

DOI 10.35775/PSI.2025.128.11.016

УДК 32.323

М.Н. ГУБАЧЕВ

кандидат философских наук, Уфимский
государственный технический университет (УГНТУ),
филиал в г. Стерлитамак, Россия, г. Стерлитамак

ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье исследуются институты местного самоуправления в исторической динамике и современном контексте, с акцентом на российский опыт. Показано, что местное самоуправление, уходящее корнями в античные муниципии и древнерусские вечевые собрания, на протяжении веков эволюционировало как начальная форма публичной власти, адаптируясь к особенностям социально-политического устройства. Особое внимание уделено постсоветскому периоду, когда принятие Конституции 1993 года и федеральных законов (№ 154-ФЗ 1995 г., № 131-ФЗ 2003 г.) заложило правовые основы децентрализации, однако их реализация столкнулась с рядом системных проблем.

Среди ключевых трудностей выделены размытость разграничения полномочий между уровнями власти, финансовая зависимость муниципалитетов, сложности совмещения выборных должностей, недостаточная материально-техническая база для управления социальной инфраструктурой. Проанализированы противоречия в нормотворчестве, вызванные излишней детализацией правовых норм или пробелами в регулировании, а также дискуссионные вопросы терминологии – в частности, соотношение понятий «местное самоуправление» и «местное управление». При этом подчеркивается, что эффективное самоуправление возможно лишь при сочетании четких правовых рамок, финансовой самодостаточности и учета локальных особенностей. В итоге местное самоуправление трактуется не как альтернатива централизации, а как инструмент интегрированного развития, позволяющий гармонизировать общенациональные цели с локальными интересами при условии системной поддержки со стороны государства.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное управление, федерализм, субсидиарность, разграничение полномочий, бюджетная обеспеченность, нормативно-правовая база, административно-территориальное деление.

Институты самоуправления в историческом процессе приобретали уникальные черты в зависимости от объективных и социокультурных особенностей. Самоуправление основывается, прежде всего, на возможности общин самостоятельно определять деятельность. Данный вопрос невозможно решить универсально, поэтому поиск ответа о путях повышения эффективности деятельности таких институтов, о балансе между централизацией и децентрализацией

необходимо понимать условия и традиции, политическую культуру и теорию государственного управления.

Следует подчеркнуть, что в работах российских авторов, опубликованных в последние годы, освещается широкий спектр вопросов близких к данной предметной области [1; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14].

Однако проблему повышения эффективности местного самоуправления в России нельзя назвать однозначно исчерпанной. В силу многих объективных обстоятельств изучение обозначенной темы продолжает сохранять высокий уровень актуальности.

Общеизвестно, что следствие формирования централизованных государств – раздел общественной власти на подсистемы: государственную и муниципальную (местную). И последняя, по результатам исторических исследований, является начальной формой публичной власти. Но местное самоуправление как доминирующая форма организации управления известна на ранних стадиях развития общества, далее – государство. Исторический опыт развития местного управления и самоуправления играет огромную роль в понимании проблемы генезиса государства и права. Само понятие «муниципальный» происходит от латинского «municipium», что в буквальном смысле означает «самоуправляющаяся община». Статус муниципия в Древнем Риме присваивался определенным городам, получавшим право самоуправления.

История российской государственности и есть процесс реформирования центрального и местного органов власти в целях эффективного управления огромными территориями Российской империи, Советского Союза, Российской Федерации.

Несомненно, что резкий переход от царской автократии и тоталитаризма КПСС к правовому демократическому государству повлек за собой ряд трудностей:

- отсутствие четких критериев разграничения полномочий между субъектами Федерации и местным самоуправлением, в результате чего принцип федерализма не доходит до местных сообществ, до каждого гражданина;
- не в полном объеме переданы органам местного самоуправления полномочиями с необходимыми материальными и финансовыми средствами;
- не было учета функционирования разнородных самобытных местных сообществ, обеспечивающих самостоятельное решение вопросов местного значения, прав и свобод человека;
- отсутствие в Российской – Федерации единой модели федеративных отношений, доходившей до каждого сообщества.

Конституция РФ закрепляет пять групп предметов ведения и полномочий, которые базируются на правовом обеспечении: исключительное ведение Российской Федерации; совместное ведение Российской Федерации и субъектов Федерации; ведение субъектов Федерации; совместное ведение двух или более сложносоставных субъектов Федерации, а также вопросов государственной

власти, переданных в ведение органов местного самоуправления. В основе конституционный принцип субсидиарности: вопросы отнесены к компетенции того уровня управления, на котором они решаются эффективно. Возможность использовать как централизацию, так и децентрализацию властных полномочий предоставляет федерализм.

Сегодня теория государства понимает самоуправление как самостоятельное решение местным сообществом социальных интересов (правительственными органами исполняются государственные дела). Исходим из того, что самоуправление должно решать и часть проблем государственных органов. Таким образом, местное сообщество всегда служит и государственным интересам. Самоуправляемое общество – совокупность саморегулируемых ассоциаций и общин. Следовательно, история российской государственности рассматривается и как форма деятельности личности, когда источник власти не государство, а, прежде всего, граждане, объединяющиеся на основе «неотчужденных прав», сами управляющие делами и решающие вопросы. И потому на современном этапе развития общества федерация понимается не как децентрализация, но как поиск самобытности и специфики местного сообщества, строительство интегрированного государства. Соответственно, необходимы совместные и скоординированные действия субъектов государства на всех уровнях, сближение и даже совмещение целей государственности с задачами территориального и национального развития, в том числе в реализации этно-национальных, культурно-исторических и других составляющих через развитие системы местного самоуправления на традиционно российской основе.

Каковы же пути повышения эффективности деятельности института местного самоуправления? Прежде всего, необходима четкая нормативно-правовая база. Формирование законодательно-нормативной базы о местном самоуправлении в России осуществлялось с учетом федеральных законов о местном самоуправлении (закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), которые оказали сильнейшее влияние на развитие местного управления, способствовали определению категорий, относящихся к муниципальному самоуправлению, а также демократизации публичной власти в России.

Именно при практической реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и проявились актуальные проблемы:

во-первых, разграничение полномочий и качество нормотворчества, ведь неперенным условием для самоидентификации системы местного самоуправления является наличие у нее сферы проявления. Излишняя детализация правоотношений ведет к «девальвации» правовых норм, гарантирующих самостоятельность местному самоуправлению в пределах его полномочий. Однако до настоящего времени в ряде регионов обострены противоречия, связанные

с разделением полномочий между муниципалитетами и региональными властями. И это при том, что закон, исходя из принципа субсидиарности, вывел некоторые дела, не требующие в данных условиях государственных решений. Но какой бы сложной ни казалась задача определения сферы деятельности местного самоуправления, ее нужно решать так, чтобы самостоятельность муниципалитетов была однозначна. Основной задачей ФЗ является четкое разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, сохраняя укрупненную функциональную характеристику и в то же время конкретизируя ее посредством четкого закрепления прав и обязанностей органов местного самоуправления.

Во-вторых, возникла проблема о совмещении должностей в органах местного самоуправления. Эти трудности также вызваны различным пониманием норм закона. Например, анализ Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. показал, что нормативно закреплена возможность совмещения только некоторых должностей. Так, в соответствии с п. 4 пп. 1 ст. 35 представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений. В свою очередь, уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования (п. 2 ст. 34). Что касается главы муниципального образования, то в случае избрания на муниципальных выборах он входит либо в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию. Но одновременно исполнять полномочия и председателя представительного органа, и полномочия главы местной администрации в рамках одного уровня муниципального образования не может. Иные случаи совмещения должностей в Законе не встречаются.

В соответствии с ч.1 ст. 2 Федерального закона от 08.01.1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. К выборным муниципальным должностям вышеуказанный Закон относит замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов. Исходя из систематического толкования норм этих двух Законов, реального запрета на совмещение нескольких выборных должностей не имеется, так как выборные муниципальные должности не относятся к муниципальной службе.

Федеральный закон от 15 февраля 2006 г. № 24-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил ряд необходимых ограничений для совмещения должностей. Во-первых, выборному должностному лицу местного самоуправления запрещается теперь исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования. Во-вторых, депутат представительного органа муниципального образования, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа иного муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления, за исключением случаев, установленных Законом.

Таким образом, обнаруженные в процессе правоприменительной деятельности противоречия в сфере совмещения отдельных муниципальных должностей были устранены. Перспективным является рассмотрение региональными властями возможности предоставления органам местного самоуправления законотворческой инициативы в субъектах Российской Федерации (в некоторых регионах он уже решен положительным образом) в рамках их полномочий в области местного самоуправления.

В-третьих, обнаружилась финансовая зависимость муниципальных образований. Актуальной проблемой для всех регионов России стала передача ведомственного жилья, детских садов, медицинских учреждений и объектов жилищно-коммунального хозяйства местным органам власти, которые в подавляющем большинстве случаев не располагают достаточными финансовыми возможностями для содержания имеющейся у них социальной сферы. Начавшийся процесс был обусловлен изменениями в законодательстве о местном самоуправлении. Но при его планировании не был учтен возможный рост дотационности муниципальных образований, поэтому эти передачи не сопровождались должным финансированием.

Новый закон о местном самоуправлении (ст. 60-61) предусматривает возможность выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. А это путь предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется путем предоставления дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Дотацию следует предоставлять тем населенным пунктам, где экономический потенциал не может быть расширен в размерах, чтобы обеспечить территориальное формирование доходов. Кроме того, дотация также необходима, если собственных доходов недостаточно для формирования минимального бюджета муниципального образования. Данные меры должны сопровождаться осуществлением финансового контроля за расходованием муниципальными

образованиями выделенных денежных средств. Осуществление данных мер предполагает формирование устойчивого положения систем жизнеобеспечения муниципального образования в целом и выработку обоснованной финансовой политики по расходованию средств местного бюджета.

Местное самоуправление, охватывая все аспекты жизни граждан на локальном уровне, обеспечивает возможность оптимальной децентрализации многочисленных функций государственной власти, стимулирование гражданской активности и участие в непосредственном самоуправлении. Но до сих пор в научной среде есть полемика с определением терминов. В специальной литературе при характеристике территориальной организации управления «местное самоуправление» и «местное управление» часто используются как равнозначные понятия. Нет четкого разграничения уровней собственно самоуправления и местного управления.

Одни авторы полагают, что не следует противопоставлять эти понятия, предлагая рассматривать их как соотношение части с целым [2; 3]. Местное управление может включать в себя как государственную администрацию на местах, так и органы, избираемые населением, т.е. органы местного самоуправления. Именно так местное управление входит в государственный механизм, это специфика части местного управления.

Другой же подход к соотношению этих понятий предполагает противопоставление местного самоуправления и местного управления [15]. Под управлением понимается деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной властью. Осуществляется местное управление, как правило, через назначаемые вышестоящей властью административные органы. Местное самоуправление трактуется как деятельность населения, т.е. территориального коллектива и его выборных органов по решению вопросов местного значения.

В любом случае преобладающая точка зрения состоит в том, что местное самоуправление не может рассматриваться отдельно, а только как часть всей системы государства. Таким образом, местное управление – это органы, назначаемые центральной властью. Местное самоуправление предполагает выборность органов управления, и это не единственное свойство: должны не только избираться, но и обладать определенными полномочиями и самостоятельностью, т.е. иметь реальные права.

Система органов местного самоуправления и управления строится в соответствии с административно-территориальным делением страны. Как правило, в основе лежит удобство управления. К числу других факторов, влияющих на образование административно-территориальных единиц, можно отнести естественно-географические факторы; маркеры демографического характера; национальный или этнический состав населения; особенности бытового уклада, религиозного характера. Весьма устойчивое влияние имеют составляющие экономического характера и политической жизни.

В соответствии с административно-территориальным делением строится и система органов управления этими единицами – органы самоуправления

и управления, поскольку каждая административная единица имеет либо орган власти, либо управления. Существуют как крупные, так и мелкие административно-территориальные единицы. Их масштабам и соответствуют имеющиеся в них органы.

Несомненно, важный путь повышения эффективности деятельности института местного самоуправления – это вопрос о возможности предоставления информационно-методической помощи муниципальным образованиям, касающейся осуществления отдельных полномочий. Это связано с тем, что некоторые виды государственной и муниципальной деятельности образуют единую систему, например, финансовая деятельность, и подчиняются одним закономерностям функционирования. В связи с чем целесообразным является проведение консультаций по процессу подготовки и принятия бюджета, организации финансовых органов. Также перспективным для данного направления является оказание помощи в подготовке муниципальных служащих в государственных образовательных учреждениях и содействие муниципалитетам в открытии собственных учебных заведений.

Принятие данных мер позволит улучшить качество управленческой деятельности местного самоуправления и стабилизировать нормотворческий процесс, что будет способствовать обоснованному заполнению правовых пробелов в законодательстве на уровне местного самоуправления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Авдеев М.А., Собакарева Е.В., Шевченко А.В., Григорян Д.К.** Цифровизация государственного и муниципального управления на территории РФ // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2025. № 2.
2. **Гильченко Л.В.** Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право. М.: МОНФ и МИГПИ, 1998.
3. **Гильченко Л.В.** Местное самоуправление: долгое возвращение. М.: МОНФ, 1998.
4. **Зазулина М.Р.** Местное самоуправление и трансформационные процессы в России: векторы и траектории развития // Вопросы политологии. 2023. № 11-1.
5. **Зими́на Н.В.** Плюсы и минусы муниципальной реформы по созданию муниципальных округов (на примере муниципальных округов Забайкальского края) // Вопросы политологии. 2023. № 11-1.
6. **Костина Т.А.** Субъекты Российской Федерации и государственная политика в области местного самоуправления // Вопросы политологии. 2024. № 5.
7. **Кошкидько В.Г., Ярмола Д.А.** Трансформация и оценка эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и населения посредством интернет-порталов в Республике Крым // Вопросы политологии. 2024. № 7.

8. **Кузнецова Е.А.** Модернизация политического процесса распределения полномочий между государственными и местными органами в рамках единой системы публичной власти // Вопросы политологии. 2023. № 1.
9. **Кузь С.И.** Природа роли муниципального лидера (на примере города Москвы) // Вопросы политологии. 2024. № 6.
10. **Максимов М.В.** Опыт формирования системы местного самоуправления в России в исторической перспективе // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. № 5.
11. **Медведев Н.П.** Публичное управление: политико-правовые проблемы региональных и муниципальных органов власти (по материалам публикаций в научных журналах) // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. № 2
12. **Медведев В.Н., Медведев Н.П.** Предметы ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в контексте трансформации современной модели федерализма // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2024. № 7.
13. **Сантросян А.Г.** Соотношение непосредственной и представительной форм демократии в системе местного самоуправления России // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2024. № 8.
14. **Упоров И.В.** Институт местного самоуправления в конституционных проектах начала 1990-х годов // Вопросы политологии. 2025 № 2.
15. **Уткин Э.А., Денисов А.Ф.** Государственное и муниципальное управление. М.: Издательство «ЭКМОС», 2001.

M.N. GUBACHEV

PhD in Philosophy, Ufa State
Technical University (USPTU), Sterlitamak
Branch, Sterlitamak, Russia

WAYS TO IMPROVE THE EFFICIENCY OF THE INSTITUTE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

This article examines local self-government institutions in their historical dynamics and contemporary context, with an emphasis on the Russian experience. It is shown that local self-government, with its roots in ancient municipalities and ancient Russian veche assemblies, has evolved over the centuries as the initial form of public authority, adapting to the specifics of the socio-political structure. Particular attention is paid to the post-Soviet period, when the adoption of the 1993 Constitution and federal laws (No. 154-FZ 1995, No. 131-FZ 2003) laid the legal foundations for decentralization. However, their implementation encountered a number of systemic problems.

Key challenges include the unclear delineation of powers between levels of government, the financial dependence of municipalities, the difficulty of combining elected positions, and the insufficient material and technical resources for managing social infrastructure. Contradictions in rulemaking caused by excessive detail in legal norms or regulatory gaps are analyzed, as well as controversial issues of terminology – in particular, the relationship between the concepts of «local self-government» and «local administration.» It is emphasized that effective self-government is only possible with a combination of a clear legal framework, financial self-sufficiency, and consideration of local specifics. As a result, local self-government is viewed not as an alternative to centralization, but as a tool for integrated development, enabling the harmonisation of national goals with local interests, provided it receives systemic support from the state.

Key words: local self-government, municipal governance, federalism, subsidiarity, delimitation of powers, budgetary capacity, legal framework, administrative-territorial division.