

**Аносова В.В.**

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

---

Аносова В. В. — ведущий специалист Воронежской городской думы

---

**Аннотация:** в статье рассмотрены основные проблемы развития местного самоуправления в условиях сложившейся в России системы федеративных отношений: распределение полномочий между различными уровнями власти, муниципальная автономия, межбюджетные отношения, укрепление финансовой базы муниципалитетов. Сделан вывод о том, что необходимо совершенствование механизмов взаимодействия вертикали «федерация — регион — муниципалитет» для эффективной реализации социально-экономического потенциала местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное образование, муниципальная автономия, регион, федерализм, федеративные отношения.

**Annotation:** the article deals with the main problems of the development of local government in the system of federative relations in Russia: distribution of powers between the different levels of government, municipal autonomy, strengthening the financial base of municipality. The author comes to the conclusion that it's necessary to improve the interaction of the different levels of government for effective implementation of the social and economic potential of local government.

**Key words:** local government, municipality, municipal autonomy, federalism, federative relations, region.

В нашей стране проблема местного самоуправления имеет особую актуальность. Целый ряд объективных причин, таких как территориальная протяженность страны, пестрота национального состава, разнообразие культур и различный уровень социально-экономического развития отдельных территорий, привел к поиску наиболее оптимального пути развития местного самоуправления в России.

Согласно Конституции 1993 года Россия является федера-

тивным государством, которое основывается на принципах государственной целостности, единстве системы государственной власти, а также гарантирует принцип равноправия и самоопределения народов. Государственное устройство России предполагает наличие двух уровней государственной власти — федерального и регионального. Местное самоуправление представляет собой децентрализованную форму организации публичной власти, которая обеспечивает решение вопросов местного значения и исполнение нормативных актов органов государственной власти в пределах территории отдельных поселений самим населением или образуемыми им органами.

Одним из показателей состояния федеративных отношений в стране является степень разграничения полномочий между различными уровнями власти. Федеральная власть строит свои отношения исключительно с регионами (субъектами федерации). По отношению к местному самоуправлению федеральный центр устанавливает правовые рамки, вырабатывает основные принципы деятельности муниципальных органов власти.

Непосредственные взаимоотношения с муниципалитетами строят субъекты федерации, которые и определяют институциональные особенности модели местного самоуправления в регионе. Несмотря на то, что федеральным центром принимается единое для всех регионов законодательство, каждый субъект по своему решает вопросы бюджетной и налоговой политики, организации местного самоуправления.

Отсутствие четких критериев и процедур разграничения полномочий между субъектами федерации и органами местного самоуправления в России стало предпосылками проведения целого ряда реформ. Начавшаяся в 2003 году реформа местного самоуправления привела к существенным изменениям характера отношений между уровнями государственной и муниципальной власти.

В качестве одной из основных целей реформы было обозначено приближение власти к населению за счет создания на территории РФ муниципальных образований, которые должны заниматься решением повседневных проблем жителей. От муниципальной власти напрямую зависит качество реализации национальных проектов на местах, а также эффективность оказания услуг жителям муниципальных образований.

Федеральным законом от 06 октября 2003 года «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» установлены универсальные правовые нормы для всех муниципальных образований. Законом признается принцип муниципаль-

ной автономии, но в тоже время, государство оставило за собой возможность влиять на муниципальный уровень власти через институт отдельных государственных полномочий, регламентировало порядок решения конкретных вопросов местного значения. Формально за муниципальными образованиями была закреплена свобода действий при оказании публичных услуг жителям, однако не исключалась возможность регулирования этого процесса государственными органами. Муниципальная автономия на практике оказалась очень ограниченной. Процесс включения муниципальных образований в вертикаль власти привел к повсеместному распространению отношений «начальник — подчиненный» между главами субъектов федерации, руководителями городских округов и муниципальных районов.

В условиях формирования новой политической системы усилилось влияние региональных властей на органы местного самоуправления через партийные структуры. Почти все главы регионов и муниципалитетов вступили в «партию власти», активно помогая ей выстраивать вертикаль власти. Основным качеством руководителя любого уровня стала лояльность по отношению к действующему президенту, что сводит на нет любое проявление инициативы на местах. Вместе с тем, усиление партийного представительства в органах местного самоуправления имеет как свои достоинства, так и недостатки. С одной стороны, у партийной фракции в муниципалитете появляется возможность включаться в партийный механизм контроля и отчета. Партийное представительство заставляет местные отделения партий вникать в дела территорий, заботиться о сохранении и росте доверия населения. Это способствует и повышению ответственности депутатов от партий перед избирателями, так как на кону стоит репутация политической партии в целом.

Серьезным конфликтом может обернуться ситуация, когда выборные должностные лица муниципальных образований (особенно крупных и средних городов) или большинство избранных депутатов представительных органов власти являются представителями иной политической партии, нежели губернатор и др. Противостояние, которое может возникнуть в этом случае, способно нарушить работу органов местного самоуправления, что отразится не только на политической ситуации в муниципальном образовании, но и на финансовых взаимоотношениях.

Межбюджетные отношения являются важнейшей составляющей федеративных отношений. Собственная доходная база большинства муниципальных образований существенно отстает от перечня полномочий, которые на данный момент переданы центром.

Исполнение муниципальными образованиями несвойственных им функций в таких сферах, как мобилизационная подготовка, предотвращение терроризма и чрезвычайных ситуаций без должного финансового обеспечения может привести к снижению уровня безопасности граждан.

Налоговое и бюджетное законодательство значительно ограничило финансовую автономию и обеспеченность муниципальных образований. В связи с сокращением перечня налоговых источников местных бюджетов большинство муниципальных образований стали дотационными. В структуре финансовой помощи местным бюджетам все большее значение приобретает предоставление субсидий, т. е. долевое участие бюджетов вышестоящего уровня в финансировании тех расходов, которые являются необходимыми для субъекта федерации. Произошла чрезмерная централизация финансовых ресурсов на федеральном уровне.

В этой связи необходимо выработать качественно новый подход в отношении различных типов муниципальных образований. Для тех муниципалитетов, в которых наблюдается рост по ряду основных социальных, экономических и др. показателей, необходимо разработать ряд стимулов для дальнейшего развития, а отстающим в развитии территориям (прежде всего сельским) должны быть гарантированы меры государственной поддержки.

Первый тип муниципальных образований должен стать более автономным путем предоставления им права самостоятельного определения перечня решаемых ими вопросов местного значения, а также развития налогооблагаемой базы местного бюджета, и развития своей территории. Экономическая самостоятельность особенно необходима крупным и средним городам, где сосредоточен экономический потенциал страны и проживает наиболее активная часть населения.

На менее развитых территориях государство должно взять на себя функции по финансовому обеспечению строительства крупных инфраструктурных объектов, а также гарантировать соблюдение базовых стандартов оказания услуг населению. Обеспечить жизнеспособность таких территорий возможно путем пересмотра существующих критериев формирования границ муниципальных образований. Таким критерием должна стать существующая ресурсная база, которая позволит обеспечить муниципальному образованию определенный уровень самостоятельности.

Анализируя результаты реформы местного самоуправления, можно сказать, что наблюдается тенденция роста зависимости большинства муниципалитетов от региональных властей по при-

чине отсутствия необходимого ресурсного обеспечения работы муниципальных органов власти. Практика передачи государственных полномочий на муниципальный уровень должна стать более взвешенной. Органы местного самоуправления должны перестать отвечать за те мандаты, которые не подкреплены финансово, как например, обеспечение жилыми помещениями нуждающихся граждан.

Местное самоуправление, являясь наиболее востребованным среди населения уровнем публичной власти, не выполняет в полной мере функций по самоорганизации территориальных сообществ в силу его фактического слияния с системой органов государственной власти.

Для эффективной реализации социально-экономического потенциала местного самоуправления необходимо дальнейшее совершенствование механизмов взаимодействия вертикали «федерация-регион-муниципалитет». Важнейшим фактором развития местного самоуправления должно стать максимальное включение населения муниципального образования в процесс управления территорией.

#### **Список литературы:**

1. Алпатов Ю. М. Российский федерализм и местное самоуправление. — М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. — 292 с.
2. Клисторин В. И. Российский федерализм: региональная политика, направленная на поддержку муниципальных образований // Регион: экономика и социология. — 2009. — № 3. — С. 41–54.
3. Петрова Т. А. Стимулы и противоречия муниципальной реформы // Регион: экономика и социология. — 2007. — № 3. — С. 250–257.
4. Стародубровская И. В. возможные сценарии развития федерализма и местного самоуправления // Практика муниципального управления. — 2011. — № 6 // <http://www.mcfrru/journals/67/208/45730/45731/>