

УДК 323.2

DOI: 10.21209/2227-9245-2022-28-3-57-62

**СОВРЕМЕННОЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ****MODERN REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: POLITICAL ANALYSIS**

Н. В. Зимина,
Забайкальский государственный университет, г. Чита
ziminanv2010@yandex.ru

N. Zimina,
Transbaikal State University, Chita



Статья посвящена современному состоянию реформирования местного самоуправления и непосредственного отношения политических партий к реформе местного самоуправления в России. *Предметом исследования* являются аспекты реформирования местного самоуправления в видении политических партий. *Цель исследования* – выявить и научно обосновать сущность муниципальной реформы в политическом дискурсе, посвященном проблемам конституционной реформы местной власти на современном этапе развития России. В работе использованы различные методы исследования: анализ, сравнительный метод, которые в большей мере позволяют определить понятийный аппарат, провести комплексный анализ современного состояния местного самоуправления в России в контексте муниципальной реформы. Начатая в 2019 г. реформа местного самоуправления затронула существенные конституционные устои местной власти, существующие с момента принятия Конституции РФ в 1993 г. В новых конституционно-правовых реалиях закреплена качественно новая модель местного самоуправления в нашей стране: изменилось место местной власти в вертикали государственной власти, территориальная основа местного самоуправления, структура органов местного самоуправления и порядок институционализации органов местного самоуправления и должностных лиц. Отношения представителей политических партий к данной муниципальной реформе полярны: члены партий неоднозначно оценивают последствия реформы местной власти. Результаты исследования могут быть полезны при проведении семинаров для муниципальных служащих и глав муниципальных образований, а также могут быть применены в работе членов политических партий и их региональных отделений, члены которых входят в законодательные (представительные) органы РФ и ее субъектов, в ходе законотворческой деятельности

Ключевые слова: конституционная реформа, муниципальная реформа, местное самоуправление, публичная власть, вопросы местного значения, территориальная основа местного самоуправления, политические партии, региональные отделения политических партий, муниципальный округ, система власти

The article is devoted to the current state of the problems of reforming local self-government and the direct relationship of political parties to the reform of local self-government in Russia. *The subject of the article* is the aspects of reforming local self-government in the vision of political parties. *The purpose of the article* is to study the essence of municipal reform in the party discourse devoted to the problems of constitutional reform of local government at the present stage of development of Russia. This article presents various methods, such as analysis, comparative method, which to a greater extent make it possible to define the conceptual apparatus, to conduct a comprehensive analysis of the current state of local self-government in Russia in the context of municipal reform. The reform of local self-government initiated in 2019 affected the essential constitutional foundations of local government that have existed since the adoption of the Constitution of Russia in 1993. In the new constitutional and legal realities, a qualitatively new model of local self-government in our country has been fixed: the place of local government in the vertical of state power, the territorial basis of local self-government, the structure of local self-government bodies and the procedure for institutionalization of local self-government

bodies and officials has changed. The attitude of representatives of political parties to this municipal reform is quite polar, party members do not unequivocally assess the consequences of the reform of local government. The results of the study can be useful in conducting seminars for municipal employees and heads of municipalities, and the results of the article can also be applied in the work of members of political parties and their regional branches, whose members are members of legislative (representative) bodies of Russia and its subjects, in the course of legislative activity

Key words: constitutional reform, municipal reform, local self-government, public authority, issues of local importance, territorial basis of local self-government, political parties, regional branches of political parties, municipal district, power system

Введение. Реформа – это поэтапное преобразование какой-либо сферы жизнедеятельности общества. Реформа местного самоуправления представляется необходимой, так как формирование новой модели местной власти является основой современной российской публичной власти. Политические деятели и представители партий неоднозначно оценивают итоги реформы, поэтому анализ видения проблемы государственного реформирования местного самоуправления вызывает научный интерес.

Актуальность проблемы заключается в том, что исследование качественно нового политического процесса реформирования местной власти и включение ее в систему публичной власти России требует детального анализа так как это новое явление для политической действительности еще не нашло отражения в современных политологических исследованиях.

Степень научной разработанности. Тему реформирования местной власти в разные годы изучали такие политологи, как Т. Е. Бейдина [1; 2], Ю. А. Юдин [4], Х. А. Гореликова [5], В. В. Мордасов [8], А. В. Паламарчук [4], В. В. Лапаева [3] и другие авторы. Из зарубежных исследований по проблемам муниципальной реформы и политического участия политических сил и партий наибольший интерес представляют работы таких авторов, как О. Оффердал [10], М. Липсет [9] и других.

Цель исследования – выявить и научно обосновать сущность муниципальной реформы в России на современном этапе через призму участия политических сил и партий в данной реформе.

Задачи исследования – определены постановкой целей и выражаются в необходимости установления процедуры участия политических сил и партий в муниципальной реформе в свете растущего исследовательского интереса к этому процессу.

Объект исследования – реформа местного самоуправления.

Предмет исследования – аспекты формирования местного самоуправления в видении политических партий.

В работе использованы различные *методы исследования*: анализ, сравнительный и нормативный методы, которые в большей мере позволили определить понятийный аппарат, провести комплексный анализ проблем участия политических сил и партий в муниципальной реформе.

Теоретическое значение исследования связано с определением специфики участия политических сил и партий в современной реформе местного самоуправления в российских условиях.

Проблемы в сфере муниципального управления в настоящее время достаточно очевидны. К ним можно отнести такие вопросы, которые требуют участия политических сил и партий как полное несоответствие полномочий органов местного самоуправления и их материальных возможностей, необходимых для реализации вопросов местного значения [3].

Оценки представителей политических сил и партий, связанные с изменениями конституционного статуса местного самоуправления, содержат различные категоричные суждения. Некоторые из них говорят об отказе законодателей от традиционных либеральных ценностей, но принятие правовых новелл всегда создает ситуацию неопределенности [5].

Практическое значение исследования связано с определением наиболее значимых аспектов процедуры реформирования местного самоуправления в современной России. Внесенные в 2019 г. поправки в законодательство о местном самоуправлении привели к новому витку реформы местного самоуправления в современной России. Де-

путаты Государственной Думы подготовили проект закона в сфере местного самоуправления, многие положения которого вступят в силу с 2023 г. и требуют детального научного анализа.

По мнению законодателей, для наиболее эффективной работы местных администраций необходимо внести кардинальные изменения в закон о местном самоуправлении. Изменения предлагается внести в законодательные акты, для того чтобы снизить напряженность в работе местной власти [2]. Предлагаемые изменения можно сгруппировать по некоторым аспектам.

Во-первых, включить органы местного самоуправления в систему публичной власти.

Во-вторых, законодательно определить с перераспределением полномочий между органами публичной власти.

В-третьих, ввести новый вид муниципального образования в России ранее не закрепленный в законах – муниципальный округ.

В-четвертых, детально проработать вопросы местного значения для конкретных муниципальных образований, предотвратить их дублирование, закрепить полномочия муниципальных образований и процедуру финансового обеспечения исполнения полномочий.

В-пятых, пересмотреть процедуру формирования представительных органов местного самоуправления в контексте формирования муниципальных округов.

Поставленная цель исследования должна достигаться через анализ предлагаемых поправок в законодательные акты.

Проведем анализ предлагаемых поправок и изменений законопроекта по реформированию местного самоуправления, которые получили название «поправки Клишаса-Крашенинникова» по фамилиям политиков, инициировавших проведение реформы местного самоуправления. Сенатор А. Клишас полагает, что проведение реформы местного самоуправления позволит в некоторой степени снять напряжение с органов местного самоуправления и перераспределить их полномочия между всеми органами публичной власти, вместе с бюджетными обязательствами. Согласно теории Т. Веблена о «праздном классе», бюджетные средства должны при этом распределяться поровну [8]. Депутат Государственной Думы П. Крашенинни-

ков предлагает внести поправки в законодательство о местном самоуправлении с целью урегулирования вопросов местного значения и модернизации структуры органов местного самоуправления, а также изменения роли и места муниципальных образований в системе территориальной организации местного самоуправления [8].

Первостепенной проблемой политических сил встала задача – включить органы местного самоуправления в систему публичной власти.

В мае 2019 г. принят ряд поправок в федеральный закон № 131, которые стали базой для конституционной реформы местного самоуправления. Т. Я. Хабриева предложила называть данную концептуальную идею реформирования местного самоуправления специальным термином «конституционная легитимация» местного самоуправления, то есть законодательное придание юридической силы местному самоуправлению в новом формате. Данная концепция распространяется на обновленную Конституцию Российской Федерации, некоторые подзаконные акты и позиции Конституционного Суда Российской Федерации [6]. Изменения, вносимые в гл. 8 Конституции Российской Федерации «Местное самоуправление», можно считать конституционной легитимизацией, которая все последние годы развивалась в отношении местного самоуправления и вылилась в создание единой системы публичной власти в стране.

Если говорить о местном самоуправлении именно как об уровне публичной власти, то эта идея не нова для российской конституционно-правовой практики. Еще в 1997 г. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении № 1-П от 24.01.1997 г. рассматривал местное самоуправление как уровень публичной власти, очевидно, указывает на то, что местное самоуправление «de-facto» всегда находилось в системе государственного управления и государственной публичной власти. Обращаясь к ст. 12 Конституции Российской Федерации, отмечаем явную правовую коллизию, в плане встраивания местного самоуправления в систему органов государственной власти. В статье закреплено положение о том, что местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий и не входит в систему органов государственной власти. В конститу-

ции закреплены два незыблемых принципа местного самоуправления, которые выражены в том, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Этот правовой постулат в свете поправок в законодательство не выглядит безусловным и незыблемым. Данные поправки, очевидно, политизированы и направлены, скорее, на уничтожение самого близкого к местному населению уровню власти, нежели на правовое созидание в аспекте реформирования [6].

Местное самоуправление всегда было зависимым от государства и самостоятельность – во многом лишь юридическая фикция, при этом способная создавать барьеры для взаимодействия всех уровней власти в стране. Различные авторы видят роль местного самоуправления в публичной власти с разных ракурсов, так например, судья Конституционного суда Российской Федерации Н. Бондарь, отмечает высокий уровень интеграции ряда муниципальных образований в систему публичной власти, но законодательно это не закреплено и является лишь неким прецедентом [7]. Другие авторы (Т. Е. Бейдина и А. В. Новикова) отмечают необходимость полной интеграции местной и государственной власти с целью законодательного обновления публичной власти [2].

Главной новеллой федерального закона о местном самоуправлении стало введение одноуровневой системы местного самоуправления, в которой муниципальные образования могут создаваться в следующих видах: городской округ, муниципальный округ и внутригородская территория. Это отражает принцип централизации власти, что указывает на принципиально новое понимание местной власти законодателями.

Таким образом, очевидна необходимость пересмотра роли местного самоуправления, которое в свете новых конституционных поправок, представляет третий уровень публичной власти и рассматривается не как форма народовластия, а как форма самоорганизации населения, что низводит местное самоуправление к уровню территориального общественного самоуправления.

Практика муниципального строительства в России идет с опережением федерального законодательства, о чем высказываются и представители политических сил и

партий страны. Так А. Инджиев утверждает что, член федерального бюро политической партии «Яблоко» Г. Гришин заявил: «Тенденция на устранение альтернативной повестки и независимой политики, на дальнейшее выстраивание вертикали власти продолжается. Сейчас, по сути, происходит возврат к советской командно-административной системе. Нового создать наши власти ничего не могут, проще вернуться к старому» [6]. По его словам, выбранный способ для реформы тоже не удивителен, «сейчас все решения пишут поверх измененной конституции», времена имитационной демократии заканчиваются. Но тут нельзя однозначно быть уверенным, что и подготовку реформы бюрократия сможет завершить к 2023 г., и сама реформа успеет пройти до 2028 г. Член политического комитета политической партии «Яблоко» Э. Слабунова заявила, что «любые большие реформы связаны сейчас с президентскими выборами 2024 года»: «Цель власти – повысить управляемость на местах. Но на деле это приведет систему к состоянию турбулентности, хотя это только актуализирует для власти ее любимую поговорку «коней на переправе не меняют» [6].

Член центрального совета политической партии «Справедливой России – За правду» М. Емельянов пояснил, что в реформе глобального политического замысла не видно, даты подобраны именно такие, чтобы она прошла через все властные инстанции. Сам законопроект эсэр раскритиковал: «По сути дела, это обескровливание местного самоуправления, власть будет еще дальше от людей. Ненормально, когда для того, чтобы построить дорожку или посадить дерево, нужно ехать за разрешением несколько десятков километров. Это и сложно, и неэффективно. Чтобы местное самоуправление нормально работало, нужны не реформы, а финансы, потому что бюджеты у муниципалитетов весьма скромные» [4].

Лидер «Левого фронта» С. Удальцов напомнил: «Все последние годы власть целенаправленно сужает демократические права и свободы, а выборы и местное самоуправление – это тяжкая ноша для власти. Большое количество низовых избирательных кампаний – ее головная боль. Поэтому, видимо, хотят упростить транзит власти в 2024 г., чтобы от президентских выборов народ ничего не отвлекало» [4].

Глава Политической экспертной группы К. Калачев заявил: «По мнению авторов, законопроект устраняет противоречие между местной и региональной властью, а на самом деле, по сути, разрушает систему муниципальной власти. На деле оказывается, что самый низовой уровень власти вообще ликвидируется». Эксперт отметил, что инициатива может создать турбулентность власти, ведь любая реформа работает на дестабилизацию политической системы. Поскольку система строится не снизу и не учитывает мнение избирателя, то он фактически оказывается исключен из процесса. Власть выстраивает жесткую административную систему управления. Но при этом нововведения не соответствуют нашим международным обязатель-

ствам – той же Европейской хартии местного самоуправления, – отметил он. При этом Калачев считает, если переходный период стартует в 2023 г., то эта реформа наложится на президентскую кампанию. И, конечно, реформа местного самоуправления должна помочь в борьбе с оппозицией в непростой для власти период.

Заключение. Подводя итоги исследования, следует отметить, что привычная парадигма поселенческой основы местной власти сдвинется с привычной основы и потребует пристального внимания законодателей к выстраиванию новой парадигмы местного самоуправления. Любая реформа имеет двойное значение и свою уникальную роль в преобразовании страны.

Список литературы

1. Бейдина Т. Е., Бейдин С. В., Новикова А. В., Галынис К. И. Предложения по делегированию полномочий местного самоуправления как инновационная проблема с учетом международной и российской специфики // Вестник ЗабГУ. 2018. Т. 24, № 3. С. 115–125.
2. Бейдина Т. Е., Бейдин С. В., Новикова А. В., Кухарский А. Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: организационно-правовые и кадровые проблемы // Вестник ЗабГУ. 2019. Т. 25, № 9. С. 37–45.
3. Бритвина К. М. Сравнительная характеристика российских и зарубежных моделей организации муниципальной власти // Молодой ученый. 2019. № 34. С. 148–151.
4. Власов В. А. Некоторые актуальные направления модернизации развития института местного самоуправления как публично-властной системы // Право и государство: теория и практика. 2019. № 41. С. 34–38.
5. Гореликова Х. А., Павлов Н. В. К вопросу конституционных изменений в сфере местного самоуправления // Молодой ученый. 2021. № 8. С. 82–84.
6. Инджиев А. А. Модернизация системы местного самоуправления в современных условиях // Актуальные исследования. 2021. № 15. С. 51.
7. Корсакова С. В. Муниципально-правовая политика как фактор модернизации местного самоуправления Российской Федерации // Социально-политические науки. 2018. № 3. С. 81–84.
8. Мордасов В. В. Проблемы развития местного самоуправления в России // Экономика и социум: современные модели развития. 2021. Т. 11, № 1. С. 103–116.
9. Lipset M. Political man: Social foundations of Politics; translated from the English by E.G. Handel, V. P. Gaydamak, A. B. Matshuk. M.: Mysl, 2016. 612 p.
10. Offerdahl About local self-government in Scandinavia. URL: <http://www.polisportal.ru>, free (дата обращения: 12.03.2022). Текст: электронный.
11. Veblen T. B. Theory of the leisure class: Translated from English / Introduction and note by S.G. Sorokina; General ed. by V.V. Motylev. Stereotype Publishing House M.: LIBRIKOM, 2018. 368 p.

References

1. Beydina T. Ye., Beydin S. V., Novikova A. V., Galynis K. I. *Vestnik Zabaykalskogo gosudarstvennogo universiteta* (Transbaikal State University Journal), 2018, vol. 24, no. 3. pp. 115–125.
2. Beydina T. Ye., Beydin S. V., Novikova A. V., Kukharsky A. N. *Vestnik Zabaykalskogo gosudarstvennogo universiteta* (Transbaikal State University Journal), 2019, vol. 25, no. 9. pp. 37–45.
3. Britvina K. M. *Molodoy ucheny* (Young scientist), 2019, no. 34, pp. 148–151.
4. Vlasov V. A. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika* (Law and state: theory and practice), 2019, no. 41. p. 34–38.

5. Gorelikova Kh. A., Pavlov N. V. *Molodoy ucheny* (Young scientist), 2021, no. 8, pp. 82–84.
6. Indzhiyev A. A. *Aktualnye issledovaniya* (Actual research), 2021, no. 15, pp. 51.
7. Korsakova S. V. *Sotsialno-politicheskiye nauki* (Socio-political sciences), 2018, no. 3, pp. 81–84.
8. Mordasov V. V. *Ekonomika i sotsium: sovremennyye modeli razvitiya* (Economy and society: modern models of development), 2021, vol. 11, no. 1, pp. 103–116.
9. Lipset M. *Political man: Social foundations of Politics* (Political man: Social foundations of Politics; translated from the English by E.G. Handel, V. P. Gaydamak, A. B. Mateshuk). Moscow: Mysl, 2016. 612 p.
10. *Offerdahl About local self-government in Scandinavia* (Offerdahl About local self-government in Scandinavia). Available at: <http://www.polisportal.ru>, free (date of access: 03/12/2022). Text: electronic.
11. Veblen T. B. *Theory of the leisure class* (Theory of the leisure class: Translated from English / Introduction and note by S.G. Sorokina; General ed. by V.V. Motylev. Stereotype Publishing House). Moscow: LIBRIKOM, 2018. 368 p.

Информация об авторе**Information about the author**

Зими́на Наталья Владимировна, канд. полит. наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и политики, Забайкальский государственный университет, г. Чита, Россия. Область научных интересов: государственное право, государственное управление, политико-правовой статус политических партий
ziminanv2010@yandex.ru

Natalia Zimina, candidate of political sciences, associate professor, State, Municipal Administration and Policy department, Economics and Management faculty, Transbaikal State University, Chita, Russia. Sphere of scientific interests: public law, public administration, political-legal status of political parties

Для цитирования

Зими́на Н. В. Современное реформирование местного самоуправления: политологический анализ // Вестник Забайкальского государственного университета. 2022. Т. 28, № 3. С. 57–62. DOI: 10.21209/2227-9245-2022-28-3-57-62.

Zimina N. Modern reform of local self-government: political analysis // Transbaikal State University Journal, 2022, vol. 28, no. 3, pp. 57–62. DOI: 10.21209/2227-9245-2022-28-3-57-62.

Статья поступила в редакцию: 14.03.2022 г.
Статья принята к публикации: 23.03.2022 г.