

DOI 10.22394/1818-4049-2021-96-3-134-145
УДК 342.553

О. Н. Кушнерова

Институт местного самоуправления: возникновение и развитие в современных условиях

Актуальность темы связана прежде всего с тем, что местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов общественных отношений. Его развитие является «краеугольным камнем» в муниципальной науке на протяжении многих десятилетий, начиная с момента возникновения. В статье рассмотрены основные концептуальные понятия данного явления, разработанные зарубежными и отечественными авторами, дана поэтапная характеристика становления российского института местного самоуправления. Фактическое развитие института власти на местном уровне на современном этапе показано через анализ правовых документов. В результате исследования были сделаны выводы о несовершенстве законодательства в сфере муниципального строительства. Возникла необходимость в существенных корректировках законодательного оформления вопросов регулирования и развития института местного самоуправления.

Ключевые слова: институт местного самоуправления, органы местного самоуправления, местная власть, правовые основы местного самоуправления.

Введение. Изучение проблем, касающихся института власти, всегда занимали умы ученых, но наибольший интерес в научной среде вызывают вопросы формирования и развития института местного самоуправления (далее – МСУ). Фундамент института местной власти был заложен еще в начале 19 века и с этого момента было выдвинуто немало концепций, касающихся его основных понятий и существенных характеристик. Благодаря различным взглядам и подходам к определению понятия МСУ была создана обширная информационная база для его изучения.

Современное состояние института местного самоуправления обуславливается не только действующими нормативными и правовыми актами, но и зачастую затрагивает его исторические основы. Поэтому с точки зрения объективной реальности организации публичной власти в нашей стране местное самоуправление и его дальнейшее развитие представляет собой чрезвычайно интересное явление.

Научные исследования экспертов в области муниципального права доказали,

что местное самоуправление имеет выраженный социальный характер, так как отражает потребности и интересы всех социальных слоев местного сообщества. Социальный контекст имеет ключевое значение для всех участников муниципального строительства – государства, регионов, муниципалитетов и, конечно, самих граждан. Однако на современном этапе наблюдается пробуксовка данного процесса, которая связана не только с недооценкой исторического опыта и громоздкостью правовой системы, но и с нежеланием самих жителей активно участвовать в решении вопросов жизнедеятельности на территории проживания. Пассивность местного сообщества является серьезной проблемой торможения муниципального устройства в нашей стране. Чтобы понять причины минорного развития данного процесса в современных российских условиях постараемся разобрать основные его элементы, так сказать «три кита», на которых строится институт местной власти: историческая основа, нормативно-правовое регулирование и гражданское участие.

Оксана Николаевна Кушнерова – старший преподаватель кафедры экономической теории и национальной экономики, Тихоокеанский государственный университет (680035, Россия, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, д. 136). E-mail: kushka71@mail.ru

Историко-правовые аспекты местного самоуправления. Изучение основ местного самоуправления с исторической точки зрения обнаружило его тесную связь с государством. Местное руководство, выступая в форме власти публичной, вступает в непосредственные отношения с государственными органами власти. И эти взаимоотношения нашли свое отражение в многочисленных трудах зарубежных и отечественных авторов по поводу возникновения и формирования местного самоуправления в конкретный исторический период. Главное достоинство представленных разработок заключается в том, что с их помощью можно понять, какую роль играет местное самоуправление в государственном управленческом процессе. Так, например, основоположник теории свободной общины А. Токвиль [Токвиль, 1897] и его сторонники рассматривали общину как независимое и абсолютно самоуправляемое явление. В этом смысле община предопределяет появление самого государства, т. е. она первична. Само государство появляется в результате объединения общин, а не общины в результате деятельности государства.

Такие ученые как Р. Моль [Моль, 1868. С. 65], В. Н. Лешков [Лешков, 1872] и А. И. Васильчиков [Васильчиков, 2013] являются создателями хозяйственной (общественной) теории управления. Свою теорию они считают закономерным продолжением теории общины, где все структуры локального управления, являясь субъектами особых прав, занимаются решением внутренних вопросов самостоятельно, без вмешательства центральной власти. Чиновники, занимающие управленческие должности в общине, не относятся к государственным служащим, поэтому представляют не государство, а общество.

Создатели государственной теории о местном самоуправлении: А. Штейн, Р. Гнейст [Черняк, 2010. С. 384–396], В. Ч. Безобразов [Корнаухова, 2009. С. 347], А. Д. Градовский [Градовский, 1881], Н. И. Лазаревский [Данилевская, 2017. С. 60] высказывали мнение о невозможности рассмотрения и изучения местного самоуправления в отрыве от государственного управления. Согласно

государственной теории местное самоуправление уже определяется как одна из форм государственного управления местного характера. Местные дела – это те же государственные дела. На основании этого положения органы местной власти занимаются решением государственных задач, но уже на местах, потому что лучше знают интересы населения и способы их удовлетворения. Местная власть наделяется полномочиями государством. Таким образом, согласно данной теории самостоятельное управление на местном уровне осуществляется при участии местных жителей, которые привлекаются на службу государством.

Новое видение государственной теории создало условия для формирования двух частных разработок: политической и юридической. Сторонником политической теории является Р. Гнейст [Черняк, 2010], который утверждал, что самостоятельность местных властей проявляется только в специфике их организации и возможности получения управленческой должности представителями из местного населения, которые этого достойны.

Научные воззрения А. Штейна [Черняк, 2010] склонялись в пользу юридической теории, объясняющей самостоятельность органов местной власти тем, что эта власть состоит из местного общества, на которое государство возлагает реализацию конкретных задач государственного управления на местах.

Таким образом, в течение одного 19-го столетия одна за другой выдвигались научно обоснованные концепции, содержание которых вполне соответствовало определенному периоду развития местного самоуправления. Как видно из формулировок, касающихся происхождения местного самоуправления, каждая теория дополнялась новыми понятиями и категориями. И наконец, к концу 19 в. группой ученых-теоретиков была разработана государственная теория организации власти на местах, где наиболее конкретно отражено понимание сути данного явления, которое представляет собой интеграцию государственного и общественного начал, основанных на нормах права, с учетом национальных интересов. Эволюция процесса формирования местного само-

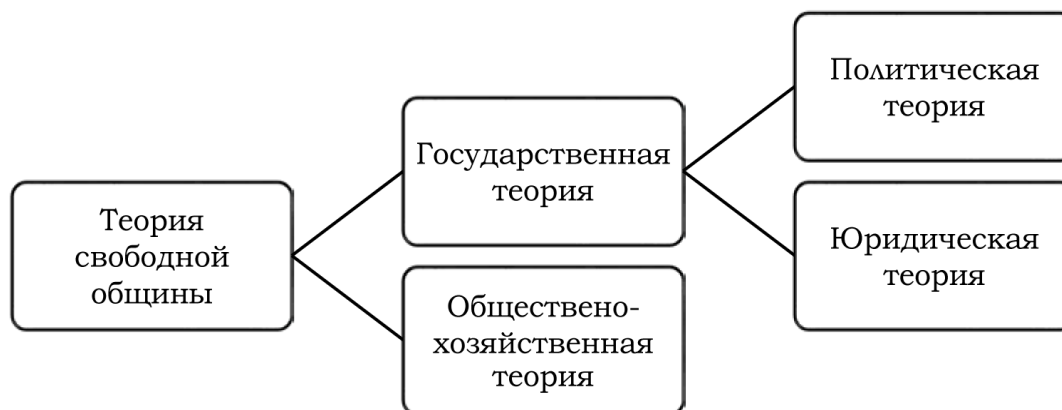


Рис. 1. Генезис местного самоуправления

управления представлена на рисунке 1.

Классическая схема исследования теоретических аспектов такого сложного явления как местное самоуправление предполагает изучение сущностных характеристик и дефиниций, которые указывают на его взаимосвязь с правовыми категориями, понятиями, институтами. Местное самоуправление в вопросах его правового содержания вызывает жаростные споры в научных сообществах. Например, самые распространенные утверждения групп ученых-теоретиков:

- местное самоуправление – это симбиоз государственного и общественного;
- местное самоуправление – это одна из ветвей государственной власти;
- местное самоуправление является самостоятельным уровнем власти и поэтому считать его можно четвертой властью, которая существует в нашем обществе.

Для того, чтобы принять чью-либо точку зрения, необходимо вникнуть в сущность самого понятия «местное самоуправление», которое имеет около трех десятков определений, но до сих пор считается явлением необычным и трудно объяснимым. Например, еще Л. А. Велихов отмечал, что «нет ничего более неопределенного в мировой науке муниципального управления, чем понятие «местное самоуправление»» [Велихов, 1996].

Русский экономист 19 в. А. И. Васильчиков [Васильчиков, 1869] рассматривал самоуправление как участие народа в местном внутреннем управле-

нии своего отечества. По его мнению, суть местного самоуправления – это «право местного населения самостоятельно и под свою ответственность управлять местными интересами на территории проживания и при этом иметь экономическую самостоятельность, которая проявляется в праве распределять местные налоги и сборы на местные нужды».

С. Г. Толкачев [Толкачев, 2010] дает такое объяснение муниципальной власти: «Есть все основания говорить о самостоятельной разновидности власти народа, осуществляемой на местном уровне, то есть о местной или муниципальной власти, которая, будучи публичной, не является государственной властью. Поэтому справедливо определить муниципальную и государственную власти как самостоятельные формы публичной власти, поскольку и та и другая есть выражение власти народа, каналы непосредственного осуществления которой совпадают и разнятся лишь пространственным территориальным уровнем их проявления. Государственная власть проявляется на федеральном и региональных уровнях, муниципальная власть – в городских, сельских поселениях и на других территориях муниципальных образований».

В статье 1 ч. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ дается определение местного самоуправления как формы народовластия: «Местное самоуправление в Россий-

¹ Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru>

ской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

С. И. Ожегов [Ожегов, 2014], советский лингвист и ученый, указывает на два значения самоуправления в местном масштабе: «во-первых – это право на внутреннее управление своими местными делами, а во-вторых – это право решать внутренние проблемы по своим законам в пределах своей территории, т. е. право на автономию». Данное определение является весьма интересным, так как по мнению Н. М. Кытмановой [Кытманова, 2012], «его можно сравнить и с другими видами общественного управления: территориальным, общественным, сословным, коллективным, корпоративным, национальным, религиозно-конфессиональным самоуправлением», где основой выступает собственная самостоятельность.

На наш взгляд, в данном исследовании уместно будет применить и философские категории «общего» и «особенного», которые были сформулированы еще в античные века, а сегодня широко используются для формирования новых подходов в трактовке права, государства и местного самоуправления. Одно из таких научных направлений, в котором применяются «общее» и «особенное», называется сравнительное правоведение.

А. А. Акмалова [Акмалова, 2001] в своей работе указывает, что значительные успехи сравнительного правоведения были достигнуты в российской юриспруденции, где усилиями сторонников «государственной школы» постепенно наметился путь к признанию единства общего и особенного в изучении местного самоуправления. Например, А. Н. Чичерин [Акмалова, 2001], определяя самоуправление как общину, представляющую собой союз местных жителей во имя реали-

зации общих интересов, обращает особое внимание на обоснование таких общих интересов и в то же время на анализ интересов жителей конкретной местности. Н. М. Коркунов [Акмалова, 2001], изучая государственное право России, пришел к выводу о том, что местное самоуправление необходимо рассматривать как отражение более общего явления – системы подчинения и управления в рамках осуществления государственной власти. С другой стороны, он не отрицал и особенностей местного самоуправления, связанных с тем, что оно более или менее самостоятельно представляет интересы местного общества.

Таким образом, изучая процесс становления и формирования института местного самоуправления, можно выделить следующие сущностные аспекты: 1) в историческом плане – без «руководящей роли» государства и его поддержки в современных условиях развития данного института власти не обойтись; 2) в правовом аспекте – вопросами жизнедеятельности на территории муниципальных образований должно заниматься местное сообщество (непосредственно или через органы МСУ). Для этого оно наделяется правом самостоятельно, используя внутреннее нормативно-правовое регулирование, не выходящее за рамки общегосударственного законодательства, решать вопросы местного значения и отвечать за результаты своих управленческих действий; 3) с философской позиции «общего» и «особенного» – общее в местном самоуправлении выражается как стремление к сохранению единства и целостности государства (т. е. соблюдение всеми общих законов и принципов, которые преобладают над традициями и самобытностью), а особенность местного самоуправления формируется из практической деятельности, когда в реальной жизни проявляются исторические и местные обычаи, традиции, самобытность жителей конкретной территории.

Развитие отечественного института местного самоуправления. При анализе многочисленных литературных и научных источников можно говорить о том, что опыт российского самоуправления насчитывает более тысячи лет. И за

этот период эволюция местного управления во взаимодействии с институтами государственного управления претерпела ряд драматических поворотов [Меркулова, 2018]. Не вдаваясь в исторические подробности можно выделить основные этапы становления местного самоуправления России:

- первые попытки создания земских органов местного самоуправления (при Иване IV Грозном, 16 век);

- начало реформирования системы местного управления (при Петре I, 18 век);

- продолжение петровских реформ (при Екатерине II, 18 век);

- очередное реформирование системы государственного управления на местах (при Александре II, 19 век);

- создание новой системы местного самоуправления в послереволюционный период (система Советов, 20 век). Важно отметить, что в СССР не было местного самоуправления как такового, а была широкая сеть органов местного государственного управления;

- начало современного этапа развития местного самоуправления в России (начало 90-х гг. 20 в.). Развитие местного самоуправления на новых принципах при демократических, альтернативных выборах и в условиях многопартийности. Серьезные изменения в системе муниципального управления начались после принятия в апреле 1990 г. закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»² и в июле 1991 г. российского закона «О местном самоуправлении в РСФСР»³;

- возрождение местного самоуправления в России (началось после принятия 154-ФЗ⁴ от 28.08.1995 г., а затем 131-ФЗ⁵ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», последний их

которых действует в настоящее время).

В настоящее время процесс развития местного самоуправления в нашей стране имеет достаточно противоречивый характер. Например, в некоторых научных публикациях можно встретить следующие точки зрения [Дроботенко, 2010; Майкова, Симонова, 2014]: 1) законодатели должны воспользоваться уже существующими зарубежными теоретическими образцами (моделями) и активно внедрять их на российской почве; 2) местные органы власти не умеют грамотно использовать нормативно-правовую базу в вопросах регулирования муниципальных отношений; 3) без формирования полноценного гражданского общества как основы местного самоуправления вообще бессмысленно говорить об эффективном социально-экономическом развитии локальных территорий. Попробуем разобраться и выяснить главную причину этих противоречий.

Сегодня надо признать факт того, что на современном этапе организации местного самоуправления англосаксонская и европейская формы уже не могут претендовать на роль главных «образцов», т. к. постепенно утрачивают свою актуальность. Уже давно доминирующей моделью в условиях глобализации становится смешанная модель, главным образом для стран, которые сегодня создают свой собственный институт местной власти.

Весь накопленный опыт сравнительного анализа двух общепризнанных форм местного самоуправления помог создать так называемые «лекала», что дает отличную возможность правительствам разных стран «примерять» их на себя, оценивать, а затем уже формировать или корректировать свою собственную систему муниципального устройства. Но не все так однозначно. Например, А.

² Закон СССР от 9.04.1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». URL: <https://docs.cntd.ru/document/901817750>

³ Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105

⁴ Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru>

⁵ Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://http://www.consultant.ru>

С. Прудников [Прудников, 2012] считает, что российская модель ближе всего к континентальному типу (точнее, его германскому подтипу). А, по мнению Н. А. Серовой [Серова, 2018. С. 7], в нашей стране в постсоветский период преобладала англосаксонская форма организации местной власти. Такие контрастные высказывания вполне оправданы историческими событиями. Местное самоуправление в России было восстановлено только в последнее десятилетие 20-го века и постоянно реформировалось, поэтому к какому-то устойчивому типу его отнести пока невозможно. Однако некоторые эксперты считают, что в российских условиях прижилась именно смешанная модель муниципального устройства, поскольку сочетает в себе признаки разных систем.

И здесь стоит согласиться с мнением многих исследователей, что у России, как у многонационального государства с большой историей, имеются свои взгляды на развитие местного самоуправления. В рамках какой-то одной конкретной модели наша страна не будет иметь возможности полноценно и эффективно развиваться в силу своих территориальных, географических, климатических, национальных и других особенностей. Тем не менее, формируя свою собственную систему местного самоуправления все же необходимо обращаться и к зарубежному опыту. Однако сегодня использование зарубежных образцов или их отдельных элементов в качестве основы для создания российской модели местного управления терпит определенные неудачи. На наш взгляд, причина заключается в отсутствии основательной и качественной нормативно-правовой поддержки. Этим, в частности, можно объяснить и нерешительность или неготовность местных органов к активным действиям по реализации инициатив, связанных с решением вопросов местного значения, направленных на развитие территории. Поэтому вопросы разработки и использования современной

нормативно-правовой базы для эффективного развития института местного самоуправления являются сегодня очень актуальными.

После прекращения существования СССР Правительством России главным образом решалась задача о децентрализации государственного управления. Впервые в отечественной истории в Основном законе⁶ страны были официально установлены основные принципы формирования и гарантии института местной власти, реализация которых подкреплялась различными нормативно-правовыми документами, регулирующими деятельность органов местного самоуправления. Дальнейшее развитие и деятельность института МСУ, начиная с 1995 г., обеспечивали более десятка нормативно-правовых документов законодательного регулирования.

В настоящее время базовые гарантии конституционных принципов по-прежнему обеспечивает ФЗ-131 от 6.10.2003 г. После масштабной реформы законодательной системы, касающейся вопросов организации местного самоуправления, в данном документе были учтены ошибки и неточности предыдущего документа (ФЗ-154 от 28.08.2005 г.). Здесь стоит согласиться с мнением К. Г. Меркуловой [Меркулова, 2018. С. 139] о том, что «важными нововведениями ФЗ-131 на тот период, стали:

- установление унифицированной двухуровневой территориальной структуры местного самоуправления;
- установление порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- использование новых форм непосредственного участия населения в процессе местного самоуправления (в частности, публичных слушаний);
- разделение представительной и исполнительной власти в системе муниципального управления и другое».

В современных условиях основополагающий законодательный акт, регулирующий отношения в сфере местного само-

⁶ Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Гл. 8. Местное самоуправление URL: <http://www.consultant.ru>

управления (ФЗ-131), все меньше коррелирует с реальными событиями. С 2004 г. по 2013 г. в его содержание было внесено более 86 поправок. В 2019 г. закон изменялся 8 раз (фед. законы от 6 февраля 2019 г. № 3-ФЗ, от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ, от 26 июля 2019 г. № 226-ФЗ, от 2 августа 2019 г. № 283-ФЗ, от 16 декабря 2019 г. № 432-ФЗ, от 27 декабря 2019 г. № 521-ФЗ). В 2020 году – 2 раза (фед. законы от 24 апреля 2020 г. № 148-ФЗ и от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ)⁷.

И действительно, как можно говорить об успешном развитии института местного самоуправления, если в течение только одного года в основном документе о муниципальном управлении происходит столько изменений? Наряду с проблемами в правовой сфере столь же остро стоят вопросы финансового порядка. Именно финансовый дефицит муниципалитетов ограничивает решение насущных проблем и напрямую связан с замедлением развития самоуправления на местах.

В докладе Минюста России сказано, что финансирование расходных обязательств муниципалитетов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, осуществляется за счет средств местных бюджетов, формируемых за счет местных нало-

гов и сборов (стоит отметить, что налоги на землю и имущество, которые остаются в распоряжении муниципальных образований, являются самыми трудно собираемыми налогами). Однако известно, что этих средств не хватает, собственные бюджетные ресурсы «вымываются» из регионов и муниципальных образований в пользу федерального центра, а затем снова возвращаются, но уже в виде межбюджетных трансфертов (включая субвенции) (табл. 1).

Например, в 2020 г. в Хабаровском крае из 232 муниципальных образований 77% находились в группе дотационности от 5 до 50%. В наиболее уязвимом состоянии находятся сельские поселения, в которых внешнее финансирование составляет более 50%. В крае есть муниципалитеты, которые приносят значительные доходы государству, но на своей территории не могут решать вопросы местного значения (проблемы ЖКХ, отсутствие качественной транспортной и социальной инфраструктуры и др.) из-за нехватки собственных финансовых ресурсов. Например, Николаевский и Аяно-Майский районы, где ежегодно добывается до 20 т золота⁸, имеют дотационные бюджеты более 20%.

Нехватка финансовых ресурсов является камнем преткновения в деятельно-

Таблица 1

Дотационные муниципальные образования Хабаровского края, 2020 год

Группа дотационности (доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов из других бюджетов РФ)	Тип муниципального образования				Всего
	Городской округ	Муниципальный район	Городское поселение	Сельское поселение	
более 5 %	1	-	3	101	105
более 20 %	-	14	-	52	66
более 50 %	-	3	-	5	8
менее 5 %	1	-	19	33	52
Всего	2	17	22	191	232

Источник: составлено автором на основе данных с сайта Министерства финансов Хабаровского края. 2020. URL: <https://docs.cntd.ru>

⁷ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации. Минюст России. Москва. 2020 г. <https://minjust.gov.ru>

⁸ Итоги золотодобычи на Дальнем Востоке: 2020 год URL: <http://amurpress.ru>

сти органов местной власти, т. к. ставит под сомнение вопрос о самостоятельности местного самоуправления, которая гарантируется Конституцией. А ведь согласно принципам Европейской Хартии⁹ местные финансы должны в полной мере обеспечивать реализацию полномочий органов местного самоуправления на соответствующей территории, однако в реальности муниципалитеты страны сталкиваются с хроническим финансовым дефицитом.

Таким образом, нормативно-правовая база, регулирующая деятельность органов власти на муниципальном уровне, нуждается в постоянной актуализации, в привязке всей нормативной документации к реалиям сегодняшних дней. Жизнь общества и государства изменяется быстрыми темпами, поэтому и законы, регулирующие отношения на всех уровнях, должны быть живыми и соответствовать современным требованиям.

Третий основополагающий элемент системы местного управления – это местное население как главный ресурс саморазвития каждой конкретной территории. Но зачастую именно сами жители не проявляют особой заинтересованности и активности в процессе решения проблем местного масштаба. Невысокая активность граждан, как совершенно точно отмечают Э. Майкова и Е. Симонова [Майкова, Симонова, 2014], заключается в том, что: «В России, в отличие от стран с развитыми системами местного самоуправления, не сформирован социальный слой, который обладал бы резервом личного времени и финансовых средств, позволяющим принимать активное участие в местном самоуправлении».

Проблема пассивности местного сообщества, а точнее нежелания граждан активно принимать участие в решении вопросов жизнедеятельности на территории проживания, на наш взгляд, является самой сложной. Еще в 19 в. Л. Штейн [Черняк, 2010], объясняя самостоятельность органов местной власти, говорил, что «эта власть состоит из местного сообщества, на которое государство и воз-

лагает реализацию конкретных задач государственного управления на местах». То есть местное сообщество, являясь основой гражданского общества, составляет фундамент государства и его опору. А поскольку именно местное самоуправление дает возможность каждому гражданину проявить инициативу и принять непосредственное участие в реализации своих интересов, то, в свою очередь, это дает успешное и качественное развитие и функционирование института местной власти в современных условиях.

Заинтересованность населения в решении разных вопросов местной жизни у разных слоев проявляется в разной степени. Согласно закону ФЗ-131 (гл. 5), население любого муниципального образования может проявлять и выражать активность в местных делах в различных ее формах (местный референдум, муниципальные выборы, сходы, собрания и конференции граждан, их правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, обращения граждан в органы местного самоуправления). Но на практике эти формы прямой демократии оказываются либо невостребованными, либо используются формально. Например, участие граждан в выборах органов местного самоуправления, не всегда имеет высокий уровень явки. Так, в сентябре 2020 г. в двух муниципальных районах Хабаровского края прошли выборы в органы местного самоуправления¹⁰: в Советско-Гаванском муниципальном районе явка на выборах составила 17,59%, в муниципальном районе им. Лазо – 8,74%.

Есть специалисты, которые рассматривают низкие показатели явки на выборах как некую протестную форму избирателей. Политолог, профессор Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС В. В. Чудесов¹¹ в своем интервью ИА AmurMedia сказал: «... низкая явка – это отражение неудовлетворенности решением Центра проблем дальневосточников, скрытая форма

⁹ Европейская Хартия местного самоуправления URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁰ Избирком Хабаровского края. 2020 URL: <http://www.khabarovsk.izbirkom.ru/>

¹¹ Политологи: Низкая явка на выборах в ГД РФ в Хабаровском крае говорит о протесте URL: <https://amurmedia.ru>

протеста ... Коли у нас нет графы «против всех», значит население голосует ногами ...». Возможно такая пассивная модель поведения заключается в недоверии к власти, которое формировалось десятилетиями, а возможно и с отсутствием общественного интереса.

Некоторые исследователи считают [Майкова, Симонова, 2014], что низкая гражданская активность связана с невозможностью повлиять на что-либо, нежеланием брать на себя определенную ответственность, с отсутствием обратной связи между местной властью и местным сообществом, с невысоким уровнем информированности населения о том, в какой форме можно принимать участие в самоуправлении. Отметим, что помимо выборов различного уровня, гражданское участие в решении вопросов местного значения проявляется еще слабее. По данным опроса, проведенного Фондом «Общественное мнение»¹², более 90% россиян не проявляли в последние два года никакой политической или гражданской активности. Невысокая гражданская активность объясняется целым рядом серьезных причин, в том числе и (как показали последние опросы, тоже весьма серьезной) усталостью.

Поэтому, на наш взгляд, основные проблемные аспекты в организации и развитии местного сообщества как одного из главных элементов успешного функционирования местного самоуправления являются гражданская пассивность населения и неготовность властных структур к открытому диалогу со своими гражданами.

Заключение. Сегодня российская система местного управления имеет богатый опыт функционирования в качестве полноправного социального института, но в то же время задачи, которые ставит современное общество, требуют его дальнейшего развития и совершенствования. Автором была предпринята попытка рассмотреть три основных фактора («три кита»), составляющих фундамент местной власти, и их влияние на

развитие территорий.

В результате проведенного исследования было выявлено, что каждый из элементов этого «фундамента» очень важен для успешной работы любого муниципального образования. Если не учитывать какой-либо из компонентов муниципальной системы, то это может привести к серьезным проблемам как для местного населения, так и для государства в целом. Так, старания законодателей охватить все разнообразие муниципальных практик вынуждает их прибегать к размытым формулировкам [Меркулова, 2018], что в свою очередь приводит к непониманию закона и низкой эффективности его применения. Слабость законодательной базы, ее чрезмерная громоздкость, наличие некачественных правовых документов, касающихся вопросов местного значения, привели к проблеме замедления развития территорий муниципальных образований.

Становлению гражданского общества в России в какой-то степени послужили произошедшие преобразования, коренным образом изменившие социально-экономические условия общественного развития. Поэтому сегодня для эффективного развития локальных территорий так важно использовать различные инструменты и механизмы формирования и поддержки местного сообщества.

Одной из задач государственной политики на современном этапе является развитие взаимодействия между государственными и муниципальными органами, расширение и укрепление возможностей местного самоуправления как уровня власти, самого близкого к людям. И, как сказал первый заместитель министра юстиции РФ Ю. Любимов: «Для решения этой задачи уже ведётся подготовка Основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года, основополагающего документа, призванного стать одним из фундаментальных элементов в развитии муниципальной системы в нашей стране на

¹² Российская газета. Федеральный выпуск № 294 (7757). URL: <https://rg.ru/2018/>

¹³ Минюст России. Москва. 2020 г. <https://minjust.gov.ru>

ближайшие годы»¹³. И нам предоставлена возможность наблюдать за происходящими процессами трансформации института местного самоуправления, а также участвовать в ней непосредственно.

Список литературы:

1. Акмалова А. А. Модели местного самоуправления: монография. М.: Прометей, 2001. 168 с. URL: <https://istina.msu.ru>

2. Васильчиков А. И. О самоуправлении: Сравн. обзор рус. и иностр. зем. и обществ. Учреждений. Т. 1–3 О самоуправлении. Т. 1. URL: <https://rusneb.ru>

3. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996. 480 с.

4. Градовский А. Д. Государственное право: лекции, читанные 1881–82 академическом году. URL: <https://dspace.spbu.ru>

5. Данилевская И. Л. Идеи парламентаризма в трудах Н. И. Лазаревского Труды Института государства и права РАН. 2017. Том 12. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/>

6. Дроботенко И. И. Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России. Власть. 2010. URL: <https://cyberleninka.ru/>

7. Толкачев С. Г. Местное самоуправление: энциклопедия / под общ. Ред. В. Б. Зотова. – Ростов н/Дону: Феникс, 2010. 908 с. (Закон и общество)

8. Корнаухова Н. В. Концепция местного самоуправления В. П. Безобразова // Вестник ТГУ. Вып. 10 (78). 2009. URL: <https://cyberleninka.ru/>

9. Кытманова Н. М. Местное самоуправление: понятие, сущность, особен-

ности. 2012. URL: <https://superinf.ru/>

10. Лешков В. Н. О праве самостоятельности, как основе самоуправления. Москва, 1872. URL: <https://rusneb.ru>

11. Майкова Э. Ю., Симонова Е. В. Гражданское участие населения как фактор развития местного самоуправления в российских муниципальных образованиях // Власть. 2014. URL: <https://www.isras.ru/>

12. Меркулова К. Г. Развитие института местного самоуправления в современной России: основные этапы и актуальные проблемы // Вестник Поволжского института управления. Том 18. № 6. 2018. URL: <https://search.rsl.ru/>

13. Моль Р. Энциклопедия государственных наук. С-Петербург, Москва, 1868 URL: <https://rusneb.ru>

14. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / Под ред. проф. Л. И. Скворцова. 28-е изд. перераб. М.: Мир и образование, 2014. 1376 с. URL: <https://gufo.me>

15. Прудников А. С. Местное самоуправление управление в зарубежных странах. URL: <https://lektsia.com>

16. Серова Н. А. Институциональная организация органов местного самоуправления в условиях Российской муниципальной реформы // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. URL: <https://cyberleninka.ru>

17. Токвилль А. О демократии в Америке. Москва, 1897. URL: <https://rusneb.ru>

18. Черняк Э. В. Государственная теория самоуправления в трудах европейских ученых Л. Штейна и Р. Гнейста // Вестник Казанского технологического университета. 2010. URL: <https://cyberleninka.ru/>

Библиографическое описание статьи

Кушнерова О. Н. Институт местного самоуправления: возникновение и развитие в современных условиях // Власть и управление на Востоке России. 2021. № 3 (96). С. 134–145. DOI 10.22394/1818-4049-2021-96-3-134-145

Oksana N. Kushnerova – applicant, senior lecturer, the chair of economic theory and national economy, the Pacific National University (136, Tikhookeanskaya Str., Khabarovsk, 680035, Russia). *E-mail: kushka71@mail.ru*

Institute of the local self-government: emergence and development in the modern conditions

The relevance of the topic is primarily due to the fact that local government is one of the most important institutions of public relations. Its development has been a «cornerstone» in municipal science for many decades, since its inception. The article examines the main conceptual concepts of this phenomenon, developed by foreign and domestic authors, gives a step-by-step description of the formation of the Russian institution of local self-government. The actual development of local self-government at the present stage is shown through the analysis of legal documents. As a result of the study, conclusions were made about the imperfection of the legal framework in the field of governance at the local level. There was an urgent need for significant adjustments to the legislative framework related to the regulation and development of the institution of local government.

Keywords: *institute of local self-government, local self-government bodies, local authorities, legal foundations of local self-government.*

References:

1. Akmalova A. A. Models of local self-government: monograph. M.: Prometey, 2001. 168 p. URL: <https://istina.msu.ru> (In Russian).
2. Vasilchikov A. I. About self-government: Comp. review rus. and foreign land and societies. Institutions. T. 1-3 On self-government, vol. 1. URL: <https://rusneb.ru> (In Russian).
3. Velikhov L. A. Fundamentals of urban economy. Moscow: Nauka, 1996. 480 p. (In Russian).
4. Gradovsky A. D. State law: lectures given in the 1881–82 academic year. URL: <https://dspace.spbu.ru> (In Russian).
5. Danilevskaya I. L. Ideas of parliamentarism in the works of N. I. Lazarevsky Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 2017, vol. 12, no. 2. URL: <https://cyberleninka.ru/> (In Russian).
6. Drobotenko I. I. Foreign models of local self-government: experience for Russia. Power. 2010. URL: <https://cyberleninka.ru/> (In Russian).
7. Tolkachev S. G. Local government: an encyclopedia / under total. Ed. V. B. Zotov. –Rostov n / Don: Phoenix, 2010, 908 p. (Law and Society) (In Russian).
8. Kornaukhova N. V. Concept of local self-government V. P. Bezobrazova *Vestnik TGU* [Bulletin TSU], Issue 10 (78), 2009, URL: <https://cyberleninka.ru/> (In Russian).
9. Kytmanova N. M. Local government: concept, essence, features. 2012. URL: <https://superinf.ru/> (In Russian).
10. Leshkov V. N. About the right of independence as the basis of self-government. Moscow, 1872. URL: <https://rusneb.ru> (In Russian).
11. Maikova E. Yu., Simonova E. V. Civic participation of the population as a factor in the development of local self-government in Russian municipalities *Vlast'* [Power], 2014. URL: <https://www.isras.ru/> (In Russian).
12. Merkulova K. G. Development of the institute of local self-government in modern Russia: the main stages and topical problems *Vestnik Volzhskogo instituta upravleniya* [Bulletin of the Volga Institute of Management], vol. 18, no. 6, 2018. URL: <https://search.rsl.ru/> (In Russian).
13. Mole R. Encyclopedia of State Sciences. St. Petersburg, Moscow, 1868 URL: <https://rusneb.ru> (In Russian).
14. Ozhegov S. I. Explanatory dictionary of the Russian language / Ed. prof. L. I. Skvortsova. 28th ed. revised Moscow: Peace and Education, 2014. 1376 p. URL: <https://gufo.me> (In Russian).
15. Prudnikov A. S. Local government management in foreign countries. URL: <https://lektsia.com> (In Russian).

16. Serova N. A. Institutional organization of local self-government bodies in the context of the Russian municipal reform *Munitsipalitet: ekonomika i upravleniye* [Municipality: economics and management]. 2018. URL: <https://cyberleninka.ru> (In Russian).

17. Tocqueville A. About democracy in America. Moscow, 1897. URL: <https://rus->

[neb.ru](https://rus-) (In Russian).

18. Chernyak E. V. State theory of self-government in the works of European scientists L. Stein and R. Gneist *Vestnik Kazanskogo tekhnologicheskogo universiteta* [Bulletin of the Kazan Technological University], 2010. URL: <https://cyberleninka.ru/> (In Russian).

Reference to the article

Kushnerova O. N. Institute of the local self-government: emergence and development in the modern conditions // *Power and Administration in the East of Russia*. 2021. No. 3 (96). Pp. 134–145. DOI 10.22394/1818-4049-2021-96-3-134-145
