

УДК 340.1:342.25

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Муртазалиев А.М., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *amuslim@mail.ru*

Мирзаев М.А., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *mirzaev47@mail.ru*

В статье рассматриваются наиболее проблемные вопросы, влияющие на реформирование института местного самоуправления в Российской Федерации. Цель статьи – охарактеризовать основные этапы реформирования системы местного самоуправления Советского Союза. Перечислены основные цели реформы местного самоуправления. Актуальность темы статьи обусловлена обстоятельствами, возникающими в ходе реализации в Российской Федерации реформы местного самоуправления. Сказано, что Конституцией РФ 1993 года местное самоуправление определено как одна из самостоятельных форм реализации власти народом, признается и защищается экономическая основа самоуправления – муниципальная собственность наряду с государственной, частной и другими формами собственности. Перечисляются факторы, влияющие на активизацию местного самоуправления 1990-х годов. Обращается внимание на то, что основная идея, заложенная в основу нового этапа муниципального реформирования – существенно повысить роль субъектов РФ в организации местного самоуправления на своей территории, потому что только это соответствует требованиям и правовым основам федеративного государства. Результатом исследования являются выводы и предложения по дальнейшему совершенствованию реформы местного самоуправления, законодательства о местном самоуправлении, включая законодательства субъектов Федерации, а также о роли местного самоуправления в развитии государства и общества на современном этапе.

Ключевые слова: местное самоуправление, основные этапы реформирования, законодательная база, субъекты Федерации, демократичность политического режима.

DOI: 10.21779/2224-0241-2017-24-4-38-42

UDC 340.1:342.25

THE MAIN STAGES OF INSTITUTE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM IN RUSSIA

Murtazaliev A.G., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *amuslim@mail.ru*

Mirzayev M.A., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *mirzaev47@mail.ru*

This article discusses the most problematic issues that affect the reform Institute of local self-government in the Russian Federation. The purpose of the article is the characteristic of the basic stages of reforming the Soviet system of local self-government. Lists the main objectives underlying the reform of local self-government. The relevance of the research topic called the circumstances that arise in the course of the ongoing reform of local self-government in Russia. Article is theoretical, it addresses the problems of reforming the system of local self-government. The article says that the Russian Constitution, 1993. identified local self-government as one of independent forms of the exercise of power by the people, recognizing and protecting the economic basis of self-government – municipal ownership equally with public, private and other forms of property. Enumerates the factors that affect the revitalization of local self-government 1990-ies. It is stated that the main idea laid the basis for a new phase of municipal reform, has been a significant increase in the role of the constituent entities of the Russian Federation in the Organization of local self-government on their territories, because only this situation meets the requirements and the legal framework of the Federal State. Offers solutions to existing problems. The result of the research are the conclusions and proposals for further improvement of the reform of local self-government, law on local self-government, including the legislation of the constituent entities of the Federation, as well as on the role of local self-government in the development of the State and society on the modern stage.

Key words: local self-government, the main stages of reform, legislative base, the subjects of the Federation, democratic political regime.

DOI: 10.21779/2224-0241-2017-24-4-38-42

Начало становления и развития системы местного самоуправления в Российской Федерации связано с процессом перестройки и демократизации общества, приведшем впоследствии к распаду СССР и смене политического режима в Российской Федерации. Конец 1980-х годов характеризуется целенаправленными попытками введения самоуправления сначала в трудовые коллективы в формах хозрасчета, са-

мофинансирования, выборности руководителей, а потом и в региональные субъекты хозяйствования в качестве эксперимента.

На активизацию местного самоуправления в 1990-х гг. повлияли следующие факторы:

- укрепление ведомственной централизации, приведшее экономическую и социальную сферы к тяжелым осложнениям и деформациям;

- министерства и ведомства стали обладателями, неограниченной собственности, взяв на себя ответственность по управлению страной, а в результате не сумели обеспечить управляемость;

- действующие в тот период законы о местных Советах являлись декларативными нормами и обязанностями, не подкрепленными материально-финансовыми ресурсами, и этим законам противоречили ведомственные инструкции и нормативные акты, притом исполнительные органы Советов испытывали двойное давление: со стороны министерств и ведомств, а также – партийных органов;

- хозяйственным и социально-культурным строительством руководили партийные органы, навязывая Советам свои установки, сковывая их инициативу и самостоятельность, а вину за просчеты возлагали на Советы;

- судьба местной промышленности оказалась в руках центральных ведомств и, естественно, она пришла в упадок, а малые и средние предприятия были разорены крупными объединениями. Как представляется, такое положение стало причиной разрыва доверия и понимания между государством и гражданами. Политическую ситуацию в стране в исследуемый период, можно охарактеризовать словами В.И. Ленина: «Низы не хотели, а верхи не могли жить по-старому», и результатом такой ситуации стала необходимость проведения реформ сверху.

Начиная с середины 80-х годов, центральная власть начала реформы с внесения изменений в Конституции СССР, притом ничего не меняя в запущенной экономике [1, с. 33]. Как известно, эти реформы не дали никаких существенных результатов. Более того, была утверждена непродуманная хаотичная структура органов государственной власти, которая не соответствовала действовавшим в тот период экономическим отношениям. В 1990 г. был принят Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», сыгравший значимую роль в совершенствовании института местного самоуправления. Закон определил стратегию местного самоуправления, установил соотношение между центральными и местными органами власти, внес новые элементы в создание финансовой базы, сформировал предпосылки для становления и развития коммунального хозяйства. Согласно Закону обеспечивалось сбалансированное соотношение прав и обязанностей органов местного самоуправления с их материально-финансовой базой.

Анализируя процесс реформирования системы местного самоуправления советского периода, следует выделить ряд основных этапов.

1-й этап: 1990–1991 года – 9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»,

определивший основные направления развития местных органов власти. Основным органом местного самоуправления становились Советы, был провозглашен лозунг: «Вся власть – Советам!». Однако Советы были выведены из-под партийного контроля и надзора со стороны исполнительных комитетов. Органам государственной власти запрещалось вмешательство в деятельность местного значения, а также местных Советов. Было закреплено понятие коммунальной собственности как финансово-экономической основы местного самоуправления. Впервые на законодательном уровне было установлено взимание подоходного налога с физических лиц в пользу местных бюджетов.

2-й этап: 1991–1993 годы – принятие Закона РСФСР 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР», Закона Российской Федерации 1993 года «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» и пр.

С этого времени начался новый этап в развитии системы местного самоуправления, было изменено также понятие местного самоуправления, которое стали рассматривать как систему организации деятельности граждан для самостоятельного, под свою ответственность разрешения вопросов местного значения, взяв за основу интересы населения, его исторические, национально-этнические и иные особенности в соответствии с Конституцией и законами РСФСР и республик в ее составе. Впервые разграничивались формы участия граждан в решении вопросов местного значения.

3-й этап: 1993 год – характеризуется закреплением вопросов местного самоуправления путем принятия Президентом РФ множества указов, в числе которых большое значение имел Указ от 26 октября 1993 года, которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы. Началась работа по принятию новой Конституции. Завершился данный этап разработкой и принятием всенародным голосованием Конституции РФ, установившей функции, роль и место органов местного самоуправления в системе органов публичной власти.

4-й этап: с 1993 года по настоящее время – характеризуется формированием современной системы органов местного самоуправления [2]. Важнейшими актами муниципального законодательства являются Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995) и Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». После принятия 12.12.1993 года новой российской Конституции пополнилась нормативная база о местном самоуправлении, разрешилась ситуация в пользу местного самоуправления путем признания объективной необходимости его существования и правовых гарантий на высшем законодательном уровне [3]. Сказанное указывает на то, что была сформирована законо-

дательная база по осуществлению народной власти в системе местного самоуправления, установлены ее место и роль в развитии и совершенствовании политической системы России на современном этапе как демократического государства [4, с. 24].

Новая Конституция России определяет местное самоуправление как одну из самостоятельных форм реализации власти народом, признает и защищает экономическую основу самоуправления – муниципальную собственность наряду с государственной, частной и иными формами собственности. Конституционное право российских граждан на реализацию местного самоуправления обеспечено самостоятельностью населения в разрешении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, которые создаются населением для этого, и установлением запрета в Конституции на ограничение прав местного самоуправления, которое обеспечивается защитой суда. Общие исходные принципы организации местного самоуправления, закрепленные в Конституции, отвечают международным стандартам, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г. Хартия определяет местное самоуправление как право и действительную способность местных сообществ контролировать и управлять, согласно закону, под свою ответственность и во благо населения большинством общественных дел. В Конституции России не только признается право населения, местных сообществ на самоуправление, но и декларируются его гарантии всеми государственными органами: федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации (экономические, юридические и организационные гарантии). Осуществление полномочий местного самоуправления должно быть обеспечено достаточными финансовыми ресурсами, наличием муниципальной собственности, включая земельную собственность. В юридические гарантии входит закрепление федеральными законами, законами субъектов РФ статуса местного самоуправления, а также обязательности решений органов местного самоуправления. В организационные и кадровые гарантии включены подготовка на государственном уровне муниципальных служащих разных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления [5, с. 30; 6, с. 92].

В 2014 г. – год 150-летия российского земства – были приняты федеральные законы от 27 мая 2014 года №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и от 27 мая 2014 года №136-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В дальнейшем были приняты федеральные законы от 23.06.2014 г. № 165-ФЗ, от 29.11.2014 г. № 382-ФЗ и № 383-ФЗ (внесшие изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы, в т.ч. в Налоговом кодексе был установлен институт местных торговых сборов), от 29.12.2014 г. № 485-ФЗ (внесший уточнения в институт перераспределения полномочий между региональным и местным уровнями власти) и от 03.02.2015 г. № 8-ФЗ, введший еще два (к имеющимся трем)

способа избрания главы муниципального образования [7, с. 3].

Основная идея, заложенная в основу нового этапа муниципального реформирования – это значительное повышение роли субъектов Федерации в организации местного самоуправления на своих территориях, потому что это положение соответствует требованиям и правовым основам федеративного государства.

Вопросы территориальной организации местного самоуправления закрепляет Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, предусматривающий возможность создания законами субъектов Федерации двух новых видов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов [8, с. 138]. Думается, что вопросы о полномочиях органов местного самоуправления учитываются Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ, передавшим многие вопросы местного значения от сельских поселений муниципальным районам, потому что органы местного самоуправления большей части сельских поселений не способны к эффективному решению многих вопросов местного значения из-за отсутствия у них «необходимых финансовых, материальных и кадровых ресурсов» [9, с. 35].

Следует подчеркнуть, что в соответствии с реформами 2014 г. субъектам РФ поручалось своевременное дополнение перечня вопросов местного значения сельских поселений на законодательном уровне с учетом региональной и местной специфики, вопросов структуры органов местного самоуправления, определение способов формирования и (или) избрания представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, а также способов избрания глав муниципальных образований. Федеральный закон от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ расширил число способов избрания глав муниципальных образований и вариантов исполнения ими полномочий главы местной администрации. Данным законом был установлен способ избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Вместе с тем для установления единого статуса глав муниципальных образований и недопущения коллизии статусов главы муниципального образования и депутата представительного органа этого же муниципального образования, встречающегося и способного встречаться на практике, федеральным законодателем было предусмотрено прекращение полномочий депутатов представительных органов, избираемых главами муниципальных образований. Изменился порядок формирования органов местного самоуправления, сократился перечень вопросов местного значения сельских поселений, полномочия стали перераспределяться по новому. В соответствии с Федеральным законом от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ в Республике Дагестан, Самарской и Челябинской областях были созданы муниципальные образования нового вида – городские округа с внутригородским делением (городской округ, в котором, согласно закону субъекта Россий-

ской Федерации, образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования).

Следовательно, можно сказать, что формирование эффективной системы органов местной власти и реализация положений Федерального закона ФЗ-131 от 06.10.2003 года следует считать важными и значимыми направлениями реформирования современной России.

В заключение можно сделать следующие выводы.

Система местного самоуправления – это неотъемлемый элемент современной демократической государственности и, наряду с другими механизмами может служить критерием для оценки степени демократичности политического режима. Правовая основа местного самоуправления состоит из принципов, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления; Конституции Российской Федерации, федеральных законов Российской Федерации «Об общих принципах организации местного само-

управления в РФ», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Налогового кодекса РФ, Трудового кодекса РФ и многих других [10, с. 95].

Сложность реформирования местного самоуправления в России в большей степени обусловлена особенностями, среди которых надо выделить масштабность этой задачи. Самыми существенными проблемами реформирования местного самоуправления в России следует считать проблемы разграничения полномочий между различными уровнями власти, неурегулированности взаимодействия с контрольно-надзорными органами. Требуется дальнейшее совершенствование института местного самоуправления, законодательства о местном самоуправлении, включая законодательства субъектов РФ, повышение роли местного самоуправления в развитии государства и общества на современном этапе.

Литература

1. *Дерябина Е.С.* Конституционное реформирование системы государственного управления в СССР (конец 80-х начало 90-х Г. Г. XX века) // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2013. № 4. С. 27–33.
2. *Семенова К.С.* Система органов местного самоуправления в России // Студенческий научный форум» – 2016: VIII Международная студенческая электронная научная конференция. URL: <http://www.scienceforum.ru/2016/1496/18723> (дата обращения: 14.11.2017).
3. *Шапиро Л.В.* Хроника развития местного самоуправления, 1990–2006 годы // Политика. 2003–2004. №4.
4. *Мельникова Р.И.* Местное самоуправление в политической системе современной России // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 6. С. 23–26.
5. *Москалев В.А., Бусыгин Л.И.* Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении // Вестник Пермского университета. Юридические науки. Вып. 3 (13). 2011. С. 30–36.
6. *Белоножко М.Л.* Государственные и муниципальные финансы / М.Л. Белоножко, А.Л. Скифская. СПб: ИЦ «Интермедия», 2014.
7. *Кидяев В.Б.* Местное самоуправление в Российской Федерации: вопросы законодательного обеспечения и правоприменительная практика // Местное право. 2016. № 2. С. 3–12.
8. *Костюкова П.А.* Организационно-правовые основы реформирования органов муниципального управления в российской федерации: проблемы, пути решения и перспективы // Вестник новгородского филиала РАНХиГС. Вып. 4. Великий Новгород, 2015. С. 138–150.
9. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления / сост. А.М. Панасюк; под общ. В. Б. Кидяева ред. М.: Издание Государственной Думы, 2015.
10. *Войтович В.Ю.* Правовое регулирование органов местного самоуправления в условиях его модернизации // Вестник удмуртского университета. 2016. Т. 26. Вып. 5. С. 92–96.

References

1. *Deryabina E.S.* Konstitutsionnoe reformirovanie sistemy gosudarstvennogo upravleniya v SSSR (konets 80-kh nachalo 90-kh G. G. XX veka) // Probely v rossiiskom zakonodatel'stve. Yuridicheskii zhurnal. 2013. № 4. S. 27–33.
2. *Semenova K.S.* Sistema organov mestnogo samoupravleniya v Rossii // Studencheskii nauchnyi forum» – 2016: VIII Mezhdunarodnaya studencheskaya elektronnoy nauchnaya konferentsiya. URL: <http://www.scienceforum.ru/2016/1496/18723> (data obrashcheniya: 14.11.2017).
3. *Shapiro L.V.* Khronika razvitiya mestnogo samoupravleniya, 1990-2006 gody // Politika. 2003-2004. №4.
4. *Mel'nikova R.I.* Mestnoe samoupravlenie v politicheskoi sisteme sovremennoi Rossii // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk. 2015. T. 10. № 6. S. 23–26.
5. *Moskalev V.A., Busygin L.I.* Nekotorye aspekty vybornosti glav munitsipal'nykh obrazovaniy i roli naseleniya v mestnom samoupravlenii // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. Vyp. 3 (13). 2011. S. 30–36.
6. *Belonozhko M.L.* Gosudarstvennye i munitsipal'nye finansy / M.L. Belonozhko, A.L. Skifskaya. SPb: ITs «Intermediya», 2014.

7. *Kidyayev V.B.* Mestnoe samoupravlenie v Rossiiskoi Federatsii: voprosy zakonodatel'nogo obespecheniya i pravoprimeritel'naya praktika // Mestnoe pravo. 2016. № 2. S. 3–12.

8. *Kostyukova P.A.* Organizatsionno-pravovye osnovy reformirovaniya organov munitsipal'nogo upravleniya v rossiiskoi federatsii: problemy, puti resheniya i perspektivy // Vestnik novgorodskogo filiala RANKhIGS. Vyp. 4. Velikii Novgorod, 2015. S. 138–150.

9. Praktika primeneniya zakonodatel'stva o mestnom samoupravlenii v raz'yasneniyakh Komiteta Gosudarstvennoi Dumy po federativnomu ustroystvu i voprosam mestnogo samoupravleniya / sost. A.M. Panasyuk; pod obshch. V. B. Kidyayeva red. M.: Izdanie Gosudarstvennoi Dumy, 2015.

10. *Voitovich V.Yu.* Pravovoe regulirovanie organov mestnogo samoupravleniya v usloviyakh ego modernizatsii // Vestnik udmurtskogo universiteta. 2016. T. 26. Vyp. 5. S. 92–96.

*Поступила в редакцию 15 ноября 2017 г.
Received 15 November, 2017*