ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Елькина А. В.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, Plahtiy_EV@ui.ranepa.ru

Плахтий Е. В.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры истории и теории государства и права Уральского института управления-управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, Plahtiy_EV@ui.ranepa.ru

УДК 352.000.93(470)
ББК 67.400.7(2Рос)-1

Цель. Определить особенности становления современной модели местного самоуправления, выявить причины существующих проблем в организации и деятельности органов местного самоуправления.

Методы. Ретроспективный анализ нормативно-правовых актов, которые регулировали организацию и деятельность органов местного самоуправления.

Результаты. На основе научно обоснованных подходов, а также собственных выводов, исследованы особенности реализации конституционного права на местное самоуправление, выявлены причины некоторых проблем в правовом регулировании, организации и деятельности органов местного самоуправления в современных условиях.

Научная новизна. Научная новизна заключается в том, что на основе комплексного анализа нормативно-правовых актов, регулирующих организацию органов местного самоуправления в различное время, выявлены некоторые проблемы правовом регулировании, а также сформулированы предложения по совершенствованию организации и деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительные органы, местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления.

PECULIARITIES OF FORMATION OF THE MODERN LOCAL GOVERNMENT MODEL: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

Yelkina A. V.

Candidate of Law, Senior Lecturer, Chair of Constitutional Law, Ural State Law University (Russia), 620137, Russia, Yekaterinburg, Komsomolskaya str., 21, Plahtiy_EV@ui.ranepa.ru

Plahtiy E. V.

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Department of history and theory of state and law of Ural Institute of Management-branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, Plahtiy_EV@ui.ranepa.ru

© Елькина А. В., Плахтий Е. В., 2018

Елькина А. В., Плахтий Е. В.

Purpose. Identify the features of the formation of a modern model of local government, identify the causes of existing problems in the organization and activities of local government.

Methods. A retrospective analysis of normative legal acts that regulated the organization and activities of local self-government bodies.

Results. Based on scientifically based approaches, as well as their own conclusions, the peculiarities of the realization of the constitutional right to local self-government are investigated, the causes of some problems in the legal regulation, organization and activity of local self-government bodies in modern conditions are revealed.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in the fact that on the basis of a comprehensive analysis of regulatory legal acts governing the organization of local government at different times, some problems of legal regulation have been identified, and proposals have been formulated to improve the organization and activities of local self-government bodies.

Key words: local government, representative bodies, local self-government, officials of local self-government.

Местное самоуправление сочетает в себе два начала: государственное и общественное. Эффективность реализации местного самоуправления зависит от сбалансированности и взаимодействия этих начал. Самостоятельность местного самоуправления предполагает независимость от государственного управления, однако, это не означает независимость от государственной политики, которая характеризуется единством целей на всей территории страны.

В России процесс становления современной системы органов местного самоуправления шёл интенсивно и противоречиво: понимание закономерности и необходимости формирования, самоуправленческих начал в управлении на местах и борьба с союзным руководством за процесс централизованного руководства своей территорией. Определённым отражением этих тенденций стал принятый 10 октября 1990 г. Закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» [1, с. 322], несколько расширивший круг полномочий местных органов власти, но фактически восстановивший их вертикальную подчиненность как по линии исполнительных органов, так и по линии Советов. Далее были приняты ряд законов 1991 года [2, с. 1010], более точно отражали реальное состояние дел в области местного самоуправления. Исполнительными органами стали местные администрации – органы, действующие на принципе единоначалия. Круг полномочий администраций всех уровней был чётко определён и дополнялся другим законодательством. Например, полномочия в области охраны окружающей природной среды конкретизировались в ст. 10 Закона РФ от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» [3, с. 1111].

Осенью 1993 года начался новый этап реформирования местного самоуправления: в 1993 году были изданы Указы Президента РФ [4, с. 15], в соответствии с кторыми деятельность местных Советов (районных, городских, районных в городах, поселковых и сельских) прекращалась. Функции местных Советов были возложены на местную администрацию – исполнительные органы в системе местного самоуправления [5, с. 81]. В результате, вся власть на местном уровне сосредоточилась в руках главы администрации – единоличного руководителя исполнительного органа. Никогда ещё местные исполнительные органы не были так сильны и наделены таким обширным комплексом полномочий.

В соответствии с ч. 2 ст. 130 Конституции РФ [6] местное самоуправление осуществляется гражданами путём референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Это положение шло вразрез с действующим в тот период законодательством и указами Президента РФ, так как Конституция отдаёт явный приоритет представительным органам, а об исполнительных органах прямо ничего не говорит, подразумевая их под «другими органами». В соответствии с Конституцией РФ «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12) и «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» (ч. 1 ст. 131). Сложившаяся ситуация требовала принятия целого ряда законов, регулирующих деятельность населения на местном уровне. Субъекты Российской Федерации, получившие в соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции РФ совместное с федеральными органами право установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, начали разработку законодательства о местном самоуправлении самостоятельно, учитывая сложившиеся традиции осуществления властных полномочий на местах.

В городах и районах стали создаваться представительные и исполнительные органы, избираться должностные лица местного самоуправления. И не случайно

подготовка Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была длительной и противоречивой. Многократно обсуждались разные концепции, проводились парламентские слушания и семинары, изучался и учитывался многообразный местный и международный опыт [7, с. 1]. 28 августа 1995 года был принят Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №154-ФЗ [8].

С его принятием начался новый этап развития всей системы местного самоуправления и исполнительных органов, в том числе. Федеральный законодатель не оказал должного внимания проблемам организации местного самоуправления. В Законе не было даже такого понятия, как «исполнительный орган» местного самоуправления. Долгий процесс принятия прошли Федеральный закон от 25 сентября 1997 года «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», регулирующие и закрепляющие основы деятельности представительных и иных органов в финансовой сфере и отношениях с финансово-кредитными организациями, а также процесс прохождения муниципальной службы в исполнительных и других органах местного самоуправления. Многие положения ФЗ 1995 г. носили скорее декларативный характер и не были обеспечены соответствующим набором материальных, процессуальных и иных гарантий их реализации. Таким образом, к 2000 г. сложилась ситуация, когда и федеральное, и региональное законодательство не содержало четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти и не обеспечивало правовых условий для формирования соответствующих финансовых ресурсов, необходимых для исполнения социальных обязательств перед гражданами.

Необходимость дальнейшего реформирования местного самоуправления была заявлена Президентом РФ. На основе проведенного анализа и выявления основных проблем в деятельности местного самоуправления были предложены меры по их комплексному решению, которые заключались в рациональном разграничении компетенции между уровнями публичной власти (органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления), решении вопросов финансовой обеспеченности муниципальных образований, усилении контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государства и граждан.

Основными политическими целями проведения реформы были провозглашены: приближение органов местного самоуправления к населению и создание условий для эффективного обеспечения граждан общественно значимыми услугами.

Перераспределение полномочий между уровнями публичной власти должно было осуществляться на основе следующих принципов: на федеральном уровне закрепляется большинство регулятивных и контрольных полномочий по предметам ведения Российской Федерации и субъектов Федерации; на федеральном уровне должны регулироваться вопросы организации и деятельности местного самоуправления, которые требуют максимальной единообразны в пределах всей Федерации и будут обеспечивать гарантии прав граждан на участие в местном самоуправлении и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, населением; на местном уровне должны регулироваться только те вопросы, которые отражают местные условия и особенности [9, с. 194]. Эффективное проведение муниципальной реформы должно было обеспечить достижение данных целей. Был принят Федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [4, с. 60].

Произошел переход к действительно единым законодательным основам организации местного самоуправления в стране; закрепление двух уровней самоуправления – поселений и муниципальных районов; четкое определение исчерпывающего перечня вопросов местного значения с соответствующим распределением доходных источников и расходных обязательств. В соответствии с ч. 2 ст. 34 Федерального закона №131-ФЗ наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации является обязательным. Дано определение, местной администрации – это исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, возглавляемый главой местной администрации на принципах единоначалия и наделенный уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Местная администрация не только решает вопросы местного значения, но и осуществляет отдельные переданные государственные полномочия (ст. 19). [4, с. 65]. Глава местной администрации непосредственно руководит органами и структурными подразделениями местной администрации, издает распоряжения по вопросам организации работы местной администрации, определяет структуру местной администрации, определяет штаты и численность местной администрации; несет персональную ответственность за деятельность местной

администрации. Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации.

В 2009 году продолжили реформировать систему местного самоуправления [12, ст. 6441], часть 6.1 ст. 37 была введена Федеральным законом от 7 мая 2009 г. №90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [13] в целях усиления контроля представительного органа муниципального образования за деятельностью местной администрации и главы местной администрации. Согласно данным нововведениям глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта, является подконтрольным и подотчетным представительному органу муниципального образования. Также закрепляется положение, что структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Одной из наиболее важных теоретических и практических проблем остается проблема обеспечения эффективной организации – местной администрации. Именно на местную администрацию как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования законом возложены обязанности организации осуществления местного самоуправления на территории муниципального образования, обеспечения повседневной жизнедеятельности населения. Правовой статус исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, несущих основную нагрузку по решению вопросов местного значения в условиях проводимых в России административной и муниципальной реформ, представляет собой пока недостаточно изученный институт муниципального права. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. вообще не упоминал местную администрацию и относил ее к иным органам местного самоуправления, и только Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ выделил местную администрацию в качестве самостоятельного исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, установил обязательное наличие местной администрации в структуре органов местного самоуправления. [4, с. 68].

Таким образом, развитие местного самоуправления в истории России прошло длительный путь. Правовая политика государства в области местного самоуправления была направлена на сохранение самобытности территорий. В России за период с 1991 по 2003г. (без учета законодательства СССР) на федеральном уровне было принято три закона, которые сформировали основные принципы организации местного самоуправления, направленные на реализацию форм непосредственной демократии и решение вопросов местного значения на основе имеющегося федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, предназначенных для осуществления жизнедеятельности населения на отдельной муниципальной территории.

Литература:

1. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР 1990. Ст. 322.
2. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. Ст. 1010.
3. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. №10. Ст. 457; 1993. №29. Ст. 1111.
4. *Карасев А. Т., Елькина А. В.* Морозова А. С. Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса: Монография. Екатеринбург, 2015. 144 с.
5. См. подробнее САПП РФ. 1993. №52. Ст. 5071. САПП РФ. 1993. №41. Ст. 3924. САПП РФ. 1993. №41. Ст. 3944. САПП РФ. 1993. №44. Ст. 4188. САПП РФ. 1993. №44. Ст. 4197. САПП РФ. 1993. №52. Ст. 5071
6. Российская газета от 25 декабря 1993 г. №237.
7. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1997. С. 1.

References:

1. Gazette of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the RSFSR 1990. Art. 322.
2. Gazette of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the RSFSR. 1991. Art. 1010.
3. Gazette of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the RSFSR. 1992. №10. Art. 457; 1993. №29. Art. 1111.
4. *Karasev A. T., Elkina A. V.* Morozova A. S. Local administration in the system of local self-government in the Russian Federation: issues of legal regulation and status: monograph. Yekaterinburg, 2015. 144 p.
5. See details of the MAPG of the Russian Federation. 1993. №52. Art. 5071. MAPG the Russian Federation. 1993. №41. Art. 3924. MAPG the Russian Federation. 1993. №41. Art. 3944. MAPG the Russian Federation. 1993. №44. Art. 4188. MAPG the Russian Federation. 1993. №44. Art. 4197. MAPG the Russian Federation. 1993. №52. Art. 5071.
6. Rossiyskaya Gazeta of 25 December 1993. №237.
7. Commentary to the Federal Law "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» // Ed. A.A. Tikhomirova. M., 1997. Z. 1.

Литература:

8. СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506; 1996. №17. Ст. 1917; №49. Ст. 5500; 1997. №12. Ст. 1378; 2000. №32. Ст. 3330; 2002. №12. Ст. 1093.
9. Аналитический вестник «Проблемы разграничения компетенции между уровнями публичной власти по вертикали». Аппарат Совета Федерации. Аналитическое управление. 2003. №1. С. 194.
10. Концепция Комиссии при президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. 2002 г.
11. *Соловьев С. Г.* Муниципальное право России: учебник. М.:ИНФРА-М, 2013.
12. СЗ РФ от 28.12.2009. №52 (1 ч.). Ст. 6441.
13. Российская газета от 13 мая 2009 г. №84.

References:

8. CL of Russian Federation. 1995. №35. Art. 3506; 1996. №17. Art. 1917; №49. Art. 5500; 1997. №12. Art. 1378; 2000. №32. Art. 3330; 2002. №12. Art. 1093.
9. Analytical bulletin “Problems of delineation of competence between levels of public power in the vertical». Apparatus of the Council of Federation. Analytical management. 2003. №1. P. 194.
10. The concept of the Commission under the President of the Russian Federation on the preparation of proposals on the delimitation of powers and powers between federal public authorities, public authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies. 2002.
11. *Soloviev S. G.* Municipal Law of Russia: a textbook. M.: INFRA-M, 2013.
12. CL of Russian Federation of December, 28, 2009. №52 (1 p.). Art. 6441.
13. Rossiyskaya Gazeta of 13 May 2009. №84.