

УДК 342.553

Проблема сохранения автономии местного самоуправления в системе публичной власти в условиях усиления централизации¹

Потапенко Вероника Васильевна, студент, Белгородский государственный национальный исследовательский университет, 1947465@bsuedu.ru

В исследовании представлен комплексный анализ современного состояния и эволюции местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации с учетом усиливающихся тенденций централизации. Рассматриваются юридическая природа и конституционные принципы, лежащие в основе автономии местного самоуправления, а также выявляются ключевые факторы, создающие угрозы ее сохранению в условиях проводимых реформ. Особое внимание уделяется анализу финансовых, организационно-правовых и политико-правовых механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. На основе изучения доктринальных подходов и действующего законодательства обосновывается необходимость разработки и законодательного закрепления действенных гарантий самостоятельности муниципальных образований, не вступающих в противоречие с принципом единства публичной власти. Формулируются предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы, направленные на укрепление реальной, а не декларативной самостоятельности местного самоуправления как ключевого условия демократического развития и эффективного управления на местном уровне.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, централизация, муниципальная автономия, конституционные принципы, межбюджетные отношения, административный контроль, децентрализация, реформа местного самоуправления.

Актуальность изучения проблемы сохранения самостоятельности местного самоуправления в современной России определяется значительными преобразованиями модели публичной власти, проводимыми на протяжении последних десятилетий. Местное самоуправление, конституционно закрепленное как способ реализации народом собственной власти, обеспечивающий независимое решение вопросов местного значения (ст. 12, 130 Конституции РФ), традиционно рассматривалось как обособленный уровень публичной власти, не входящий в систему государственных органов. Однако конституционные изменения 2020 г., включившие МСУ в «единую систему публичной власти» (ст. 132 Конституции РФ в новой редакции), обозначили принципиально новую стадию осмысления его статуса, функций и границ самостоятельности. На этом фоне усиливаются обсуждения рисков чрезмерной централизации, которая может упразднить сущность МСУ, трансформировав его в низовое административное звено государственного управления. Цель исследования состоит в анализе противоречий между конституционным принципом независимости МСУ и усиливающимися процессами централизации, а также в разработке предложений по нормативно-правовому обеспечению уравновешенной модели взаимоотношений, способствующей сохранению жизнеспособной муниципальной автономии.

Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 г., закрепила либеральную модель МСУ, базирующуюся на идее его максимальной организационной и функциональной независимости от государства. Принцип самостоятельности, закрепленный в ст. 12, предполагает наличие у муниципальных образований собственной компетенции, финансово-экономической основы и выборных органов, не принадлежащих к системе органов государственной власти. Указанная модель отражает общемировую тенденцию признания МСУ в качестве одного из основополагающих элементов демократического общества и результативного средства разрешения локальных проблем [1, с. 45–47].

Тем не менее реализация данной модели выявила ряд систем-

ных проблем: ограниченность финансовой базы, нехватку квалифицированных кадров, неравномерное социально-экономическое развитие территорий, что в ряде случаев приводило к снижению качества предоставления публичных услуг на местном уровне. Ответом на данные вызовы стало постепенное включение МСУ в вертикаль государственного управления, формально завершившееся конституционными поправками 2020 г. Новая редакция ст. 132 Конституции РФ прямо указывает, что «органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации». Данная норма стала легитимным основанием для дальнейшей интеграции государственного и муниципального управления, вызвав дискуссию о том, является ли данное сближение технической необходимостью для повышения эффективности управления или же ведет к изменению конституционной природы МСУ [2, с. 12–14].

Доктринальная интерпретация новой конституционной реальности варьируется от мнения о фактической ликвидации самостоятельности МСУ до утверждения, что речь идет лишь о новой форме взаимодействия, не отменяющей базовых принципов. В. Е. Чиркин отмечает, что «интеграция не эквивалентна ассимиляции», и ключевой задачей является поиск правовых форм, обеспечивающих единство системы и одновременно гарантирующих муниципалитетам возможность самостоятельного решения местных вопросов [3, с. 78–80].

Одним из важнейших показателей реальной самостоятельности МСУ является состояние его финансовых ресурсов. Теоретически независимость в решении вопросов местного значения должна обеспечиваться достаточными собственными источниками доходов. Однако действующая в России система межбюджетных отношений отражает устойчивую тенденцию финансовой зависимости муниципалитетов от вышестоящих бюджетов.

Собственные доходы местных бюджетов (налоги на имущество физических лиц, земельный налог, доходы от использования муниципальной собственности и предоставления платных услуг)

¹ Научный руководитель: Шматко Давид Андреевич — аспирант, Белгородский государственный национальный исследовательский университет.

зачастую покрывают лишь незначительную часть расходных обязательств. Преимущественная часть финансирования осуществляется за счет субвенций (целевых средств на реализацию переданных государственных полномочий) и дотаций (средств на выравнивание бюджетной обеспеченности) из региональных и федерального бюджетов. Доля безвозмездных поступлений в доходах консолидированных бюджетов муниципальных районов и городских округов зачастую превышает 70 % (по данным Министерства финансов Российской Федерации) [7, с. 23]. Данная структура доходов создает значительный инструмент влияния центра и регионов на политику муниципалитетов, ставя под сомнение принцип их независимости.

Предпринимаемые в последние годы попытки реформирования межбюджетных отношений были направлены прежде всего на повышение эффективности использования средств и укрепление финансовой дисциплины, а не на существенное увеличение собственной доходной базы МСУ. Введение «муниципальных фильтров» при распределении межбюджетных трансфертов, усиление контроля за их целевым использованием, безусловно, способствует увеличению прозрачности, однако одновременно расширяет административные полномочия государственных органов в отношении муниципальных финансов. В. И. Васильев справедливо указывает, что «бюджетная самостоятельность призрачна без налоговой автономии, которая в настоящее время у муниципалитетов минимальна» [4, с. 96–98]. Таким образом, финансовая централизация является ключевым фактором, ограничивающим реализацию конституционной самостоятельности МСУ на практике.

Помимо финансовых рычагов процесс централизации проявляется в комплексе организационно-правовых мер, нацеленных на усиление координации, контрольных функций и подчиненности в системе публичной власти.

Федеральное законодательство (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») последовательно расширяет перечень оснований и форм контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью органов МСУ. Это включает прокурорский надзор, контроль за исполнением переданных государственных полномочий, финансовый контроль, а также оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления, проводимую региональными властями. Формально контроль не должен подменять самостоятельность, однако на практике оценка «эффективности» нередко становится инструментом административного давления и унификации местной политики [5, с. 134–136].

Важным нововведением последних лет является усиление роли глав муниципальных образований, которые теперь входят в состав советов при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации. Фактически это создает прямую подотчетность глав муниципальных образований губернаторам по ключевым вопросам регионального развития, что противоречит принципу выборности и подконтрольности местных органов исключительно населению. Данная мера обосновывается необходимостью повышения скоординированности действий всех уровней власти, однако критикуется как шаг к огосударствлению МСУ [8, с. 65].

Тенденция к централизации прослеживается и в возможных изменениях избирательных систем на муниципальном уровне (внедрение смешанной или пропорциональной систем, назначение

глав администраций), которые могут снижать прямую зависимость местных властей от воли избирателей и повышать их зависимость от партийных и региональных элит.

Несмотря на необходимость обеспечения единства и управляемости публичной власти, конституционный принцип самостоятельности МСУ требует реального институционального и финансового наполнения. Сохранение баланса возможно при развитии следующих направлений.

Необходимо проведение фискальной децентрализации: расширение перечня закрепленных за местными бюджетами налогов, увеличение нормативов их отчислений, предоставление муниципалитетам большей свободы в установлении местных налогов и сборов в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ. Целесообразно также развитие неналоговых доходов посредством результативного управления муниципальной собственностью и поддержки местной экономической инициативы [4, с. 100–101].

Активизация форм непосредственной демократии на местном уровне должна стать ключевым противовесом административной централизации. Институты территориального общественного самоуправления, публичные слушания, местные референдумы, инициативное бюджетирование нуждаются в правовом и организационном усилении. Вовлеченность граждан в принятие решений укрепляет легитимность местной власти и служит гарантией ее самостоятельности от внешнего вмешательства [6, с. 52–53].

Требуется детализация и законодательное закрепление предметов ведения муниципальных образований, исключающие возможность их перераспределения в пользу региональных или федеральных органов. Принцип subsidiarity, согласно которому вопросы должны решаться на уровне власти, максимально приближенном к населению, должен стать руководящим при проведении реформ.

Взаимодействие между уровнями власти должно строиться не только на началах контроля и подчинения, но и на принципах партнерства, договорных отношений, софинансирования проектов, представляющих взаимный интерес. Это позволит сочетать общегосударственные приоритеты с учетом местной специфики.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что современное состояние МСУ в России характеризуется глубокой диалектической противоречивостью. Конституционная норма о единстве системы публичной власти создает правовую основу для углубления интеграции государственного и муниципального уровней управления, что обусловлено задачами обеспечения национальной безопасности, социальной стабильности и экономического развития. Вместе с тем Конституция РФ и Европейская хартия местного самоуправления провозглашают самостоятельность МСУ основой демократического строя.

Усиление централизации управленческих и финансовых ресурсов является объективной реальностью, однако оно не должно переходить границу, за которой МСУ утрачивает способность к самостоятельному решению вопросов местной жизни. Сохранение автономии МСУ требует не возврата к модели 1990-х гг., а выработки новых правовых и организационных механизмов, обеспечивающих сочетание единства публичной власти с защищенной муниципальной самостоятельностью. Это станет залогом устойчивого развития территорий, повышения качества жизни граждан и укрепления российской государственности в целом.

Примечания

1. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. 2017. N 1.

2. Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе единой публичной власти // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2023. N 2.
3. Бабаева Ю. Г. Самостоятельность местного самоуправления в условиях вхождения в систему органов публичной власти // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2022. Т. 26. N 2.

English version

Preserving the autonomy of local self-government within the system of public authority amid increasing centralization

Potapenko Veronika Vasil'evna, student, Belgorod State National Research University

This study offers a comprehensive analysis of the current state and evolution of local self-government within the system of public authority of the Russian Federation, taking into account the strengthening trend toward centralization. It examines the legal nature and constitutional principles underlying municipal autonomy and identifies key factors that threaten its preservation in the context of ongoing reforms. Particular attention is paid to financial, organizational-legal, and political-legal mechanisms that shape interaction between state authorities and local self-government bodies. Drawing on doctrinal approaches and current legislation, the article substantiates the need to develop and enshrine in law effective guarantees of municipal independence that do not conflict with the principle of the unity of public authority. The study also formulates proposals for improving the regulatory framework aimed at strengthening the real, rather than declarative, autonomy of local self-government as a key condition for democratic development and effective governance at the local level.

Keywords: local self-government, public authority, centralization, municipal autonomy, constitutional principles, interbudgetary relations, administrative oversight, decentralization, local self-government reform.