

**Keywords:** local governance, socio-economic development, democratization of state governance, development of rural areas

В условиях демократизации общества все возрастает роль местного самоуправления. В настоящее время происходят социально-экономические реформы общественной жизни, что является необходимой предпосылкой становления гражданского общества. Актуальность темы исследования состоит в том, что одной из важнейших народнохозяйственных проблем является становление местного самоуправления в России. Решение данной ключевой проблемы предполагает улучшение деятельности системы местного самоуправления.

Проведя подробный анализ нормативно-правовой базы регулирования местного самоуправления и изучив зарубежный опыт управления, можно утверждать, что в Российской Федерации местное самоуправление находится на стадии развития. Мы придерживаемся мнения, что данного института власти пока в России фактически нет. Для убедительности приведем несколько аргументов.

1. Начнем с определения понятия местное самоуправление. Под местным самоуправлением большинством авторов понимается си-

стема регулирования и развития в поселениях социально-экономических и иных отношений по решению вопросов местного характера на основе самоорганизации, на базе преимущественно, собственных ресурсов. Однако собственные ресурсы – это, прежде всего, собственные доходы. А с собственными доходами у местных администраций есть большие проблемы. Так, в подавляющем большинстве сельских администраций их доля колеблется в пределах 5–7%, то есть ничтожна. Так, для примера возьмем бюджет г. Чебоксары. Бюджет города Чебоксары за 2015 год исполнен по доходам в сумме 8 млрд 408,3 млн рублей, что составляет 98,8% к уточненным годовым назначениям. По сравнению с соответствующим периодом прошлого года доходы бюджета города снизились на 1,9% или на 167,0 млн рублей. Собственные доходы бюджета города Чебоксары за 2015 год составили в сумме 3 млрд 676,2 млн рублей или 101,4% к уточненным годовым назначениям. На рис. 1 представлен бюджет г. Чебоксары на 2016 год.

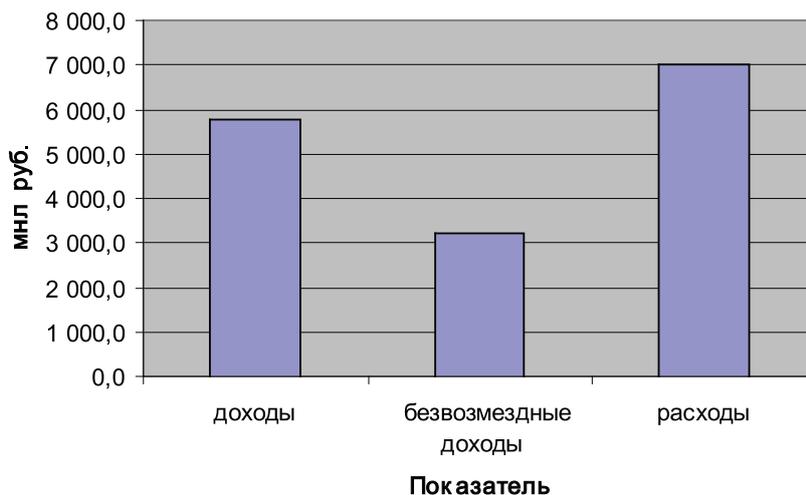


Рис. 1. Бюджет г. Чебоксары на 2016 год

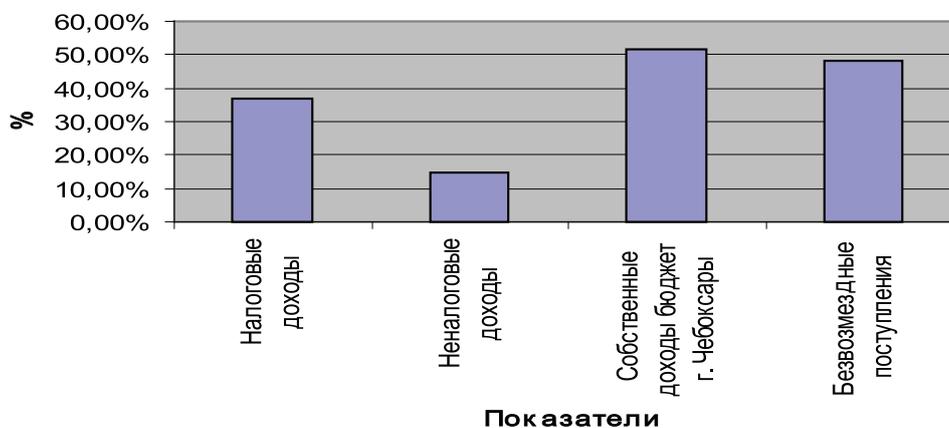


Рис. 2. Показатели бюджета г. Чебоксары на 2016 год

Из рис. 1 видно, что дефицит бюджета г. Чебоксары на 2016 год составляет 1 222,5 млн руб. Опыт зарубежных стран показывает, что для обеспечения организационной и финансовой самостоятельности органов местной власти (которая закреплена ст. 12 Конституции РФ и Европейской хартией местного самоуправления, ратифицированной Россией в 1996 году) доля этих доходов должна составлять порядка 75%.

Из рис. 2 видно, что в сложившихся условиях невозможно решение местных вопросов «преимущественно собственными ресурсами» и приходится полагаться на помощь вышестоящего бюджета. А в сельских поселениях России этот показатель в 12–15 раз ниже данного общепризнанного норматива.

2. Министерство финансов Российской Федерации в 2015 году проводило мониторинг соответствия муниципальных образований общемировым стандартам. Он показал, что соответствующим уровнем са-

мостоятельности в России обладают лишь 7% муниципальных образований [2].

3. Важное значение для органов местной власти имеет доля местных бюджетов в консолидированном бюджете страны. Практика показывает, что она не должна быть ниже 20% (по обследованным нами развитым странам в среднем она составляет 22,6%). Следует иметь в виду, что по официальным данным в России, даже с учетом районных бюджетов, направленных на выполнение функций государственного управления, но механически отнесенных к системе местного самоуправления, данный показатель в 2 раза ниже. На самом деле его значение еще меньше.

Таким образом, можно констатировать, что в России реально функционирующего института местного самоуправления нет. Таким образом, остается незадействованной целая ветвь управления, быстрыми темпами идет оголение сельских территорий. В этом плане негативное влияние

неразвитости указанного института значительно сильнее, чем политика неперспективных деревень.

Происходит огромное давление на города, особенно Москву, из-за массового притока населения из других регионов. При этом остается неиспользованным колоссальный созидательный потенциал нации, который по своим масштабам (как показывает зарубежный опыт) не меньше того, который заключен в нефтегазовом комплексе страны.

Следует иметь в виду, что уровень развития местного самоуправления является главным показателем степени демократизации социально-экономической жизни общества. При этом следует весьма неутешительный вывод: сформированная в России в результате реформ система общественно-экономических отношений не имеет ничего общего с демократией. Таким образом, пока эти отношения не будут изменены в необходимом направлении, сельские территории России не будут развиваться, а бюджетная обеспеченность сельских поселений останется на низком уровне [5].

Иначе говоря, если нет дееспособного института местного самоуправления, то нет реальной демократии, то есть условий для формирования гражданского общества, развития территорий, решения многих иных актуальных проблем российского села и общества в целом.

Важную роль в социальном развитии поселений играет уровень развития местного самоуправления. Если условия хозяйствования важны для развития экономики, то имеют решающее значение. Изучив причинно-следственные связи в области развития экономики и территорий, мы пришли к выводу о наличии двух взаимосвязанных цепочек развития:

1. Демократизация государственного управления → развитие местного самоуправления → укрепление экономической базы сельских поселений → рост созидательной активности селян → формирование гражданского общества → развитие сельских территорий.

2. Демократизация государственного управления → формирование многоукладной экономики на селе → формирование приемлемых условий хозяйствования → развитие экономики → развитие сельских территорий.

Практика показывает, что актуальность и эффективность местного самоуправления определяется тем, что уровень развития местного самоуправления является главным показателем степени демократизации общественно-экономической жизни страны. В свою очередь, в современном мире демократизация, то есть децентрализация

власти и ресурсов, является ключевым условием социально-экономического развития государства. Таким образом, будущее России зависит от развития местного самоуправления. Следует отметить, что ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» имеет для страны фундаментальное значение. Это говорит о необходимости особо ответственного отношения к его качеству.

Анализ публикаций по теме исследования и итоги проведенных нами опросов свидетельствуют, что развитие местного самоуправления многие связывают лишь с решением социально-экономических проблем территорий. Между тем речь здесь идет о куда более важном и глубинном процессе – об изменении идеологической основы общества на основе формирования в нем отношений, основанных на более справедливых принципах, позволяющих получить высокий социальный и экономический эффект.

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества [4]. В 2016 году Правительство РФ подготовило антикризисный план с расходами на 737 млрд руб., в том числе на поддержку регионов. Именно местное самоуправление обеспечивает ключевые жизненные потребности человека, оказывая решающее влияние на развитие гражданского общества, социальную активность граждан и на качество жизни в целом. Неслучайно укрепление института местного самоуправления сегодня является одним из приоритетных направлений государственной политики. В своем Послании Федеральному Собранию в 2016 году Президент Российской Федерации В.В. Путин сказал: – «Социально-экономический подъем этого региона – важнейший национальный приоритет. Инвесторы уже проявляют серьезный практический интерес к новым механизмам работы, которые мы предложили, включая территории опережающего развития». Рассмотрим перспективы развития местного самоуправления в Чувашской Республике. Так, Чувашская Республика первой начала осуществлять реализацию положений 131 федерального закона в полном объеме с 1 января 2006 года в числе шести регионов Приволжского федерального округа. Принятие закона привело к изменению структуры местного самоуправления, в результате чего общее количество муниципальных образований в стране увеличилось более чем в 2 раза – с 11 до 24 тысяч. Таким образом, появились сельские и городские поселения, муниципальные районы и городские округа. В настоящее время в Чувашской Республике

317 муниципальных образований: из них 291 поселение, 21 муниципальный район и 5 городских округов. Значительно увеличилось количество местных депутатов – от 500 до 4000 человек. За это время органы местного самоуправления сформированы во всех городских и сельских поселениях. Они включились в работу и приняли на себя функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах. Каждое муниципальное образование – это своего рода «маленькое государство», где есть территория, население и действующая власть. У каждого города, поселения или села нарабатан собственный опыт по вовлечению населения в решение вопросов местного значения: избраны старосты деревень и старшие по улицам, в городах сформированы ТОСы и Советы многоквартирных домов, которые стали нашими помощниками. Доброй традицией в сельских поселениях стало проведение «Дней Деревень», «Улиц», которые служат положительным примером в укреплении отношений между односельчанами, пропаганде здорового образа жизни, выявлении и поощрении социально активных семей. В Чебоксарах традицией стало проведение конкурсов на лучшее оформление дворовых площадок среди ТОСов, «Мой двор – мой сад» и городской конкурс «Общественное признание». Многие муниципалитеты строят свою работу на принципах открытости и гласности, которые являются основой федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления».

В мае 2006 года создан Совет муниципальных образований Чувашской Республики. И сегодня Совет является площадкой, где проводится анализ деятельности органов местного самоуправления, обобщается лучший опыт муниципалитетов, вырабатываются рекомендации по решению общих проблем. Совет обеспечивает представительство интересов местного самоуправления на республиканском уровне. Так, Михаил Васильевич Игнатьев с членами правительства ежегодно участвует в подведении итогов социально-экономического развития городов и районов Чувашии, в октябре принимал участие в расширенном заседании Правления Совета. Первый этап становления местного самоуправления прошел достаточно успешно. Можно сделать вывод, что одна из основных задач, которая заключалась в приближении местной публичной власти к населению, в целом решена. Вместе с тем есть проблемы, которые волнуют всех представителей муниципальных органов и которые необхо-

димо решать. Первая проблема – за 10 лет реформ в основной закон о местном самоуправлении внесено около 300 поправок, объем полномочий органов местного самоуправления увеличился почти в два раза. Так, если в 2003 году за городскими округами было закреплено 27 вопросов местного значения, за поселениями – 22, а за муниципальными районами – 20, то сейчас эти цифры выглядят иначе: 44, 39 и 38 полномочий соответственно. Увеличение произошло в связи с внесенными поправками в наш основной закон, а также за счет отраслевых законов, принятых без учета полномочий, установленных в 131 и 184 ФЗ. Некоторые полномочия сформулированы в законе расплывчато и некорректно, например «создание условий», «содействие», нет четкого правового разграничения полномочий между различными уровнями власти. Финансовая необеспеченность местных бюджетов сегодня активно обсуждается на разных уровнях: на заседаниях Совета по развитию местного самоуправления, на уровне Приволжского федерального округа и Государственной Думы Российской Федерации. Но окончательного решения пока нет. Как отметил Глава республики в своем Послании Государственному Совету: «Сегодня деятельность органов местного самоуправления является одной из самых актуальных. Социальное самочувствие населения во многом зависит от исполнения муниципалитетами своих полномочий. Однако практика показывает, что администрация и главы сельских поселений не всегда справляются с решением насущных проблем. Как правило, в муниципалитетах слабая ресурсная база, невысокий кадровый потенциал, в поселениях изношена система коммунальной инфраструктуры, требуют капитального ремонта социальные объекты. В связи с чем, наступило время, когда органам местного самоуправления необходимо рассмотреть вопрос об укрупнении муниципальных образований». Безусловно, все преобразования надо обсуждать и согласовывать с населением данных поселений. И самое главное, чтобы качество предоставляемых муниципальных услуг не ухудшилось. Вторая проблема – это кадровый потенциал органов местного самоуправления.

Исходя из вышеизложенного, Исполнительной дирекции Совета муниципальных образований необходимо:

1. Активизировать работу по выявлению лучших практик муниципального управления и положительного опыта по реализации переданных отдельных государственных

полномочий, содействовать в их распространении среди муниципалитетов Чувашской Республики.

2. Оказывать информационную, методическую, консультационную помощь муниципальным образованиям в решении вопросов, направленных на развитие местного самоуправления.

3. Организовать сбор и обобщение предложений по совершенствованию действующего законодательства, поступающих от членов Совета, и готовить обращения в соответствующие органы государственной власти.

4. Ежемесячно проводить работу по анализу практики взаимодействия с органами государственного контроля (надзора) и их должностными лицами, числу контрольных мероприятий, количеству и характеру истребованных документов, требованиям и срокам исполнения выданных предписаний.

5. Ежеквартально совместно с органами прокуратуры рассматривать результаты проверок и вырабатывать подходы к совместной деятельности, результаты представлять в Межведомственную комиссию при Главе Чувашской Республики в установленные сроки.

6. Продолжить работу по подготовке и подписанию соглашений с контрольно-надзорными органами.

7. Обеспечивать взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти, Общероссийским Конгрессом муниципальных образований, общественными объединениями, средствами массовой информации. И хотелось бы надеяться, что вновь избранные члены Правления активно включатся в нашу работу: будут представлять информацию о положительном опыте, высказываться об имеющихся проблемах и участвовать в выработке совместных решений.

## Список литературы

1. Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. Россия // Собрание законодательства РФ, 07.09.1998, № 36, ст. 4466.

2. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год // Информация официального сайта Министерства финансов. – URL: [http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/#ixzz46kOsnaJD](http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/#ixzz46kOsnaJD).

3. Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 19. – С. 65–69.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.03 № 131-ФЗ (с изм. и доп., вступающими в силу с 19.05.2013 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс].

5. Тумаланов Н.В. Функции государства в обеспечении выживаемости отраслей, находящихся под угрозой спада // *Oeconomia et Jus* (Экономика и право). – 2015. – № 1. – С. 41–46. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2015/1/5>.

## References

1. Evropejskaja Hartija mestnogo samoupravljenija ot 15 oktjabrja 1985 g. Rossija // *Sobranie zakonodatelstva RF*, 07.09.1998, no. 36, st. 4466.

2. Informacija o rezultatah provedenija monitoringa ispolnenija mestnyh bjudzhetov i mezhbjudzhetnyh otnoshenij v sub#ektah Rossijskoj Federacii na regionalnom i municipalnom urovnjah za 2015 god // Informacija oficialnogo sajta Ministerstva finansov. URL: [http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/#ixzz46kOsnaJD](http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/#ixzz46kOsnaJD).

3. Kartashov V.G. Vzaimodejstvie organov gosudarstvennoj vlasti sub#ekta Rossijskoj Federacii i organov mestnogo samoupravljenija // *Konstitucionnoe i municipalnoe pravo*. 2015. no. 19. pp. 65–69.

4. Ob obshhijh principah organizacii mestnogo samoupravljenija v Rossijskoj Federacii: Federalnyj zakon ot 06.10.03 no. 131-FZ (s izm. i dop., vstupajushhimi v silu s 19.05.2013 g.) // *Spravocno-pravovaja sistema «Konsultant Pljus»* [Jelektronnyj resurs].

5. Tumalanov N.V. Funkcii gosudarstva v obespechenii vyzhivaemosti otraslej, nahodjashhijhsja pod ugrozoi spada // *Oeconomia et Jus* (Jekonomika i pravo). 2015. no. 1. pp. 41–46. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2015/1/5>.