

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

## МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы совершенствования местного самоуправления как важнейшего института политической системы общества. Процессы модернизации, продолжающиеся в России, влияют на муниципально-правовую политику в целом. Местное самоуправление, став неотъемлемой частью публичной власти и гражданского общества, должно послужить основой поступательного развития государства. Реформирование отдельных институтов местного самоуправления будет способствовать его самостоятельности, что позволит придать ему большую устойчивость.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное право, муниципально-правовая политика, муниципальная реформа, политическая система, модернизация, органы местного самоуправления, публичная власть, государственная власть, гражданское общество.

**BALYHIN** Artem Grigorievich,  
applicant of the Department of municipal law  
The Russian University of friendship of peoples

## MUNICIPAL-LEGAL POLICY IN CONDITIONS OF MODERNIZATION OF POLITICAL SYSTEM OF RUSSIA

**Abstract.** The article deals with the problem of improving local self-government as the most important institution of the political system of society. modernization of processes going on in Russia to influence municipal and legal policy as a whole. Local government, becoming an integral part of public authorities and civil society, should serve as a basis for the progressive development of the entire state. Reforming the individual institutions of local government will contribute to its greater autonomy, which will give it greater stability.

**Keywords:** local self-government, municipal law, municipal and legal policy, the municipal reform, the political system, modernization, local government, public power, the government, civil society.

**И**сторическое развитие местного самоуправления четко определяет две основные тенденции его эволюции, а именно централизацию и децентрализацию. Возобладание той или иной позиции государства влияет на всю муниципально-правовую политику конкретного периода времени на определенной территории [22].

Чтобы правильно оценить сущность муниципально-правовой реформы, на наш взгляд, необходимо рассмотреть системные принципы и понятие модернизации политической системы как политико-правового явления.

Так В.Н. Садовский выделяет, например, следующие основные системные принципы, которые сводятся к целостности, структурности, взаимосвязи и иерархичности системы элементов целостного механизма [15].

Знание и использование данных принципов весьма важно при обеспечении правового регулирования реформирования (модернизации) политической системы РФ.

Принцип целостности требует комплексного, продуманного подхода в правотворчестве и реформирования политической системы, т.е. позитивное на первый взгляд правовое регулирование всей сис-

темы может дать непредсказуемые негативные последствия в деятельности отдельных элементах, и наоборот [23].

Принцип структурности требует от законодателя высокого уровня профессионального понимания связей и общественных отношений внутри политической системы, приоритетов в интересах отдельных ее элементов.

Еще более значимый принцип – взаимозависимость системы и среды, т.е. любая, даже сама малая политическая реформа должна начинаться с исследования социального, экономического и правового состояния общества и государства, чтобы определить главные элементы взаимодействия и соответствие методов воздействия на них тем целям, которые ставят реформаторы [22].

Принципы иерархичности и множественности описания каждой системы рекомендуют при реформировании политической системы использовать простые и хорошо прогнозируемые правовые воздействия с учетом свойств, характерных для данной политической системы, на основе обобщенных моделей.

Например, Е.Е. Гришнова считает, что суть данной научной проблемы состоит в том, чтобы в рамках политической системы был найден разумный, выверенный баланс, направленный на улучшение жизни местного населения [8, с. 101].

Основными причинами реформы местного самоуправления стало не всегда отвечающее требованиям оказание муниципальных услуг населению и не всегда правильное распоряжение бюджетными средствами.

Программы развития местного самоуправления, принявшие в конце 1990-х – начале 2000-х гг., не имели финансовой и управленческой базы для их реализации на местном уровне, что отражалось на общественном мнении о МСУ как уровне публичной власти, не влияющем на развитие территории, в отличие от государственной власти.

По этому поводу Н.И. Пешин отмечает, что реформа местного самоуправления, скорее, проводится органами государственной власти, нежели является закономерным поступательным развитием самого местного самоуправления [12, с. 49–56].

Согласно Конституции РФ, природа местного самоуправления отличается особенностями [5, с. 18–24], основанными на самодостаточности местного самоуправления, существующими на базе тесной взаимосвязи с органами государственной власти, внутри системы публичной власти с четкими принципами разграниченности сферы деятельности.

Как справедливо считает профессор В.И. Васильев, неоспоримая конституционность местного самоуправления понималась долгое время таким образом, что это привело к нарушению взаимосвязей на уровне государственно-муниципальной власти и управления [4, с. 6].

Однако нельзя пессимистично оценивать ситуацию в реформе местного самоуправления. Так, в утвержденной в конце 2008 г. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [11] самоуправлению на местах отводится значительная роль в развитии государства.

При этом актуальными направлениями реформы МСУ являются вопросы:

- взаимодействия органов государственной и муниципальной власти в единой системе публично-властных отношений;
- обеспеченность МСУ не только делегированными полномочиями, но и финансами и муниципальным имуществом;
- совершенствование местного самоуправления как политико-правового элемента в структуре власти и общества.

Из всех проблем наиболее болезненным остается финансово-экономическое обеспечение полномочий органов местного самоуправления, в том числе и делегированных полномочий.

Важнейшей общегосударственной задачей в последнее время стала реформа политической системы Российской Федерации, а значит, и совершенствование местного самоуправления как элемента политической системы на местном уровне [21].

Значимость этой задачи определяется, прежде всего, необходимостью обеспечения эффективной реализации и защиты политических прав граждан на местном уровне, поскольку именно здесь жители могут на практике оценить результаты

функционирования всей политической системы. Граждане только на местном уровне могут реально почувствовать, что их мнение важно, нужно и может быть реализовано в виде конкретных результатов принимаемых решений как путем непосредственных форм самоуправления (выборов и референдумов), так и через подконтрольные им органы местного самоуправления. Как показывает зарубежный опыт, например, Великобритании, где более 80% от всех функций государственной власти и управления реализуется через муниципалитеты, этим обеспечивается политическая и экономическая стабильность государства. Да и исторический опыт дореволюционной России демонстрирует политическую стабильность и экономический рост в государстве в периоды децентрационных реформ в государстве при Петре I, Екатерине II, Александре I и Александре II. И, наоборот, в периоды жесткой централизации нарастает политическая напряженность и экономический спад [18, 14].

Это говорит о том, что в условиях современного реформирования политической системы России муниципально-правовая реформа должна быть одним из главных приоритетов.

На основе анализа различных научных источников [1; 2, с. 91–93; 3, с. 29–43; 7, с. 24–27; 10, с. 77–88; 17, с. 51–66] можно выделить три составляющих процесса реформирования МСУ. Во-первых, создание и функционирование органов местного самоуправления по средствам методов непосредственной демократии. Во-вторых, создание финансово-экономической основы МСУ. В-третьих, вовлечение населения в процесс непосредственной демократии на местном уровне. Благодаря взаимообусловленности всех обозначенных процессов, возможна модернизация и дальнейшее развитие местного самоуправления [20].

Как пишет Т.Г. Голубева, для устойчивости МСУ местное население должно придерживаться демократических политических ценностей, на которых строится самоуправленческая база муниципальной власти [6, с. 17–21].

По нашему мнению, проблема заключается в недостаточной вовлеченности МСУ

в рыночную экономику. С одной стороны, система вертикально интегрированной публичной власти не создает пространственного интенсивного маневра для органов МСУ, не дает возможности развить свой потенциал. С другой стороны, в рамках административной децентрализации публичной власти современное местное самоуправление имеет стабильную, хотя и в некоторых регионах недостаточную, поддержку государственной власти, что немаловажно в современных политико-экономических условиях [19].

Как отмечает П.Е. Пушкин, при реализации реформы возникают и иные проблемы, связанные с идеологической неготовностью населения к реформированию местного самоуправления, которое должно не только получить большую самостоятельность, но и быть ответственным за территорию в рамках муниципалитета. Кроме того, важно разрешить проблему информационно-технологического отставания функционирования публичной власти, без чего невозможно провести полноценное реформирование местного самоуправления [13, с. 142–147].

Исходя из такого положения вносятся различные предложения о повышении эффективности местного самоуправления [19]. В частности, В.М. Долгов и Г.Н. Долгова предлагают для этого учитывать возможность каждого региона. При этом органы МСУ должны взаимодействовать с органами государственной власти и таким образом выстроить единую систему публичной власти, основанную на участии местного населения в самоуправлении посредством непосредственной демократии [9, с. 54–58].

Однако нельзя воспринимать сложившуюся в местном самоуправлении ситуацию как негативную. Считаем, что абсолютно правильно по этому поводу замечает академик Т.Я. Хабриева: «Правовые средства последовательного проведения муниципальной реформы наглядно свидетельствуют: право не только служит фактором упорядочения существующих явлений, но и может стать мощным способом ускоренного создания в ближайшей и отдаленной перспективе новой демократической местной власти» [16, с. 26–35].

Подводя итог вышесказанному, отметим, что муниципальная реформа – это не одномоментная процедура или кампания, связанная исключительно с изменением содержания правового регулирования местного самоуправления. Еще более ошибочной, на наш взгляд, надо признать сложившуюся в последнее время тенденцию к большей централизации властных полномочий и управленческих функций. Главной задачей в проводящейся реформе политической системы должно стать создание комплексной и многоуровневой системы функционирования демократических институтов государства и общества, в которой местное самоуправление займет одно из центральных мест.

**Список литературы:**

[1] *Авакьян С.А.* Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования. М.: Вестник Московского ун-та, Серия 11. Право. 2008. № 2, 3.

[2] *Бондарев С.В.* Местное самоуправление в контексте отечественной политико-правовой модернизации. М.: Философия права. 2008. № 2.

[3] *Бухвальд Е.М.* Местное самоуправление как институт модернизации экономики и общества. М.: Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2011. № 5.

[4] *Васильев В.И.* Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004.

[5] *Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С.* Муниципальное право России: Учебник. Москва, 2016 (8-е издание).

[6] *Голубева Т.Г.* О незавершенной институционализации местного самоуправления в современной России // Власть. 2009. № 11.

[7] *Голубева Т.Г.* Теория политической модернизации в контексте реформирования местного самоуправления в современной России. Владикавказ: Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2010. № 4.

[8] *Гришнова Е.Е.* Политическая система Российской Федерации: теория и практика

формирования, тенденции развития: Дис. ... докт. пол. наук. Москва, 2010.

[9] *Долгов В.М., Долгова Г.Н.* Политические проблемы местного самоуправления в современной России // Власть. 2012. № 8.

[10] *Дубровская Ю.В.* Особенности институциональных преобразований в России: реформа местного самоуправления // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. 2010. № 8.

[11] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

[12] *Пешин Н.Л.* Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8.

[13] *Пушкин П.Е.* Особенности и основные проблемы реформирования местного самоуправления России на современном этапе // Вестник Волгоградского гос. ун-та. 2008. № 2 (14).

[14] Россия: Энциклопедический словарь. Л.: Лениздат, 1991.

[15] Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1983.

[16] *Хабриева Т.Я.* Муниципальная реформа в Российской Федерации // Экономика региона. 2008. № 2.

[17] *Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А.* Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

[18] Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. В 86 т. Т. 55, 56. СПб.: Семеновская Типолиитография (И.А. Ефрона), 1890–1907.

[19] *Алпатов Ю.М.* Организация местного самоуправления в городах федерального значения / Дисс. докт. юрид. наук. – М., 2009.

[20] *Алпатов Ю.М.* Финансово-правовые основы осуществления местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 33–36.

[21] *Алпатов Ю.М.* Юридическая природа и механизм межмуниципального сотрудничества городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга // Административное и муниципальное право. 2009. № 2. С. 16–28.

[22] *Алпатов Ю.М.* Развитие законодатель-



ства о городском самоуправлении в России (советский и современный период) // История государства и права. 2008. № 9. С. 24-27.

[23] *Алпатов Ю.М.* Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга // Российский юридический журнал. 2008. № 3. С. 34-41.

### Spisok literatury:

[1] *Avak'yan S.A.* Osobennosti rossijskoj modeli mestnogo samoupravleniya i puti ee sovershenstvovaniya. M.: Vestnik Moskovskogo un-ta, Seriya 11. Pravo. 2008. № 2, 3.

[2] *Bondarev S.V.* Mestnoe samoupravlenie v kontekste otechestvennoj politiko-pravovoj modernizacii. M.: Filosofiya prava. 2008. № 2.

[3] *Buxval'd E.M.* Mestnoe samoupravlenie kak institut modernizacii e'konomiki i obshhestva. M.: E'tap: e'konomicheskaya teoriya, analiz, praktika. 2011. № 5.

[4] *Vasil'ev V.I.* Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie: prodolzhenie spora // Konstitucionny'e i zakonodatel'ny'e osnovy' mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii. M., 2004.

[5] *Gasanov K.K., Xazov E.N., Prudnikov A.S., Belonovskij V.N., Antonova N.A., Egorov S.A., Zinchenko E.Yu., Osavelyuk A.M., Mironov A.L., Chixladze L.T., Pavlov E.A., Kirsanov A.Yu., Kal'gina A.A., Galushkin A.A., Saudaxanov M.V., Pashencev D.A., By'shkov P.A., Akimova S.A., Zenin S.S.* Municipal'noe pravo Rossii: Uchebnik. Moskva, 2016 (8-e izdanie).

[6] *Golubeva T.G.* O nezavershennoj institucionalizacii mestnogo samoupravleniya v sovremennoj Rossii // *Vlast'*. 2009. № 11.

[7] *Golubeva T.G.* Teoriya politicheskoy modernizacii v kontekste reformirovaniya mestnogo samoupravleniya v sovremennoj Rossii. Vladikavkaz: Izvestiya vy'sshix uchebny'x zavedenij. Severo-Kavkazskij region. Seriya: Obshhestvenny'e nauki. 2010. № 4.

[8] *Grishnova E.E.* Politicheskaya sistema Rossijskoj Federacii: teoriya i praktika formirovaniya, tendencii razvitiya: Dis. ... dokt. pol. nauk. Moskva, 2010.

[9] *Dolgov V.M., Dolgova G.N.* Politicheskie problemy' mestnogo samoupravleniya v sovremennoj Rossii // *Vlast'*. 2012. № 8.

[10] *Dubrovskaya Yu.V.* Osobennosti institucional'ny'x preobrazovanij v Rossii: reforma mestnogo samoupravleniya // Vestnik Perm-

skogo nacional'nogo issledovatel'skogo politexnicheskogo universiteta. 2010. № 8.

[11] *Koncepciya dolgosrochnogo social'no-e'konomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2020 g. Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 17 noyabrya 2008 g. № 1662-r.*

[12] *Peshin H.L.* Pravovoe regulirovanie mestnogo samoupravleniya: problemy' teorii i praktiki // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2010. № 8.

[13] *Pushkin P.E.* Osobennosti i osnovny'e problemy' reformirovaniya mestnogo samoupravleniya Rossii na sovremennom e'tape // Vestnik Volgogradskogo gos. un-ta. 2008. № 2 (14).

[14] *Rossiya: E'nciklopedicheskij slovar'.* L.: Lenizdat, 1991.

[15] *Filosofskij e'nciklopedicheskij slovar'.* M.: Sovetskaya e'nciklopediya, 1983.

[16] *Xabrieva T.Ya.* Municipal'naya reforma v Rossijskoj Federacii // E'konomika regiona. 2008. № 2.

[17] *Xazov E.N., Chixladze L.T., By'shkov P.A., Galushkin A.A., Golovanov K.A., Kucherenko P.A.* Aktual'ny'e problemy' municipal'nogo prava: Uchebnik dlya magistrrov, obuchayushhixsya po napravleniyu podgotovki «Yurisprudenciya». M.: YuNITI-DANA, 2016.

[18] *E'nciklopedicheskij slovar' Brokgauza i Efrona.* V 86 t. T. 55, 56. SPb.: Semenovskaya Tipolitografiya (I.A. Efrona), 1890-1907.

[19] *Alpatov Ju.M.* Organizacija mestnogo samoupravleniya v gorodah federal'nogo znachenija / Diss. dokt. jurid. nauk. – M., 2009.

[20] *Alpatov Ju.M.* Finansovo-pravovye osnovy osushhestvleniya mestnogo samoupravleniya v gorodah federal'nogo znachenija Moskve i Sankt-Peterburge // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2009. № 5. S. 33-36.

[21] *Alpatov Ju.M.* Juridicheskaja priroda i mehanizm mezhmunicipal'nogo sotrudnichestva gorodov federal'nogo znachenija Moskvy i Sankt-Peterburga // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2009. № 2. S. 16-28.

[22] *Alpatov Ju.M.* Razvitie zakonodatel'stva o gorodskom samoupravlenii v Rossii (sovetskij i sovremennyy period) // Istorija gosudarstva i prava. 2008. № 9. S. 24-27.

[23] *Alpatov Ju.M.* Pravovoe regulirovanie mezhmunicipal'nogo sotrudnichestva municipal'nyh obrazovanij Moskvy i Sankt-Peterburga // Rossijskij juridicheskij zhurnal. 2008. № 3. S. 34-41.