

9. Сайт Федерального министерства образования и научных исследований Германии. URL: [https://www.bmbf.de/pub/Das\\_Alter\\_hat\\_Zukunft\\_ohne\\_Vorwort.pdf](https://www.bmbf.de/pub/Das_Alter_hat_Zukunft_ohne_Vorwort.pdf)

10. *Маркварт Э.* Современный муниципалитет – фабрика услуг или платформа для гражданского общества? // Местное самоуправление и развитие территорий: российский и европейский опыт / под ред. Е.В. Гриценко, Э. Маркварта, В.П. Мохова. Пермь, 2014. С. 60–61.

11. Совершенствование форм и механизмов участия жителей в местном самоуправлении: отчет о НИР / под рук. Э. Маркварта. М., 2015.

12. Brand Analytics: аналитика информационного поля бренда. URL: <https://br-analytics.ru/blog/socialnye-seti-v-rossii-zima-2015-2016-cifry-trendy-prognozy/>

13. *Маркварт Э.* Баланс публичных и частных интересов // National Business. 2012. Июнь – июль. С. 40–42.

## **И.И. Санжаревский,**

*доктор политических наук, профессор*

*Тамбовский филиал РАНХиГС;*

## **А.Р. Александров,**

*аспирант*

*Тамбовский государственный технический университет*

# **ВЛИЯНИЕ ПРОЦЕССА ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СТАНОВЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (на примере Тамбовской области)**

В 2003–2009 гг. в России проводилась муниципальная реформа. Законодательной основой новой системы местного самоуправления стал Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступивший в силу 1 января 2009 г. [1]. Основная цель реформы местного самоуправления – устранение разногласий в перераспределении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, при этом не решена перманентная проблема несоответствия между расходными

обязательствами (наделенными полномочиями) и финансовыми возможностями муниципальных образований в России. Характерной чертой формирования доходов местных бюджетов является их высокая зависимость от безвозмездных поступлений (субсидий, субвенций, дотаций) со стороны бюджетов субъектов РФ. В частности, бюджет г. Тамбова на 2018 г., утвержденный решением Тамбовской городской Думы по доходной части составляет 4,7 млрд руб., в том числе 1,8 млрд руб. – объем межбюджетных трансфертов, получаемых из бюджета Тамбовской области. [2]. Основная часть собственных доходов городского бюджета поступает за счет налогов на доходы и имущество физических лиц. Законом Тамбовской области от 31 октября 2016 г. № 3-3 увеличены единые нормативы отчислений от налога в бюджеты городских округов области до 10% [3]. С учетом положений ст. 61.2 Бюджетного кодекса РФ общий размер отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджет городского округа с 1 января 2017 г. составляет 25%, остальные налоговые средства аккумулируются в вышестоящих бюджетах [4].

Безвозмездные поступления в бюджет г. Тамбова свидетельствуют не только об усиленном внимании к финансовым проблемам областного центра, но и о снижении самостоятельности органов местного самоуправления, повышения их зависимости от региональной администрации. В Тамбове сложилась критическая ситуация с размером муниципального долга, который в 2017 г. превысил 3 млрд руб. (объем собственных доходов) [5]. В подобной ситуации возможно введение внешнего управления со стороны администрации Тамбовской области.

Без финансово-экономической самообеспеченности нельзя вести речь о реализации на деле принципов местного самоуправления, происходит размытие института. Согласно ст. 130 Конституции РФ, одна из задач местного самоуправления – обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, но это невозможно без собственной финансово-экономической базы [6]. Рассматриваемые условия приводят к усилению иждивенческих настроений как среди руководителей муниципального образования, так и среди населения, демотивируется экономическая и гражданская активность. В некоторой степени вопрос можно решить за счет следующих мер: увеличения нормативов отчислений от налогов в бюджеты муниципальных образований, сокращения перечня вопросов местного значения, не имеющих источников финансирования, развития реального

сектора экономики в муниципальных образованиях. Это наиболее сложный, но самый результативный путь формирования самодостаточности муниципальных образований.

Происходит активное перераспределение отдельных полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти, но процесс не решает вопрос самодостаточности муниципалитетов. В конце 2015 г. Тамбовской областной Думой был принят Закон Тамбовской области от 28 декабря 2015 г. № 1024 «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности...» [7]. После принятия Закона Управление градостроительства и архитектуры Тамбовской области разрабатывает и утверждает Генеральный план г. Тамбова, вносит в него изменения, утверждает правила землепользования и застройки областного центра, выполняет иные градостроительные функции. В то же время Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определил, что в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении.

По предложению администрации г. Тамбова 25 октября 2017 г. на заседании Тамбовской городской Думы депутаты большинством голосов приняли решение о согласовании безвозмездной передачи МУП «Тамбовинвестсервис» и МУП «Тамбовтеплосервис», как имущественного комплекса, из муниципальной собственности г. Тамбова в государственную собственность Тамбовской области [8]. Решение вступает в силу после принятия закона Тамбовской области о перераспределении полномочий по организации теплоснабжения и горячего водоснабжения. Примечательно, что проект решения по такому важному вопросу был внесен в день заседания представительного органа, у депутатов не было возможности ознакомиться с документами на нескольких тысячах листов [9]. В 2015 г. МУП «Единый расчетный центр» был передан из муниципальной в областную собственность, рассматривается вопрос об акционировании предприятия [10]. По мнению заместителя главы администрации Тамбовской области И.И. Кулакова, все МУП и ГУП, отвечающие за жилищно-коммунальное хозяйство, следует передать в концессию. Собственных средств для модернизации системы жизнеобеспечения ни у муниципальных образований, ни у администрации области нет [11].

Реализуемая администрацией Тамбовской области реформа по перераспределению полномочий приводит к изъятию у органов местного самоуправления рычагов влияния на ключевые сферы жизни в обществе, следовательно, к концентрации власти и денежных ресурсов в руках регионального центра и связанных с ним компаний, к примеру, АО «Тамбовская сетевая компания». В администрации Тамбовской области обсуждается вопрос об изъятии у г. Тамбова полномочий по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронений.

После избрания в 2015 г. главой администрации Тамбовской области А.В. Никитина произошли существенные изменения, связанные с формированием органов местного самоуправления и кадровой политикой в регионе. Аппарат главы администрации Тамбовской области, возглавляемый О.О. Ивановым, ввел новые критерии оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Руководителей муниципальных образований, не соответствующих строгим критериям, предъявляемым главой региона А.В. Никитиным, отправляют в отставку [12]. Освобождены от должности глава администрации Первомайского района, глава г. Кирсанова, глава г. Тамбова и другие руководители муниципальных образований. Оценивая работу главы администрации Тамбовской области А.В. Никитина, член Совета Федерации Федерального Собрания РФ А.В. Кондратьев заявил экспертам: «Александр Никитин обеспечил себе конструктивное взаимодействие с руководством Тамбова, поставив на должность градоначальника своего человека – Сергея Алексеевича Чеботарева, в прошлом занимавшего пост вице-губернатора» [13]. Из этого следует, что не только органы местного самоуправления входят в систему координат государственной власти, но и высшие должностные лица муниципалитетов назначаются администрацией субъекта РФ.

С юридической точки зрения главы муниципальных районов, городских округов Тамбовской области избираются представительными органами соответствующих муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по итогам отбора. Половину членов конкурсной комиссии назначает представительный орган муниципального образования, вторую часть представляет губернатор. С принятием Тамбовской областной Думой Закона области от 25 февраля 2017 г. № 86-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Тамбовской области» произошла систематизация действующих на территории области норм в

сфере местного самоуправления [14]. Новый Закон отменил прямые выборы не только высших должностных лиц муниципальных районов и городских округов, но и представительных органов муниципальных районов. Теперь представительные органы муниципальных районов формируются из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений.

Мандат на осуществление полномочий высшего должностного лица муниципального образования обеспечивается не по итогам муниципальных выборов, вопрос де-факто решается на уровне администрации субъекта РФ, депутаты представительного органа, которые на уровне муниципальных районов не избираются на прямых выборах, лишь юридически оформляют принятое решение. С нашей точки зрения, для того, чтобы обеспечить контроль со стороны общественности за деятельностью местной администрации, обеспечить сменяемость должностных лиц, необходимы всенародные выборы как представительной, так и исполнительной ветвей власти, в том числе прямые выборы высших должностных лиц муниципальных образований. Согласно ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления, любой административный контроль над органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости защищаемых интересов [15].

При отсутствии прямых выборов руководители муниципальных образований не совсем заинтересованы в вовлечении населения в активную жизнь муниципального образования, их политическая судьба прежде всего зависит от лояльности к руководству регионального центра. Вместе с тем у широких слоев населения г. Тамбова есть потребность в общественно-политических переменах, желание участвовать в принятии решений, как по вопросам местного значения, так и при формировании органов местного самоуправления. На дополнительных выборах депутата Тамбовской городской Думы по одномандатному избирательному округу № 15, прошедших 10 сентября 2017 г., явка избирателей составила 34%, достаточно высокий показатель для муниципальных довыборов. Кандидат от партии «Единая Россия» Л.И. Булгакова заручилась поддержкой 46% избирателей, на втором месте кандидат от партии «Родина» Елена Леонова – 42,4% [16]. Кандидатам удалось создать необходимые условия для конкуренции на

довыборах и проконтролировать ход голосования, тем самым власть была вынуждена фактически покупать расположение избирателей за счет реализации масштабных проектов по благоустройству округа.

Ярким проявлением гражданской активности в 2017 г. можно считать защиту Олимпийского парка в г. Тамбове. Люди самых разных взглядов и социального статуса встали на защиту права на достойную среду обитания, права быть услышанными, права на участие в решении вопросов местного значения. Подобные всплески активности были характерны и для предыдущих периодов, к примеру, когда речь шла о защите сквера в микрорайоне ТЭЦ г. Тамбова или зоны отдыха по улице Рабочая, 34 корп. 1 от застройки [17; 18]. Люди самоорганизовались, создавали курирующие органы путем избрания из своего числа наиболее авторитетных представителей, участвовали в публичных слушаниях, проводили собрания и иные мероприятия. В данном случае на становление гражданского общества больше влияния оказывает самоорганизация граждан по решению вопросов местного значения, чем процессы перераспределения власти между органами государственной власти и местного самоуправления. Глубинные причины политических отношений очень часто находятся в сфере экономических, культурных, социальных потребностей людей, но непосредственные их основания всегда носят политический характер. Местное самоуправление выступает одним из первичных механизмов конвертации неполитических ресурсов во власть.

Разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления – актуальная проблема централизации и децентрализации политической системы современной России. Происходит институционализация модели взаимоотношений в системе «государственная власть – местное самоуправление – гражданское общество». Если на федеральном уровне Президент РФ В.В. Путин утверждает приоритетные направления деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг, позволяющие НКО получать бюджетное финансирование (ранее это было прерогативой органов власти), то в отдельных субъектах РФ наблюдаются процессы централизации власти на уровне администрации региона [19]. По нашему мнению, принцип разделения властей предполагает распределение полномочий не только между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, но и между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Для обеспечения эффективного

функционирования политических институтов необходим взаимный контроль, система сдержек и противовесов в отношениях государственной власти и местного самоуправления.

### **Библиографический список**

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 нояб. 2003 г. № 131-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)

2. О бюджете городского округа – г. Тамбов на 2018 г. и на плановый период 2019–2020 гг.: решение Тамбовской городской Думы Тамбовской области от 22 дек. 2017 г. № 730. URL: <http://pravo.city.tambov.gov.ru/Home/GetFile/643389a6-8c8c-4cfa-a47b-8d43c7268e78>

3. О внесении изменений в ст. 1 Закона Тамбовской области «Об установлении единых нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных образований Тамбовской области»: Закон Тамбовской области от 31 окт. 2016 № 3-3. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=116031984&rdk=&backlink=1>

4. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_19702/)

5. Долг г. Тамбова достиг почти 4 млрд рублей. URL: <https://newtambov.ru/news/dolg-goroda-tambova-dostig-pochti-4-mlrd-rublej/>

6. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.). URL: <http://www.constitution.ru>

7. О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования городского округа — г. Тамбов и органами государственной власти Тамбовской области: Закон Тамбовской области от 28 дек. 2015 г. № 1024. URL: <http://docs.cntd.ru/document/467403432>

8. Тамбовские муниципальные предприятия «ТИС» и «ТТС» вместе с долгами передадут в собственность области. URL: <https://newtambov.ru/news/tambovskie-municipalnye-predpriyatiya-tis-i-tts-vmeste-s-dolgami-peredadut-v-sobstvennost-oblasti/>

9. Новости из городской Думы: депутаты решили сами себя премировать и отказались от полномочий. URL: <http://kprf.tmb.ru/home/news-menu/4382-gorduma-25-10-17.html>

10. Отчет главы администрации Тамбовской области А.В. Никитина перед депутатами областной Думы «О результатах деятельности администрации области за 2015 г.». URL: <https://www.tambov.gov.ru/head/public/отчет-главы-администрации-тамбовской-области-а.в.никитина-перед-депутатами-областной-думы-о-результатах-деятельности-администрации-области-за-2015-год.html>

11. Сферу ЖКХ Тамбовской области отдадут в частные руки. URL: <http://www.taminfo.ru/important/39590-sferu-zhkh-tambovskoy-oblasti-otdadut-v-chastnye-ruki.html>

12. Административная реформа в Тамбовской области началась с отставки руководителей районов. URL: <https://tambov.er.ru/news/2017/2/28/administrativnaya-reforma-v-tambovskoj-oblasti-nachalas-s-otstavok-rukovoditelej-rajonov/>

13. Национальный рейтинг губернаторов (итоги 2017 г.). URL: <http://russia-rating.ru/info/13059.html>

14. Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Тамбовской области: Закон Тамбовской области от 25 февр. 2017 г. № 86-З. URL: <http://docs.cntd.ru/document/444997742>

15. Европейская хартия местного самоуправления. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105>

16. Префект Летки Лариса Булгакова победила на выборах в тамбовскую городскую думу. URL: <http://tamlife.ru/politika/prefekt-letki-larisa-bulgakova-pobedila-na-vyiborax-v-tambovskuyu-gorodskuyu-dumu>

17. Почему людям нужен парк: о том, что действительно сейчас происходит в парке на ТЭЦ. URL: <http://lifetambov.ru/mnenie/4139-pochemu-lyudyam-nuzhen-park-o-tom,-chto-dejstvitelno-sejchas-proisxodit-v-parke-na-tecz.html>

18. В Тамбове жители улицы Рабочей готовы выйти на акцию протеста против строительства медицинского центра во дворе. URL: <http://lifetambov.ru/obshhestvo/3540-v-tambove-zhiteli-ulicyi-rabochej-gotovy-vyjiti-na-akczuyu-protesta-protiv-stroitelstva-mediczinskogo-czentra-vo-dvore.html>

19. Указ Президента РФ от 8 авг. 2016 г. № 398. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41181>

**Д.П. Соснин,**

*кандидат политических наук;*

**Е.А. Столбова,**

*студент*

*Национальный исследовательский институт  
«Высшая школа экономики»*

## **ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕД ВЫЗОВОМ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО СЖАТИЯ (на примере Курской области)**

В Послании Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. Президент РФ предложил развернуть масштабную программу пространственного развития России. При этом В.В. Путин подчеркнул, что «активная, динамичная жизнь России, с ее огромной территорией, не может сосредоточиться в нескольких мегаполисах» [1]. Постановка цели сбалансированного пространственного развития актуали-