

УДК 342.25

Актуальные направления трансформации местного самоуправления

Шубцова Людмила Владимировна

Кандидат экономических наук, доцент,
профессор кафедры государственного и муниципального управления,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125167, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинградский, 49/2;
e-mail: Shubtsova@mail.ru

Аннотация

В статье проведен анализ будущей трансформации системы местного самоуправления в Российской Федерации, вызванной принятием в первом чтении проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и подготовкой к обсуждению Государственной Думой и внесением поправок в законопроект осенью 2024 года. Сделаны выводы о необходимости провести пилотные проекты в нескольких субъектах РФ с учетом дифференциации их по ряду показателей, например, таких как по уровню социально-экономического развития, по уровню урбанизации, по плотности и средней величине сельских поселений, по среднему расстоянию сельских поселений от районного центра и др. И только после осуществления пилотных проектов, на основе полученных выводов о социально-экономических последствиях введенных преобразований решить вопрос о конкретных формах трансформации местного самоуправления.

Для цитирования в научных исследованиях

Шубцова Л.В. Актуальные направления трансформации местного самоуправления // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 7А. С. 13-20.

Ключевые слова

Местное самоуправление, реформа местного самоуправления, законопроект о местном самоуправлении.

Введение

Российская Федерация находится на сложном этапе своего развития, когда приходится решать много накопившихся острых проблем. Это турбулентность в развитии предыдущих периодов, международные санкции, условия ведения специальной военной операции, необходимость быстро и эффективно осуществлять импортозамещение критически необходимых производств, обеспечивая конкурентоспособность, стратегическое развитие страны, выход на высокие темпы экономического роста, – как поставил задачу Президент, – выше среднемировых, при одновременном улучшении жизни российских граждан, значительным сокращением бедности, повышении предстоящей продолжительности жизни, организации новых рабочих мест прежде всего в наукоемких производствах и в производствах с высокой добавленной стоимостью, реорганизации всей системы занятости в стране. В этих условиях нужно единство, крепкая вертикаль власти, четкое исполнение поставленных задач на всех уровнях управления сверху донизу [Лебедева, 2023].

К тому же после внесения поправок в Конституцию в 2020 г. в ней появилось понятие «единая система публичной власти», которое представляет совокупность органов госвласти и органов МСУ, что еще раз подчеркивает необходимость укрепления все системы власти в стране [Гришин, 2023].

Как показывает опыт, базовую роль в решении этих важнейших сложных вопросов в создавшихся неблагоприятных внешних и внутренних условиях играет *местное самоуправление* как власть, органично соединяющая непосредственно территорию и граждан. Уровень местного самоуправления является основой реализации всех стратегических государственных документов: стратегий, концепций, программ, долгосрочных и среднесрочных прогнозов, государственных и муниципальных проектов и программ, планов действия Правительства и т.д. В конечном итоге вся их реализация проходит на конкретной территории и непосредственно населением, проживающим на ней, поэтому переоценить значение местного самоуправления по вкладу в развитие страны как уровня власти невозможно.

Анализ проблем МСУ

Местное самоуправление в том *организационном виде*, в котором существует до настоящего времени, не только не справляется с поставленными государством задачами, но и не может решить большинство собственных проблем.

Финансовая обеспеченность основной части муниципальных образований находится на крайне низком уровне, не дает возможности для обеспечения полномочий МСУ и для эффективного развития множества объектов муниципального управления. Исключения составляют крупные муниципальные образования, представляющие собой районы высокой концентрации промышленного производства, которых в России, к сожалению, не так много. Другая же часть – основная масса городских и сельских поселений – имеет очень слабую экономическую базу и небольшой доход от налоговых поступлений, что существенно ограничивает их возможности по реализации полномочий по решению закрепленных за ними вопросов местного значения, а также финансовую самостоятельность, и ставит в зависимость от федерального и регионального бюджета.

Дефицит квалифицированных кадров в муниципальных органах власти также является немаловажной проблемой, оказывающей влияние на эффективность деятельности местного

самоуправления, особенно эта нехватка ощущается в сельской местности. Данная проблема возникает вследствие недостаточного нормативно-правового регулирования кадровой политики органов местного самоуправления. Кроме того, существенное влияние оказывает и отсутствие отработанной системы подготовки специалистов в данной сфере. Однако предложенное укрупнение муниципальных образований вызовет, по предварительным оценкам, сокращение около 30% муниципальных служащих, порядка 100 тыс. человек попадут под сокращение. И это тоже вызовет массу проблем и по пределу власти, и по занятости, особенно в сельских поселениях.

Цифровизация государственного и муниципального управления тормозит на местном уровне, не хватает ресурсов, от которых зависят современные преобразования как самого управления, так и всего социально-экономического комплекса страны. Даже процесс оцифровки документов идет медленно, не говоря уже о применении больших данных, об использовании искусственного интеллекте в управлении и т.д.

По-прежнему остается невысокой прозрачность деятельности органов местного самоуправления, и в связи с этим уровень понятности и доверия у населения к власти на местах низкий. Таким образом, формируется оторванность органов власти от граждан, наблюдается слабый ее контакт с институтами гражданского общества в целом. А слабый контакт с населением означает и низкий уровень развития демократии. Хотя местное самоуправление по своей природе – основа демократии в стране, ее колыбель, воспитывающая активную жизненную позицию у граждан, дающая неоценимый опыт участия в политических процессах в стране.

Таким образом, можно резюмировать, что местное самоуправление под давлением объективных факторов плотно подошло к необходимости новой реформы.

Основные направления трансформации новой системы местного самоуправления призваны, с одной стороны, упростить систему, с другой стороны, усилить ее. Предполагается введение одноуровневой системы организации самоуправления на местах; четкое закрепление полномочий муниципалитетов; усиление ответственности глав муниципальных образований.

Во-первых, введение одноуровневой системы местного самоуправления будет осуществляться в городских округах, муниципальных округах и внутригородских территориях городов федерального значения. Предполагается, что до 2028 г. все сельские и городские поселения должны быть объединены с районами в муниципальные или городские округа, а их советы и администрации должны быть ликвидированы. В сравнении с реализуемым в настоящее время Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.03.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», число муниципальных образований насчитывает более 18 тысяч (табл. 1) [Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, [www](http://www.fedlaw.ru)].

Таблица 1 - Количество муниципальных образований по видам (2022 г.)

Муниципальные образования		Уровень (согласно ОКТМО)		Всего
		I	II	
муниципальный район		1421	—	1421
муниципальный округ		311	—	311
городской округ	без внутригородского деления	588	—	588
	с внутригородским делением	9	—	9

Муниципальные образования		Уровень (согласно ОКТМО)		Всего
		I	II	
внутригородское муниципальное образование	внутригородская территория города федерального значения	267	—	267
	внутригородской район городского округа с внутригородским делением	—	23	23
сельское поселение		—	14 580	14 580
городское поселение		—	1203	1203
Всего		2587	15 815	18 402

И это, безусловно, вызовет укрупнение муниципальных образований и пересмотр их границ. Если раньше многие вопросы не могли быть решены из-за распыления ресурсов среди большого числа и решались путем организации межмуниципального сотрудничества, что гораздо сложнее по причине разнонаправленности интересов территории и властей разных муниципальных образований, то теперь создаются условия для прямого решения вопросов на основе укрупнения возможностей и силы муниципальной власти.

Во-вторых, представительный орган муниципального образования формируется единственным способом – муниципальными выборами. Этот шаг направлен на укрепление прозрачности и демократии на муниципальном уровне.

Глава муниципального образования будет избираться на выборах либо представительным органом этого образования, либо из состава депутатов, либо из числа предложенных главой региона кандидатов. Предусмотрено укрепление вертикали власти.

Также предусматривается, что глава субъекта РФ сможет отправить главу муниципального образования в отставку за систематическое недостижение показателей эффективности. То есть усиливается подконтрольность и закрепляются рычаги влияния государственной власти на местное самоуправление.

Одновременно вводится интеграционное единство, оно обеспечивается в соответствии с принципом единства системы публичной власти, тем, что глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность.

Устанавливается единый срок полномочий продолжительностью пять лет на региональном и муниципальном уровне.

Законопроект принят в первом чтении 25 января 2022 г., депутаты Госдумы готовы вернуться к обсуждению реформы местного самоуправления, поступило более 700 поправок. Основа концепции законопроекта – это одноуровневая система МСУ, и в первом чтении именно она была поддержана Госдумой. Около 30 000 разных предложений от муниципалитетов и экспертов поступило во Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления (ВАРМСУ), к председателю и членам экспертного совета Союза российских городов. Основные направлены на совершенствование территориальной организации и разграничение полномочий между уровнями власти. Всего законопроект состоит из 11 глав и 65 статей. В их числе «Законодательный орган субъекта РФ», «Высшее должностное лицо субъекта», «Система исполнительных органов субъекта», «Экономическая основа деятельности органов публичной власти» и другие [Законопроект № 40361-8, www].

Документом предполагается создание в России единой модели организации и деятельности органов публичной власти регионов, прописываются их полномочия, а также уровень ответственности. Президент сможет отправлять в отставку региональные заксобранья,

руководители субъектов получают право переизбираться более двух раз, но должны будут именовать себя только главами. В большинстве фракций готовы законопроект поддержать, однако предлагают внести ряд поправок. Эксперты считают, что с принятием документа организация деятельности публичной власти в регионах будет завершена.

Теперь в названии должности высшего должностного лица региона предусматривается «глава» с дальнейшим указанием наименования субъекта. При этом допускается в соответствии с конституционными положениями учет исторических, национальных традиций, что может быть отражено в дополнительном названии должности высшего должностного лица субъекта РФ, но без дублирования в названии должности главы государства – Президента РФ.

Кроме того, главы регионов признаются законопроектом «обязательными органами публичной власти». Они имеют право одновременно замещать госдолжность Российской Федерации и госдолжность субъекта, руководить исполнительной властью, формировать структуру управления, должны избираться населением или депутатами местного заксобрания. Также для всех руководителей субъектов прописывается единый срок полномочий, который будет составлять пять лет. При этом законопроект предусматривает снятие для глав запрета избираться более двух сроков подряд.

Закрепляется, что федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании региональных органов исполнительной власти в сферах образования, здравоохранения, финансов, а также жилищного, строительного надзора.

Согласно законопроекту, меняется и механизм ответственности руководителя региона. Он не только может быть *отстранен от должности* Президентом РФ, в том числе в связи с утратой доверия, – глава государства будет вправе применять к нему иные меры ответственности, такие как *предупреждение, выговор*. В течение пяти лет после отрешения главы региона от должности президентом такое лицо не может претендовать на эту должность ни в одном регионе.

Еще один большой блок норм посвящен единству деятельности и полномочий заксобраний. В законопроекте детально прописывается возможное разрешенное количество депутатов, которое будет зависеть от численности избирателей. Например, парламентариев должно быть не менее 15 и не более 50 – при числе голосующих менее 500 тыс. человек; не менее 35 и не более 90 – при числе избирателей от 1 до 2 млн.

Срок полномочий заксобраний, так же как у глав субъектов, должен составлять пять лет. В числе оснований для роспуска законопроектом устанавливаются решение самого заксобрания прекратить свою деятельность, вердикт суда, распоряжение главы региона, а также президента. В последнем случае это произойдет, если депутаты примут законопроект, противоречащий нормам Конституции, и в течение трех месяцев не отменят его.

Однако возникают некоторые сомнения в достаточности обоснований для скорого введения новшеств в систему местного самоуправления. Реформа предполагает массовые изменения по всей территории Российской Федерации, которая характеризуется крайним разнообразием условий и характеристик по всем критериям: историческим, природным, экологическим, национальным, демографическим, экономическим и др. Муниципальное управление при всех своих отдельных недостатках решает массу вопросов организации жизнедеятельности (управление жилищно-коммунальным хозяйством, образованием, здравоохранением, многими вопросами социальной политики и др.) на своих территориях, находится в контакте с народными представителями ТОС по разным направлениям деятельности, обеспечивает документами, справками население, находящееся вне пределов хорошей доступности к районным центрам, что крайне важно в условиях многих территорий со слаборазвитой дорожной инфраструктурой.

В практике российского государственного управления, разработки и проведения государственных реформ в разных сферах деятельности прекрасно себя зарекомендовали пилотные проекты. На наш взгляд, в реформе местного самоуправления следовало использовать этот инструмент. Отдельные регионы, конечно, занимались укрупнением и слиянием муниципальных образований, но в основном это высокоразвитые по уровню социально-экономического развития, с хорошо развитой инфраструктурой и высоким уровнем урбанизации типа Московской области, Краснодарского края, но они не типичны для всей России, скорее исключительны в известной мере [Малева, www].

Реформы требуют прогнозирования социально-экономических последствий принятых государственных решений в настоящее время и в стратегической перспективе, требуют взвешенной оценки и ранжирования рисков, оценки перераспределения ресурсов. В данном случае необходимо проведение пилотов в разных регионах, с учетом их специфических характеристик, показателей, например, таких как уровень социально-экономического развития, уровень урбанизации территории, плотность населения, количество и средняя величина сельских поселений, среднее расстояние от сельских поселений до районного центра и др. И только после проведения дополнительных исследований и оценок можно вводить такие кардинальные изменения в систему местного самоуправления, ведь последствия скажутся на качестве жизни миллионов российских граждан.

Заключение

Принцип *единства системы публичной власти* был закреплен в Конституции впервые. Он предполагает согласованное действие различных уровней власти как единого целого во благо граждан. Это важный шаг на пути улучшения работы государственного механизма. Внесенный законопроект – это следующий шаг в приведении законодательства в соответствие с обновленной Конституцией, а также внесении вклада в обеспечение национальной безопасности и повышение эффективности государственного и муниципального управления. Поступившие предложения по реформе местного самоуправления нуждаются в тщательной предварительной проработке и апробации, проверке в виде пилотных проектов в регионах Российской Федерации, разработке прогнозов социально-экономических последствий пореформенных предложений.

Библиография

1. Гришин В.В. Конституционные основы организации местного самоуправления в Российской Федерации // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2023. № 1 (65). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnye-osnovy-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 14.04.2024).
2. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8?ysclid=lvdf9277a5726085916> (дата обращения: 10.04.2024).
3. Зевахина Е.В. Реформы местного самоуправления в России // Экономика и социум. 2019. № 12 (67). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reformy-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii> (дата обращения: 8.04.2024).
4. Иванова К.А. (ред.) Местное самоуправление в системе публичной власти. М.: Проспект, 2022. 72 с.
5. Лебедева М.Л. Оптимизация системы местного самоуправления в России // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2023. № 11-1 (86). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/optimizatsiya-upravleniya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya-rossii> (дата обращения: 11.04.2024).
6. Малева Ю. Новую Москву поделят на муниципалитеты. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/04/23/1033504-novuyu-moskvu-podelyat-na-munitsipaliteti> (дата

обращения: 23.04.2024).

7. Мухаметшина Е. Законопроект о муниципальной реформе не будет принят в 2022 году. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/10/12/945022-zakonproekt-o-munitsipalnoi-reforme> (дата обращения: 20.04.2024).
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.03.2024). URL: <https://sudact.ru/law/federalnyi-zakon-ot-06102003-n-131-fz-ob/> (дата обращения: 20.03.2024).
9. Парсунová V. et al. Revenues of municipalities as a tool of local self-government development (comparative study) //Administrative Sciences. – 2020. – Т. 10. – №. 4. – С. 101.
10. Ruge K., Ritgen K. Local self-government and administration //Public administration in Germany. – 2021. – С. 123-141.

Current directions of transformation of local self-government

Lyudmila V. Shubtsova

PhD in Economics, Associate Professor,
Professor of the Department of state and municipal administration,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125167, 49/2 Leningradskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Shubtsova@mail.ru

Abstract

The article analyzes the future transformation of the local government system in the Russian Federation caused by the adoption in the first reading of the draft law "On General Principles of local Government organization" and preparation for discussion by the State Duma and amendments to the draft law in autumn 2024. Conclusions are drawn about the need to conduct pilot projects in several subjects of the Russian Federation, taking into account their differentiation by a number of indicators, for example, such as the level of socio-economic development, the level of urbanization, the density and average size of rural settlements, the average distance of rural settlements from the district center, etc. And only after the implementation of pilot projects, on the basis of the conclusions about the socio-economic consequences of the introduced transformations, to resolve the issue of specific forms of transformation of local self-government.

For citation

Shubtsova L.V. (2024) Aktual'nye napravleniya transformatsii mestnogo samoupravleniya [Current directions of transformation of local self-government]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (7A), pp. 13-20.

Keywords

Local self-government, local government reform, draft law on local self-government.

References

1. Grishin V.V. (2023) Konstitutsionnye osnovy organizatsii mestnogo samoupravleniyav Rossiiskoi Federatsii [Constitutional Foundations of Local Self-Government in the Russian Federation]. *Izvestiya VUZov. Povolzhskii region. Obshchestvennye nauki* [News of Universities. Volga Region. Social Sciences], 1 (65). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnye-osnovy-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossiyskoy-federatsii> [Accessed 14.04.2024].

2. Ivanova K.A. (ed.) (2022) *Mestnoe samoupravlenie v sisteme publichnoi vlasti* [Local self-government in the public authority system]. Moscow: Prospekt Publ.
3. Lebedeva M.L. (2023) Optimizatsiya sistemy mestnogo samoupravleniya v Rossii [Optimization of the Local Government System in Russia]. *Mezhdunarodnyi zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk* [International Journal of Humanities and Natural Sciences], 11-1 (86). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/optimizatsiya-upravleniya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya-rossii> [Accessed 11.04.2024].
4. Maleva Yu. *Novuyu Moskvu podelyat na munitsipaliteti* [New Moscow will be divided into municipalities]. Available at: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/04/23/1033504-novuyu-moskvu-podelyat-na-munitsipaliteti> [Accessed 23.04.2024].
5. Mukhametshina E. *Zakonoproekt o munitsipal'noi reforme ne budet prinyat v 2022 godu* [The bill on municipal reform will not be adopted in 2022]. Available at: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/10/12/945022-zakonoproekt-o-munitsipalnoi-reforme> [Accessed 20.04.2024].
6. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 23.03.2024)* [On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation: Federal Law of October 06, 2003 No. 131-FZ (as amended on 23.03.2024)]. Available at: <https://sudact.ru/law/federalnyi-zakon-ot-06102003-n-131-fz-ob/> [Accessed 20.03.2024].
7. Papcunová, V., Hudáková, J., Štubňová, M., & Urbaníková, M. (2020). Revenues of municipalities as a tool of local self-government development (comparative study). *Administrative Sciences*, 10(4), 101.
8. Ruge, K., & Ritgen, K. (2021). Local self-government and administration. *Public administration in Germany*, 123-141.
9. *Zakonoproekt № 40361-8 «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v edinoi sisteme publichnoi vlasti»* [Bill No. 40361-8 "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in a Unified System of Public Authority"]. Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8?ysclid=lvdf9277a5726085916> [Accessed 10.04.2024].
10. Zevakhina E.V. (2019) Reformy mestnogo samoupravleniya v Rossii [Government Reforms in Russia]. *Ekonomika i sotsium* [Economy and Society], 12 (67). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/reformy-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii> [Accessed 8.04.2024].