



Руф Владислав Сергеевич

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева

Институт прокуратуры

Россия, Екатеринбург

ruf.vlad-1988@yandex.ru

Ruf Vladislav

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev

Institute of Prosecutor's Office

Russia, Ekaterinburg

ДВУХУРОВНЕВАЯ СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ

Аннотация: в статье анализируется феномен организации местного самоуправления путем создания двух самостоятельных уровней муниципальной власти в пределах строго определенного закрытого перечня муниципальных образования. Рассмотрены преимущества и недостатки, выделяемые в научной литературе такого подхода к формированию местного самоуправления. Представлены выводы об эффективности и перспективах указанной системы.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, поселения, муниципальные районы, городские округа.

TWO-TIER SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA: ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

Annotation: the article analyzes the phenomenon of organizing local self-government by creating two independent levels of municipal government within a strictly defined closed list of municipalities. The advantages and disadvantages highlighted in the scientific literature of this approach to the formation of local self-



government are considered. Conclusions about the effectiveness and prospects of this system are presented.

Key words: local government, municipal formation, settlements, municipal districts, urban districts.

Внедрение двухуровневого принципа территориальной организации МСУ считается в настоящее время весьма существенным достижением муниципальной реформы последних десятилетий. Законодательно провозглашенная автономия МСУ, введение институтов муниципальной собственности и муниципального бюджета, формирование демократических механизмов управления, регламентация форм участия граждан в МСУ создают основу для дальнейшего эффективного развития российской муниципальной системы. Развитие института местного самоуправления является важным аспектом поддержания устойчивых основ конституционного строя России. Именно он выступает одним из важнейших ресурсов повышения эффективности социально-экономического развития территорий [7, с. 121].

Принятие Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 131) положило начало самой крупномасштабной реформе системы местного самоуправления в России. Проводимая реформа была призвана сделать организацию власти на местах эффективной и отвечающей требованиям современного демократического, рыночного и социально ориентированного государства, потому что именно сельские и городские поселения «более ориентированы на самоорганизацию, нежели крупные муниципальные образования, обладают более высоким, чем муниципальные районы и городские округа, потенциалом личного участия жителей в делах местного сообщества» [1, с. 84].

С момента принятия этого федерального закона на территории России стала функционировать двухуровневая система местного самоуправления.



Первый уровень - поселения, второй – округа и районы. Важно отметить, что два этих уровня организационно и финансово полностью не зависимы друг от друга. В частности, такое положение отражено в пункте 3 статьи 17 Федерального закона № 131.

Нижний, первый уровень территориальной организации местного самоуправления составляют сельские и городские поселения, а также внутригородские районы городского округа. По своему назначению они обеспечивают реальную близость, доступность муниципальной власти для граждан. Органы местного самоуправления на этом уровне наделены полномочиями решать вопросы местного значения, связанные с обеспечением жизнедеятельности, проживающего на соответствующей территории населения.

Муниципальные районы и городские округа с внутригородским делением составляют верхний, второй уровень, состоящий из нескольких образований первого уровня. На них возложено решение вопросов межпоселенческого характера, обусловленного необходимостью разрешения проблем большего масштаба, затрагивающих более одного муниципального образования нижнего уровня. Например, к таким вопросам можно отнести транспортное сообщение или содержание общего для нескольких поселений мусорного полигона. Более того образования второго уровня могут выполнять как отдельные государственные полномочия, делегированные им законами соответствующего уровня, так и полномочия по решению вопросов местного значения, возложенные на поселения и переданные ими на договорной основе. На основе сказанного можно заключить, что муниципальные районы и городские округа с внутригородским делением предназначены для создания плавного перехода от государства к населению, связи между ними.

В качестве основного преимущества рассматриваемой системы выступает приближение публичной власти на муниципальном уровне к населению. Предполагается, что это позволяет повысить качество работы муниципальных



органов власти и демократизировать муниципальное управление, позволяет снизить степень централизации власти [6, с. 73-76]. Также ряд авторов отмечает, что внедрение двухуровневой системы местного самоуправления является существенным достижением, так как на ее основе возможно дальнейшее эффективное развитие муниципальной системы в России [4, с. 209-214].

С другой стороны, отдельные авторы выступают с критикой указанной системы. В качестве основного недостатка может быть выделено то, что двухуровневая система на практике становится фактором, осложняющим управление на местном уровне, так как она предполагает практически «полную независимость» местной поселковой и районной власти. В таком случае поселения, которые не обладают достаточной ресурсной базой, не могут из-за формальных требований закона получить помощь и от других муниципальных образований [2, с. 38-44]. С другой стороны, проблема отсутствия финансовой базы одновременно и формирует зависимость администрации поселения от региональных и федеральных бюджетов, что не позволяет говорить об автономности муниципальных образований. Также в научной литературе высказывается мнение, что такая система организации местного самоуправления убивает социальные признаки общины, путем искусственного разделения территории на муниципальные образования, разделяя единое территориально-поселенческое сообщество [3, с. 105]. В связи этими недостатками ряд ученых считает, что в большинстве регионов страны складывается процесс превращения местного самоуправления в элемент управления населением со стороны государства [5, с. 4-27].

Таким образом двухуровневая система местного самоуправления в России в научном сообществе подвергается существенной критике, ввиду обширного ряда проблем применения ее на практике. Однако внедрение двухуровневого принципа территориальной организации местного



самоуправления даже с учетом изложенных недостатков весьма существенным достижением муниципальной реформы последних десятилетий [4, с. 213].

Законодательно провозглашенная автономия местного самоуправления, введение институтов муниципальной собственности и муниципального бюджета, формирование демократических механизмов управления в перспективе являются фундаментом для дальнейшего эффективного развития российской системы местной власти.

Список литературы:

1. Васильев В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. №1 (241). С. 80-91.
2. Зазулина, М. Р. Коллизии реформирования местного самоуправления на селе (опыт экспертного опроса) // Социологические исследования. – 2010. – № 2(310). – С. 38-44.
3. Зинченко, Г. П. Сельская власть 20 лет спустя // Социологические исследования. 2013. № 7(351). С. 104-109.
4. Майкова, Э. Ю. Двухуровневая система местного самоуправления в современной России: проблемы и перспективы развития // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. 2016. № 16. С. 209-214.
5. Матвеев Д.Н. Институт местного самоуправления в политической системе современной России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. / Д.Н. Матвеев. – М.: Изд-во МГУ им. М.В. Ломоносова, 2008. 28 с.
6. Нувахов Т.А. Проблемы реформирования местного самоуправления в России с экспертной точки зрения // Власть. 2010. № 5. С. 73-76.
7. Сираждинов, Р. Ж. Двухуровневая система местного самоуправления в России: развитие или топтание на месте // Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 121-125.