

---

---

## ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА ВОПРОСЫ ПОЛИТОЛОГИИ

УДК 352.075:347.193.2

Суворов П.А.

### ИСТОКИ, НЕОБХОДИМОСТЬ И ЦЕЛЬ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ\*

*Аннотация:* В статье рассматриваются содержание муниципальной реформы, а также истоки и цели ее проведения. Важное место уделяется этапам развития муниципально-правовых отношений в условиях реформирования. Анализируются положительные и отрицательные стороны муниципальной реформы.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, муниципальная реформа.

Современная муниципальная реформа, на данный момент проходящая в Российской Федерации, началась в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон). Однако истоки преобразований в этой области берут своё начало уже с первой половины 90-х годов, где произошли коренные системные преобразования во всех сферах общественной жизни.

21 июля 1991 г. Постановлением Верховного Совета РСФСР (далее – ВС РСФСР) от 6 июля 1991 г. № 1551-1<sup>1</sup> был введен в действие Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>2</sup> (вследствие внесенных законом РФ от 22 октября 1992 г. № 3703-1 изменений он стал называться: Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации»).

Согласно этому Закону под местным (территориальным) самоуправлением понималась система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции и законов Российской Федерации, Конституций и законов республик в составе Российской Федерации.

Система местного самоуправления была представлена представительными органами власти – местными Советами народных депутатов, органами управления – местными администрациями, местными референдумами, собраниями (сходами) граждан, иными территориальными формами непосредственной демократии, а также органами территориального общественного самоуправления населения.

Непосредственное становление демократической системы местного самоуправления принято связывать с принятием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ, положения которой гарантировали осуществления народом своей власти путём самостоятельного решения населением конкретного муниципального образования вопросов местного значения.

---

\* © Суворов П.А.

В целях «обеспечения подлинного народовластия и реализации конституционного принципа разделения властей» 9 октября 1993 г. Президент РФ подписал Указ № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>, а 26 октября 1993 г. - Указ № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup>, которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

В соответствии с указанным Положением органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населённых пунктах взамен упразднённых Советов народных депутатов являлись выборные и другие органы местного самоуправления - собрание представителей (дума, муниципальный комитет и т.п.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т.п.).

Органам местного самоуправления предоставлялось право самостоятельно определять свою структуру местного самоуправления, а также гарантировалось право на судебную защиту и компенсацию расходов, возникающих в связи с возложением на них органами государственной власти дополнительных полномочий, а также в связи с неправомерными действиями органов государственной власти. В целях дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления и обеспечения его государственной поддержки Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>5</sup> закреплён ряд гарантий независимости местного самоуправления. В частности, установлено, что передача объектов (имущества), относящихся к муниципальной собственности, в государственную собственность субъектов Российской Федерации или федеральную собственность осуществляется с согласия органов местного самоуправления либо по решению суда, и что решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке.

Указом Президента РФ от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления»<sup>6</sup> Правительству РФ поручено принять меры по оказанию содействия в проведении выборов в представительные органы местного самоуправления.

В целях обеспечения конституционных гарантий осуществления народовластия посредством местного самоуправления 12 августа 1995 г. Государственной думой принят Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup>, который действовал до 1 января 2009 г.

Следует отметить, что практика применения указанного Закона выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления, в числе которых нечёткость в определении компетенции муниципальных образований, неопределённость территориальной организации местного самоуправления, возможность формирования структуры органов местного самоуправления, несоответствующей решаемым задачам, несоответствие ресурсов исполняемым обязанностям, удалённость органов местного самоуправления от населения, непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>8</sup>.

На основании Указа Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1616 «О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления»<sup>9</sup> Правительством РФ 27 декабря 1995 г. принята соответствующая Федеральная программа<sup>10</sup>.

Перед Федеральной программой ставилась основная цель - обеспечение станов-

ления и развития самоуправления населения Российской Федерации путём создания основ для формирования власти на муниципальном уровне при условии достижения муниципальными образованиями финансово-экономической самостоятельности.

Реализация положений Федеральной программы предполагалась в два этапа.

На первом этапе (в течение 1996 года) предусматривалось создание базовых условий для формирования системы местного самоуправления и, прежде всего, правовой основы местного самоуправления.

На втором этапе (в течение 1997-1999 годов) предусматривалось осуществление мероприятий по становлению финансово-экономической основы местного самоуправления.

Однако Федеральная программа полностью своих целей не достигла, но в рамках указанной программы были приняты базовые законы, определяющие специфические особенности территории муниципальных образований, устанавливающие порядок формирования органов местного самоуправления и их финансовые гарантии. Так например, в целях обеспечения реализации конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления 23 октября 1996 г. Государственной думой принят Федеральный закон № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>11</sup>, а для обеспечения финансовых гарантии местного самоуправления 25 сентября 1997 г. был принят Федеральный закон от «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» № 126-ФЗ<sup>12</sup>.

Важнейшим достижением с точки зрения демократического преобразования в области местного самоуправления стала ратификация Российской Федерацией 11 апреля 1998 г. Европейской Хартии местного самоуправления ETS № 122<sup>13</sup> (Страсбург, 15 октября 1985 г.) (далее - Хартия), закрепившей в статье 3 определение понятия «местное самоуправление» (право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения).

15 декабря 1999 г. постановлением Правительства РФ № 1394<sup>14</sup> на основании распоряжения Президента РФ от 1 декабря 1998 г. № 421-рп<sup>15</sup> утверждена новая Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления. Указом Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 701<sup>16</sup> названное распоряжение признано утратившим силу в связи с принятием нового закона.

В условиях продолжающегося реформирования местного самоуправления главной целью Федеральной программы являются формирование условий для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и эффективной реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

Важно отметить, что, в связи с созданием основ местного самоуправления как одного из результатов реализации Федеральной программы 1995 г., исполнение положений, составляющих указанную программу, в новых условиях предусматривает решение вопросов совершенствования правовой, территориальной и организационной основ местного самоуправления, в том числе вопросов разработки предложений по систематизации, а в дальнейшем - по кодификации законодательства в области местного самоуправления, методических рекомендаций по оптимизации территорий муниципальных образований и структур органов местного самоуправления.

Кроме того, в ходе реализации мероприятий Федеральной программы 1995 г. были созданы основы системы государственной поддержки местного самоуправле-

ния. На современном этапе в качестве определяющих задач требуется её развитие, укрепление материальной, технической и кадровой базы, создание системы подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления, сетей региональных центров научной и информационной поддержки местного самоуправления.

Таким образом, в 90-е гг. была завершена трансформация действовавших до принятия Конституции РФ органов власти в новую систему с «отделением» от государства местного управления и формированием органов местного самоуправления.

Исполнение новой Федеральной целевой программы, так же, как и предыдущей, предусматривается в два этапа.

На первом этапе (в течение 2000-2002 годов) создаются базовые условия для развития муниципальных образований и реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

На втором этапе (в течение 2003-2014 годов) предполагается выполнение программных мероприятий, направленных на кодификацию законодательства о местном самоуправлении, а также на решение задач инвестиционного характера, способных обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие муниципалитетов и существенное повышение жизненного уровня населения.

Принятие Закона ознаменовало завершение первого этапа реформирования системы местного самоуправления и было направлено на разрешение проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления в Российской Федерации, её развитию, а также приведению системы местного самоуправления в соответствие с Конституцией РФ<sup>17</sup>.

В основу Закона легли следующие принципы:

- реформа системы местного самоуправления осуществляется на основе Конституции РФ, пересмотр, ревизия конституционных положений не предусматривается;
- по всему массиву законодательства проводится точное и однозначное разграничение полномочий между тремя уровнями власти;
- с тем, чтобы обеспечить эффективное разграничение полномочий, упорядочивается территориальная организация местного самоуправления;
- одновременно с разграничением полномочий устанавливаются гарантии обеспечения местного самоуправления финансовыми ресурсами и упорядочиваются межбюджетные отношения между всеми уровнями публичной власти;
- предусматривается усиление контроля за деятельностью органов местного самоуправления как со стороны населения, так и государства, повышение роли представительной демократии<sup>18</sup>.

О первых результатах второго этапа реформы местного самоуправления говорят следующие цифры: «До проведения реформы было 11733 муниципальных образования, сейчас общее количество муниципальных образований составляет 24210, в том числе 12000 вновь образованных. Во всех субъектах, за исключением городов федерального значения, организована новая система территориальной организации местного самоуправления. Её основным звеном являются поселения, большинство из которых, около 20000, сельские».

По данным Минюста России, государственную регистрацию прошли уставы 99,8% муниципальных образований. В результате проведения муниципальных выборов были избраны более 15000 глав муниципальных образований, около 9000 глав избраны из числа депутатов. Около 10000 местных администраций возглавляют избранные по конкурсу и назначенные по контракту главы администраций, в остальных

случаях администрацией руководит глава муниципального образования. В результате проведения муниципальных выборов было избрано 252000 депутатов.

На 1 января 2005 г. в муниципальных образованиях была 301000 работников, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы. В настоящее время после выборов количество муниципальных служащих составляет 328000, то есть произошло небольшое увеличение. Увеличение расходов на муниципальное управление выросло на 3,8% и составляет около 9% расходной части местных бюджетов.

По предварительным данным, в 68% образованных поселений приняты местные бюджеты, а остальные 32% осуществляют свою деятельность на основе сметного принципа финансирования.

Несмотря на установление переходного периода, который заканчивается 2009 годом, 72% муниципальных образований, а это 17500, перешли с 1 января 2006 г. к реализации Закона в полном объёме. С 1 января 2007 г. ещё добавятся десять субъектов.

В правовом демократическом государстве одной из стратегических задач внутренней политики является повышение ответственности органов власти всех уровней перед народом. Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Как следствие этого реформа в области управления должна преследовать в качестве основной цели оптимизацию деятельности органов публичной власти, т.е. повышение эффективности власти на всех уровнях. Ввиду того, что достижение указанной цели невозможно без координации тесных взаимосвязей между преобразованиями на различных управленческих уровнях, то реформу местного самоуправления необходимо считать не только следствием, но и, как справедливо отмечает Л.Ю. Рокецкий, «частью административной реформы»<sup>19</sup>.

Т.Я. Хабриева вполне справедливо замечает, что создание новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти (административная реформа) происходит на фоне разграничения полномочий между федеральными органами, органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления<sup>20</sup>.

Для успешного завершения муниципальной реформы на современном этапе её развития необходимо решение следующих основных задач:

1. Самоорганизация населения на решение вопросов местного значения.

Приоритетная задача муниципальной реформы заключается в стимулировании, повышении инициативы населения в осуществлении местного самоуправления, вовлечении жителей муниципальных образований в решение местных вопросов, активизации взаимодействия местной власти и населения.

По мотивированному мнению В.С. Мокрого, «свойство самоорганизации таит в себе громадную социальную энергию, которая, если ей правильно распорядиться, может стать ресурсом для развития государства. Если же эта энергия не найдёт себе позитивного выхода, она способна разрушить государство. Местное самоуправление является механизмом контролируемого высвобождения социальной энергии путём преобразования потенциальной энергии социальной активности в ресурс развития территориальной социальной целостности - муниципального образования»<sup>21</sup>.

Преодоление социальной апатии и правового нигилизма, укоренившихся в массовом сознании за долгие годы предшествующего режима, при котором «всё решали за тебя», должно стать приоритетным направлением политики правового демократического государства, которым согласно Конституции РФ объявлена Россия. По словам Б.В. Грызлова, «на уровне местного самоуправления формируется та основа

гражданского общества, без которой нельзя представить современное государство. Задача власти – обеспечить условия для демократического процесса, и в этом отношении за последние годы сделано немало, но без активности граждан никакие условия не сработают»<sup>22</sup>.

Стоит согласиться с мнением Г.К. Леонтьева, утверждающего, что «десятилетний опыт проведения преобразований в России показал, что только те реформы имеют шанс на успех, которые осознанно поддерживаются населением. Как бы мы не хотели, баланс современной цивилизации смещается в сторону умения убеждать и договариваться. Чтобы как можно большее количество людей осознанно принимало то или иное решение, и по возможности добровольно»<sup>23</sup>.

2. Формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения муниципальной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта местного самоуправления.

Создание фундаментальных основ местного самоуправления требует их постоянного совершенствования.

В частности, при совершенствовании правовой основы местного самоуправления должны быть решены следующие вопросы:

- совершенствование нормативной правовой базы местного самоуправления как на федеральном, так и на региональном уровнях, создание необходимых предпосылок для формирования на этой основе собственной нормативной правовой базы муниципальных образований;

- правовое регулирование разграничения государственной собственности на землю, в том числе между муниципальным районом и входящими в его состав поселениями;

- порядок установления государственных минимальных социальных стандартов и нормативов минимального бюджетного обеспечения муниципальных образований;

- закрепление за местными бюджетами на долговременной и постоянной основе налоговых поступлений, обеспечивающих финансовую самостоятельность органов местного самоуправления;

В рамках совершенствования организационных основ местного самоуправления необходимо:

- развитие системы государственного контроля за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами законодательных актов Российской Федерации о местном самоуправлении и нормативных правовых актов муниципальных образований;

- изучение опыта организации местного самоуправления как в Российской Федерации, так и за рубежом;

- применение научно обоснованного подхода к установлению территорий муниципальных образований и созданию структур органов местного самоуправления;

- установление принципов организации структур управления муниципальным хозяйством;

- разработка и внедрение механизмов эффективного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- обеспечение деятельности системы информационной поддержки местного самоуправления.

Совершенствование экономической основы местного самоуправления, повышение эффективности финансово-хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, в свою очередь, требует:

- создания условий для формирования и развития муниципального хозяйства;
- оказания методической помощи в решении вопросов формирования и исполнения местных бюджетов, управления муниципальной собственностью и муниципальным хозяйством, формирования муниципальной инвестиционной политики, муниципальной политики в кредитной сфере, муниципальной политики поддержки развития малого и среднего предпринимательства, а также создания конкурентной среды в сфере предоставления услуг населению в муниципальных образованиях;
- совершенствования системы налогового и бюджетного регулирования, позволяющих стабильно обеспечивать минимальные местные бюджеты путём закрепления на постоянной основе доходных источников муниципальных образований для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов;
- совершенствования межбюджетных отношений, имеющее конечной целью выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований на основе единой методики расчётов, включающей обязательный учёт государственных минимальных социальных стандартов;
- разработки и реализации федеральных инвестиционных проектов и программ социально-экономического развития муниципальных образований.

Самостоятельная финансово-хозяйственная деятельность органов местного самоуправления создаёт необходимые условия для удовлетворения основных жизненных потребностей населения муниципальных образований.

В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, их наиболее полного участия в разработке и реализации планов и программ развития муниципальных образований необходимо обеспечение функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления и её совершенствование.

В целях информационного обеспечения муниципальной реформы следует:

- сформировать систему взаимодействия органов местного самоуправления с населением;
- создать региональные и муниципальные системы информирования населения об основных направлениях политики органов государственной власти и органов местного самоуправления, доведения до сведения граждан существа принимаемых нормативных правовых актов;
- создать условия для формирования в муниципальных образованиях структур гражданского общества, способствующих участию населения в осуществлении местного самоуправления.

Становление реального местного самоуправления, предполагающего активное участие населения в решении конкретных вопросов местного значения, поддержку органов местного самоуправления, оказываемую населением, и контроль за их деятельностью, возможно осуществить только при наличии отлаженной системы информирования населения и благоприятной социально-политической обстановки в муниципальных образованиях.

3. К общим задачам муниципальной реформы, в которых проявляются основные направления государственной политики, следует отнести:

- укрепление основ народовластия;
- усиление координирующей роли государства в формировании системы местного самоуправления;
- обеспечение механизма эффективного взаимодействия между тремя уровнями власти (федеральным, региональным и местным);
- создание правовых механизмов контроля за деятельностью органов местного

самоуправления;

- повышение статуса и роли представительного органа местного самоуправления в системе органов местного самоуправления;

- обеспечение исполнения законодательства о местном самоуправлении.

На данном этапе развития реформы местного самоуправления часть из перечисленных задач уже решена. Однако добиться качественного и, что немаловажно, своевременного решения оставшихся задач возможно только путём всестороннего и последовательного обеспечения реформы местного самоуправления на всех этапах её проведения.

Следует отметить, что неприятие идеи муниципального реформирования со стороны отдельных федеральных чиновников, отторжение её на уровне региональных властей, извращение законодательного замысла на местах, отсутствие осознанного понимания места и роли органов местного управления в системе публичной власти, а в ряде случаев прямое воспрепятствование развитию реформы - всё это подготавливает почву для нарастания глубокого системного управленческого кризиса.

В заключение следует отметить, что анализ целей и задач муниципальной реформы позволяет сделать вывод об актуальности идеи восстановления в России системы местного самоуправления. Данную позицию можно аргументировать тем, что фактический ставка сделана на развитие институтов местной власти. Тем самым получается, что отличие органов местного самоуправления от органов государственной власти нивелируется. И первым, и вторым присущи одинаковые механизмы формирования, деятельности и прекращения полномочий. Человек, его права и свободы, являющиеся в Российской Федерации высшей ценностью, отодвигаются как бы на второй план.

Формам непосредственного осуществления местного самоуправления и участия в его осуществлении (организационным формам местного самоуправления) не уделено должного внимания. Некоторые из форм вообще не имеют обязательного характера для органов местного самоуправления. В то время как местное самоуправление - это власть человека, точнее, власть человеческих сообществ, волею судьбы проживающих вместе.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. №29. Ст. 1010.
- 2 Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 29.
- 3 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.
- 4 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.
- 5 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.
- 6 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 13. Ст. 985.
- 7 СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
- 8 Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 Г. //СПС «Гарант».
- 9 Российская газета. 1993. 12 октября.
- 10 Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления. -СЗРФ. 1996. №2. Ст. 121.
- 11 СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.
- 12 СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.
- 13 СЗРФ. 1998. №36. Ст. 4466.
- 14 СЗРФ. 1999. №51. Ст. 6359.
- 15 СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 6040.
- 16 СЗРФ. 2004. №22. Ст. 2148.
- 17 Пояснительная записка к проекту ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г. // СПС «Гарант».
- 18 Мокрый В.С. Государственная Дума дала старт новому этапу реформы местного самоуправления в



- РФ // [www.mfit.ru/local/opinions/op2.html](http://www.mfit.ru/local/opinions/op2.html).
- 19 Интернет-интервью Председателя Комитета СФ ФС РФ по вопросам местного самоуправления Л.Ю. Рокецкого «Проблемы реформирования местного самоуправления», проведенное 21.06.2004 компанией «Гарант» // СПС «Гарант».
  - 20 Интернет-конференция директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Т.Я. Хабриевой «Административная реформа в фокусе права», проведенная 17.10.2005 компанией «Гарант» // СПС «Гарант».
  - 21 Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2002. № 10.
  - 22 Грызлов Б.В. Демократическое общество выстраивается снизу // Парламентская газета. 2006. № 85.
  - 23 Там же.

P. Suvorov

SOURCES, NECESSITY AND AIM OF THE SELF-GOVERNMENT REFORM

*Abstract:* This article discusses the contents of municipal reform, as well as the origins and purpose of the act. An important place is given to phases of municipal law relationships in the context of reform. Analysis of positive and negative aspects of municipal reform.

*Key words:* self-government, municipal reform.