

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

© Катков В. В., 2016,
канд. экон. наук,
Владимирский филиал РАНХиГС
E-mail: kwant55@mail.ru

Аннотация: в статье рассматривается становление местного самоуправления в постсоветской России. Исследуются законодательная база, специфика ее формирования, изменения в подходах к роли местного самоуправления в современном российском обществе, вопросы развития гражданского общества на основе поступательного развития местного самоуправления в стране. Предлагается на уровне государственной доктрины считать местное самоуправление источником творческого развития российского общества, повышения его политической культуры, фактором укрепления национальной безопасности, приоритетным направлением государственной политики.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское общество, распределение полномочий, институты, публичная власть, концепция развития.

Abstract: The article examines the development of local self-governance in Post-Soviet Russia. Such issues as the regulatory framework and its formation specifics, changing approaches to the role of local self-governance in the modern Russian society, the civil society development through the country's continued progress in local self-governance are investigated. Local self-governance as a resource of Russia's creative development and the enhancement of its political culture, a factor of strengthening the country's national security and a priority of state policy is considered to be the national doctrine.

Keywords: local self-governance, civil society, division of competences, institutions, public authority, development concept.

Реализация принципов самоуправления в государственном механизме эффективна тогда, когда опирается на объективно назревшие экономические, политические, социальные предпосылки. Местное самоуправление в современной России поднято на уровень основ конституционного строя [1]. Охватывая своими институтами почти все стороны демократической организации жизни на конкретных территориях, МСУ дает возможность оптимально децентрализовать и деконцентрировать многие функции государственной власти, перенести принятие решений по ряду вопросов местной жизни в территориальные сообщества, тем самым развивая активность граждан и обеспечивая их реальную причастность к принимаемым решениям.

Местное самоуправление следует рассматривать как одну из фундаментальных основ российской системы народовластия. Одним из важнейших направлений развития современной российской государственности остается оптимизация организации деятельности органов местного самоуправления. Повышение эффективности деятельности является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом. Широкое вовлечение граждан в решение проблем местных территорий, удовлетворение повседневных потребностей населения, строгое соблюдение законодательных поло-

жений при поддержании баланса государственных и местных интересов являются прочным фундаментом для гражданского согласия, местное самоуправление выступает и как механизм формирования гражданского общества.

На рубеже 1990-х гг., когда в РФ коренным образом менялась социальная система, достаточно много внимания уделялось вопросам организации общественных отношений на местном уровне. В процессе модернизации российского общества реформа местного самоуправления является одной из важнейших, поскольку связана с переустройством на новых организационных, нормативных и финансово-экономических началах низового звена публичной власти, расширением границ социальной активности граждан.

Проследим основные вехи возрождения местного самоуправления в современной России. Концептуальная модель развития института местного самоуправления в России в законодательном плане завершилась разработкой и принятием *Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г.*, в основе которого был заложен фундамент реформирования местных органов власти, формирования системы местного самоуправления в России [2]. Позже, 21 апреля 1992 г., в Конституцию Российской Федерации была внесена поправка, согласно которой местные Советы уже не включались в систему органов государственной власти. Однако из других норм по-прежнему вытекало, что местные Советы все же относятся к государственной власти, не была исключена и их соподчиненность. Такая двойственность была связующим звеном между старой системой местных Советов и формирующейся системой местного самоуправления. Ранее, в марте 1990 года был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» - в союзное право вернулось понятие «местное самоуправление» [3]. Местные органы власти характеризовались в нем как *органы самоуправления и самоорганизации граждан*, хотя и оставались государственными органами. Эти законодательные новшества были *достаточно своевременны*, поскольку в марте 1990 года на волне демократического энтузиазма, больших социальных ожиданий по всей стране были избраны местные Советы народных депутатов, которые стремились по-новому решать социально-экономические проблемы на своей территории, по-новому избирать местную власть. В июльском 1991 года законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», заменившем систему исполкомов с их коллегиальной ответственностью главами местных администраций, действующих на принципах единоначалия, были достаточно подробно описаны компетенции местных Советов и местных администраций по их разным типам (поселковых и сельских; районных; городских). Однако сохранялась система вышестоящих и нижестоящих Советов. Предполагалось, что главы администраций будут всенародно избираться, однако в ноябре 1991 года от этого отказались – главы городских и районных администраций стали назначаться региональными руководителями, поселковые и сельские главы – главой района с согласия местного Совета.

Особо значимое законодательное установление местного самоуправления в современной России произошло в апреле 1992 года. Согласно внесенным в Конституцию РФ изменениям, государственная власть в Российской Федерации утверждалась на двух уровнях – федеральном и субъектов РФ, местным же Советам был придан статус органов местного самоуправления. *Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила местное самоуправление как одну из основ конституционного строя в стране [1]*. Конституция закрепляла за местным самоуправлением самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, самостоятельно в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной вла-

сти. Действительное возрождение местного самоуправления началось с принятием в августе 1995 года Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4]. Основную роль в становлении местного самоуправления на бюджетном уровне сыграл принятый в сентябре 1997 года Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» [5]. Созданная система союзов и ассоциаций муниципальных образований, на базе которых в 1998 году был образован Конгресс муниципальных образований РФ, деятельность которого была поддержана указом Президента РФ, являлась посредником между системой государственной власти и самоуправлением территорий. Одновременно при Президенте РФ был создан Совет по местному самоуправлению. Подобные Советы были созданы при Правительстве РФ и при Председателе Государственной Думы. В марте 1998 года Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления – основополагающий документ международного права, утверждающий нормы и принципы организации самоуправления городов и поселений [8]. В мае 1998 года Совет по местному самоуправлению при Президенте РФ принял решение о разработке целостной концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации. Этапом стал и указ Президента РФ от 15 октября 1999 года № 1370, которым были утверждены Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации [6]. Отметим, что формирование государственной политики в этот период, в том числе и по вопросам местного самоуправления, проходило на фоне экономической и политической слабости федерального центра и при достаточно сепаратистских настроениях в некоторых субъектах РФ, особенно в республиках. Подобная ситуация не способствовала осуществлению необходимой финансовой поддержки местного самоуправления, одновременно федеральный центр получал для себя на нижнем уровне власти необходимую политическую и организационную поддержку. В сложившихся условиях органы местного самоуправления в тот период служили, особенно в крупных городах, своеобразным «противовесом» региональному сепаратизму.

2000-е годы стали периодом укрепления Российского государства во всех сферах, в том числе и по вопросам развития местного самоуправления. Экономика росла, финансовые возможности государства увеличивались, что привело к росту финансового обеспечения местного самоуправления. Региональный сепаратизм прекратил свое существование, централизация в системе государственного управления возросла, изменилось положение в системе муниципальной власти. Однако в Налоговый кодекс РФ были внесены изменения, существенно сокращающие налоговую базу местного самоуправления, снизился государственный интерес к муниципальной политике, многие федеральные программы государственной поддержки местного самоуправления были приостановлены. В тот период формировалось общественное мнение, что интерес государства к местному самоуправлению в России возрастает в периоды кризисов в экономике и слабости государственной власти и ослабевает в периоды развития и роста экономики. Утверждалось, что в данный период нужна высокая степень концентрации ресурсов и централизация власти, органы местного самоуправления были нужны лишь как трансляторы государственной политики на местах. Такое недопонимание привело к неоправданным потерям, т.к. органы местного самоуправления в таких ситуациях могут быть мощным ресурсом развития территорий. Практика применения Федерального закона № 154-ФЗ наглядно показала, что для воплощения в жизнь в исторически короткие сроки соответствующих идей муниципальной системы управления не было необходимых ни социальных, ни экономических предпосылок. Поэтому № 154-ФЗ носил рамочный характер, предполагалось его развитие региональными законами,

решение большинства вопросов территориального устройства, организационных форм местного самоуправления было передано на уровень субъектов Федерации, муниципалитетов и населения, что не оправдалось на практике. Предоставленные возможности органы государственной власти многих субъектов Федерации неадекватно использовали в данной ситуации, практикуя в основном применение своих полномочий для ограничения самостоятельности муниципалитетов, местное самоуправление в данный период действовало *только на уровне районов и городов областного влияния*. Формой местной власти практиковалось, что всенародно избранный глава муниципалитета возглавлял исполнительную и представительную ветви. Все муниципальные образования, независимо от численности жителей и возможностей своих бюджетов, имели единый набор вопросов местного значения, которые в любое время могли дополняться. Участие населения, предоставленные законом их муниципальные права и возможности, создание системы общественного контроля за деятельностью местной власти, системы территориального общественного самоуправления не оправдались на практике. В то же время следует отметить, что за годы действия 154-ФЗ местное самоуправление все же *организационно оформилось*, по возможности сохраняло местную инфраструктуру, развивалось, однако его содержание требовало доработок, вызывало справедливую критику со стороны населения, государства, общества. Политическое руководство страны проводило реформирование системы государственного управления на основе оптимальной системы распределения полномочий по уровням публичной власти, изменение системы межбюджетных отношений, разработку механизма государственного контроля за соблюдением законодательства органами публичной власти, систему взаимной ответственности органов государства и МСУ.

В итоге был принят 6 октября 2003 года Закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», запустивший полномасштабную реформу органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления [7]. Закон № 131-ФЗ, запущенная им муниципальная реформа сыграли свою положительную роль в развитии местного самоуправления в России. Проведена масштабная и системная территориальная реорганизация местного самоуправления, *при этом муниципалитетами стали все города и право быть муниципальными образованиями обрели сельские поселения*. Появилось пять видов муниципальных образований - городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения. Были разграничены полномочия между федеральным, региональным и местным уровнями публичной власти; между муниципальными районами и входящими в их состав городскими и сельскими поселениями. В законе исчерпывающе определены вопросы местного значения для каждого вида муниципальных образований. Возросла финансовая поддержка муниципальных образований со стороны государства, за счет федеральных целевых программ и приоритетных национальных проектов. Возросло значение представительной ветви в системе местной власти, увеличилось количество депутатов в представительном органе, окрепла партийная составляющая в организации его деятельности. Установленные Законом № 131-ФЗ формы организации местной власти *не предполагали для крупных муниципалитетов совмещения руководства местными представительным и исполнительным органами в одном лице*, усилился контроль со стороны представительного органа за деятельностью главы муниципального образования. Получили развитие процедуры непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления (собрания, конференции, сходы; публичные слушания; опросы граждан), новый импульс развития был придан территориальному общественному самоуправлению. Создана новая система союзов и ассоциаций муни-

ципальных образований, центральным звеном которой являются советы (объединения) муниципальных образований в каждом субъекте РФ и состоящее из них единое общероссийское объединение муниципалитетов. Это дает основание сделать вывод о начале нового этапа реформы местного самоуправления как одного из важных направлений реформы всей системы управления обществом и государством на принципах конституционного федерализма и народовластия.

На практике стабильность законодательства о местном самоуправлении далека от совершенства. Прежде всего, постсоветский период развития местного самоуправления характеризуется частой сменой концепций развития местного самоуправления, присутствует нестабильность в нормативно-правовой базе, так, например, замена друг другом таких крупных федеральных законов, как Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Во временных рамках институт местного самоуправления, не успев стабилизироваться в рамках одного федерального закона, «вынужден» был перестраиваться под новый федеральный закон. Постоянное внесение изменений в законодательство о местном самоуправлении не приносит желаемого результата, снижает эффективность деятельности местного самоуправления, изменения в основном носят «точечный», а не системный характер, что негативно сказывается на стабильности законодательства о местном самоуправлении. Множество изменений, внесенных в № 131-ФЗ еще до его вступления в силу, считаем вообще неоправданной мерой, поскольку переходный период до вступления в силу закона как раз и предназначен для своевременного ознакомления граждан с новым законом и наименее болезненного перехода к новой системе местного самоуправления. Первоначально предполагалось, что Закон вступает в силу с 1 января 2006 г.; потом переходный период продлили до 1 января 2009 г., вступление в силу некоторых норм в части перепрофилирования муниципального имущества было продлено до 2012 г., и, как известно, в 2015 году вступили в действие дополнительные поправки в сфере разграничения полномочий между муниципальными образованиями. Подобная практика не способствует стабильности и эффективному развитию местного самоуправления. Однако, несмотря на присущие недостатки, следует отметить, что развитие местного самоуправления в России происходит в соответствии с требованиями времени и имеет положительный вектор развития.

Согласно *«Основным Положениям государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»* целью реформы местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе является обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышения эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства. Это означает, что государство признает важность института местного самоуправления и осознает, что на современном периоде развития человеческого общества демократическое, правовое государство может решать основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления. Для достижения указанной цели политика государства направлена:

во-первых, на обеспечение реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;

во-вторых, на создание условий для реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления;

в-третьих, на обеспечение государственных гарантий местного самоуправления.

Сложность реформирования местного самоуправления в нашей стране в значительной степени обусловлена рядом особенностей, среди которых следует выделить, в первую очередь, масштабность задачи.

Важнейшим фактором, определяющим специфику реформирования местного самоуправления в России, является многообразие форм территориальной организации местного самоуправления, многообразие способов избрания органов местного самоуправления и их должностных лиц. Формирование эффективной системы местного самоуправления, позволяющей активизировать возможности местных сообществ, станет мощнейшим толчком к развитию социально-экономических процессов.

С институциональной точки зрения местное самоуправление следует считать институтом, наиболее ярко выражающим идеи гражданского общества. Институт местного самоуправления должен быть одним из базовых, основополагающих институтов гражданского общества в нашей стране. Местное самоуправление является таким институтом, который невозможен без общественной активности, входит в систему публичной власти и, хотя и находится вне системы государственной власти, все же относится к государственной системе в целом. А так как гражданское общество представляет собой систему взаимосвязанных институтов, то стабильность всей системы зависит от стабильности отдельного элемента, института, стабильности взаимосвязей между ними. Отсюда следует, что местное самоуправление является одним из основополагающих институтов гражданского общества, стабильность которого является одним из наиболее существенных стабилизирующих факторов становления и функционирования гражданского общества в России.

Местное самоуправление - это закономерное явление в процессе социализации государства и демократизации гражданского общества. Считаем, что местное самоуправление представляет собой не только административную, но и политическую форму управления, хотя бы потому, что с учетом существующего законодательства местное самоуправление обладает относительно высокой степенью автономии от центральной власти и управляется избранными на местном уровне представителями граждан. Всякое же ущемление автономии и избирательных основ местного самоуправления придает ему статус пассивного придатка государственных органов власти, формирует и прогрессивно развивает равнодушие населения. Такую ситуацию можно наблюдать во многих регионах, и как показатель – это нежелание граждан участвовать в выборах, низкая явка на избирательные участки. Государству следует чутко реагировать на подобные послы общества, проявлять гибкость в принимаемых решениях, исходя из того, что местное самоуправление является источником творческого развития российского общества, повышения его политической культуры, фактором укрепления национальной безопасности и, как вывод, должно стать и быть приоритетным направлением государственной политики.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: <https://www.consultant.ru/>
2. Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» [Электронный ресурс]. URL: <http://zakonbase.ru>.
3. Закон СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». URL: <http://www.consultant.ru>.
4. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru>.

5. Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ (ред. от 28.12.2004) «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru>.

6. Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. - № 42, ст. 5011.

7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016). URL: www.consultant.ru.

8. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г.: Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. - № 15, ст. 1695.

9. Антипьев К. Политизация местного самоуправления в современной России // Власть. – 2012, №1. – с.52-54.

10. Бабун Р. Итоги муниципальной реформы и проблемы развития местного самоуправления в России // Муниципальная власть. – 2011. - № 6. – С. 61-64.

11. Бадягина А. В. Понятие и признаки субъектов территориального общественного самоуправления в муниципальных правовых актах // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2012. - № 1. – С. 15-19.

12. Волох О. В., Безвиконная Е. В. Самоуправление в системе публичного управления в России. - [Б. м.] : Логос, 2010. – 326 с.

13. Постовой Н. В. Муниципальное управление: планирование, собственность, компетенция. - [Б. м.] : Юриспруденция, 2014. – 140 с.