Балыхин Артем Григорьевич. Муниципально-Правовая реформа в условиях модернизации политической системы России: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Балыхин Артем Григорьевич;[Место защиты: ФГАОУВО Российский университет дружбы народов], 2017.- 169 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Особенности конституционно-правового регулирования института местного самоуправления вполитической системе России 14**

1.1 Конституция Российской Федерации и современное российское законодательство об организации местного самоуправления 14

1.2. Местное самоуправление как категория российской политической системы 34

1.3. Политико-правовые аспекты взаимодействия местного самоуправления с элементами политической системы России 51

**Глава 2. Основные направления и правовые инструменты разития местного самоуправления как элемента политической системы Российской Федерации 83**

2.1. Основные направления муниципально-правовой реформы в условиях модернизации политической системы Российской Федерации 83

2.2. Муниципально-правовая политика как инструмент развития местного самоуправления 108

2.3. Совершенствование правового регулирования местного самоуправления в условиях реформирования политической системы России 121

Заключение 143

Список использованной литературы 147

* [Местное самоуправление как категория российской политической системы](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/municipalno-pravovaja-reforma-v-uslovijah-modernizacii-politicheskoj-sistemy-rossii.html#7668731)
* [Политико-правовые аспекты взаимодействия местного самоуправления с элементами политической системы России](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/municipalno-pravovaja-reforma-v-uslovijah-modernizacii-politicheskoj-sistemy-rossii.html#7668732)
* [Муниципально-правовая политика как инструмент развития местного самоуправления](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/municipalno-pravovaja-reforma-v-uslovijah-modernizacii-politicheskoj-sistemy-rossii.html#7668733)
* [Совершенствование правового регулирования местного самоуправления в условиях реформирования политической системы России](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/municipalno-pravovaja-reforma-v-uslovijah-modernizacii-politicheskoj-sistemy-rossii.html#7668734)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** заключается в том, что местное  
самоуправление является одним из важнейших механизмов развития  
демократического государства, активизации участия граждан в решении  
вопросов местного значения. С момента образования Российской Федерации  
и до настоящего времени осуществляется масштабная модернизация  
политической системы страны, происходят преобразования в публичном  
управлении: проводится административная реформа, совершенствуются  
муниципально-правовые отношения, укрепляется вертикаль государственной  
власти при передаче значительной части важных полномочий органам  
местного самоуправления. Все это необходимо для построения внутренне  
целостного, базирующегося на принципах децентрализации,

конкурентоспособного государства, в котором местное самоуправление занимает особое место.

Одной из важнейших основ российской государственности должно  
стать реально действующее местное самоуправление, при котором граждане  
самостоятельно, независимо от органов государственной власти решают  
вопросы местного значения. Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-  
ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в  
Российской Федерации»1 установил в соответствии с Конституцией  
Российской Федерации2 общие правовые, территориальные и экономические  
принципы организации местного самоуправления, определил

государственные гарантии его осуществления.

Для дальнейшего повышения эффективности реализации положений закона необходимо принять меры к формированию действенной системы местного самоуправления, ориентированной на устойчивое социально-экономическое развитие городских и сельских поселений. Активное развитие нормативной правовой базы сферы местного самоуправления внесло определенные коррективы в перечень вопросов, решаемых органами местного самоуправления.

Актуальность выбранной темы определяется прежде всего

возрастающей ролью местного самоуправления, развитием реального  
народовластия, активизации социально-политической активности и

ответственности населения, дальнейшим развитием институтов гражданского общества, постепенным повышением интереса граждан к участию в работе органов местного самоуправления.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в одной из своих предвыборных статей 2012 г., ставшей, по сути, программой модернизации страны, достаточно точно сформулировал место и роль местного самоуправления в современной России, подчеркнув, что «демократия

1 Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного  
самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ) //  
(дата обращения: 17.04.2017).

2 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) с учётом поправок,  
внесённых от 21.07.2014 № 11-ФКЗ //. 28399/ (дата  
обращения: 17.04.2017).

большого государства складывается из «демократии малых пространств». Местное самоуправление – это школа ответственности граждан»3.

Исходя из конституционно-правового смысла и практики

правоприменения положений Конституции Российской Федерации, местное самоуправление выступает не только как один из наиболее приближенных к населению властных институтов, обладающих не только административно-хозяйственными возможностями, но и как структурный элемент политической системы государства, призванный обеспечить реальное участие граждан в решении насущных вопросов местного значения. Местное самоуправление постепенно становится действительно подлинной школой демократии, той площадкой, на которой в полной мере представлены и учитываются политические взгляды и мнения различных слоев населения, что дает возможность, с одной стороны, подготовить новые кадры для органов государственной власти и органов местного самоуправления, с другой стороны, повысить уровень доверия граждан к власти, передав значительную часть полномочий органам местного самоуправления, активизировав участие населения в решении вопросов местного самоуправления.

Такая демократизация местного самоуправления требует дальнейшего комплексного совершенствования законов и подзаконных актов. Государство и различные институты гражданского общества должны, объединив свои усилия, продолжить работу над выработкой продуманных, комплексных, гибких и сбалансированных нормативных правовых актов, регулирующих различные аспекты деятельности органов местного самоуправления, отвечающих потребностям развивающегося общества и укрепляющегося местного самоуправления.

В этой связи существует объективная потребность во всестороннем теоретическом анализе организационно-правовых основ, приоритетных направлений и правовых инструментов развития местного самоуправления как одного из фундаментальных институтов политической системы Российской Федерации.

Актуальность диссертационного исследования связана с

поставленными целями и задачами, основанными на теоретическом  
рассмотрении проблемных вопросов местного самоуправления в качестве  
института политической системы, и с выработкой практических  
предложений по дальнейшему реформированию законодательства в сфере  
местного самоуправления в условиях происходящей модернизации  
политической системы Российской Федерации и укрепления роли граждан в  
решении вопросов местного значения. Утверждение Президентом

Российской Федерации В.В. Путиным основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года4 дает возможность со всей уверенностью утверждать о своевременности и

3 Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсант. 2012. № 20. URL:  
(дата обращения: 01.01.2017)

4 Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной  
политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» //  
( дата обращения: 01.01 2017).

необходимости изучения приоритетов развития местного самоуправления, правового регулирования в сфере местного самоуправления. Современная практика реформирования законодательства подтверждает важность проведения соответствующих научных исследований.

**Степень научной разработанности** проблемы**.** Вопросы, связанные с исследованием теории местного самоуправления в различных аспектах его проявления, в том числе и политико-правовых, определения значения и форм, являются активно изучаемыми как в муниципальном и конституционном праве, так и в общей теории государства и права. Этой тематике посвятили свои труды многие российские правоведы, прежде всего: С.А. Авакьян, А.С. Автономов, А.А. Акмалова, П.А. Астафичев, И.В. Бабичев, Г.В. Барабашев, В.М. Баранов, В.А. Баранчиков, СВ. Бондарев, О.И. Баженова, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, А.Б. Венгеров, И.В. Выдрин, КС. Гаджиев, Т.Г. Голубева, А.А. Джагарян, Н.А. Емельянов, В.В. Еремян, Ю.А. Зуева, Д.А. Керимов, В.А. Козбаненко, Е.И. Козлова, СВ. Корсакова, А.Н. Костюков, В.В. Кочетков, Е.А. Крупинина, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, Л.А. Морозова, B.C. Нерсесянц, И.И. Овчинников, Н.В. Постовой, Т.Н. Радько, Г.Д. Садовникова, В.В. Таболин, Ю.А. Тихомиров, Н.С. Тимофеев, А.А. Уваров, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Л.Т. Чихладзе, В.И. Шкатулла, Е.С. Шугрина, Б.С Эбзеев, Н.И. Яруллин и др.

Изучению местного управления и самоуправления в общественной жизни посвятили свои работы такие видные российские ученые XIX и первой половины XX столетия, как: В.П. Безобразов, Н.А. Бердяев, А.И. Васильчиков, Л.А. Велихов, И.А. Ильин, Н.М. Коркунов, С.А. Муромцев, М.М. Сперанский, Б.Н. Чичерин и др.

Однако ни в рамках отрасли муниципального права, ни в рамках отрасли конституционного права, несмотря на большое количество проведенных исследований, до сих пор не проводилось комплексных исследований, в которых достаточно полно исследовались бы организационно-правовые основы местного самоуправления как одного из институтов политической системы Российской Федерации в условиях происходящих в стране изменений. Настоящее исследование направлено на восполнение данной теоретико-правовой лакуны.

**Цель** исследования. Недостаточная изученность данной проблемы, ее актуальность в конституционно-правовой и муниципально-правовой литературе обуславливают главную цель диссертации: осмысление местного самоуправления в качестве института политической системы России и особенностей его конституционно-правового и муниципально-правового регулирования в условиях ее реформирования.

Возможность достижения обозначенной цели обеспечена поставленными **задачами**:

исследовать конституционно-правовые основы организации местного самоуправления на современном этапе;

сформулировать понятие и признаки местного самоуправления как одного из институтов политической системы Российской Федерации;

рассмотреть политико-правовые аспекты взаимодействия местного самоуправления с элементами политической системы Российской Федерации;

выявить основные направления муниципально-правовой реформы в условиях модернизации политической системы Российской Федерации;

обосновать направления для дальнейшего совершенствования правового регулирования местного самоуправления в условиях реформирования политической системы России.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе функционирования и реформирования местного самоуправления в условиях модернизации политической системы Российской Федерации.

**Предметом** исследования выступают особенности организационно-правового регулирования, развития и реформирования местного самоуправления в условиях модернизации политической системы Российской Федерации.

**Эмпирическую базу** исследования составили результаты анализа решений Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01 февраля 1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава -Основного Закона Читинской области»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 1999 № 105-О «По запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01 декабря 2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» и др.).

**Научная новизна** определяется тем, что данная диссертация является одной из первых исследований организационно-правовых основ местного самоуправления в условиях его реформирования как элемента политической системы Российской Федерации.

Исследование направлено на изучение взаимосвязи и взаимообусловленности местного самоуправления с другими элементами политической системы в рамках современного этапа муниципально-правовой реформы. В диссертации показан механизм правового воздействия элементов политической системы на различные аспекты деятельности органов местного

самоуправления. Выработаны конкретные научно обоснованные

предложения по дальнейшему совершенствованию отраслевого

законодательства, регулирующего вопросы организации местного

самоуправления в условиях модернизации политической системы

Российской Федерации.

**На защиту выносятся следующие положения**:

1. В условиях модернизации политической системы России при проведении муниципально-правовой реформы следует предложить концептуально новую систему долгосрочного стратегического территориального развития местного самоуправления, основанного на укрупнении муниципалитетов путем их объединения (основанного на учете мнения населения, проживающего да данной территории) с целью оптимизации бюджетно-финансового взаимодействия Федерации-субъекта, Федерации-муниципалитета, с учетом специфики политического административно-территориального деления государства, а также учета особенностей местного самоуправления на отдельных территориях.
2. Субъекты Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством широко реализуют право по перераспределению полномочий и наделению сельских поселений дополнительными вопросами местного значения, относящихся к городскому поселению. В связи с этим необходимы гарантии для осуществления органами местного самоуправления сельского поселения перераспределенных им вопросов местного значения городского поселения.
3. В реалиях модернизации политической системы Российской Федерации, развития институтов гражданского общества, активизации граждан в решении вопросов местного значения важным направлением муниципально-правовой реформы должно стать повышение качества муниципальных услуг, совершенствование механизмов муниципально-частного партнерства.
4. За период 2012 – 2015 годов консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исполнены с дефицитом, существенно превышающим его прогнозируемые объемы. Существующая система местных налогов, основными из которых являются земельный налог и налог на доходы физических лиц (НДФЛ), недостаточна для исполнения вопросов местного значения на должном уровне, не покрывает значительную часть расходных обязательств и требует соответствующего укрепления собственной доходной базы. Налоговые отчисления муниципальным образованиям должны соответствовать реальным финансовым затратам на решение вопросов местного значения. Следует законодательно установить механизмы поощрения активной политики муниципалитетов по привлечению инвестиций, увеличению налоговой базы (в виде федеральных и региональных грантов, бонусов).
5. Решение задачи преодоления проблем и негативных тенденций в современном российском самоуправлении требует принципиально нового подхода к системе совершенствования правового регулирования местного

самоуправления в условиях модернизации политической системы, в рамках которого можно выделить четыре главных направления:

1. реализация конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления через преодоление отчуждения публичной власти от населения и обеспечение реальных государственных гарантий местного самоуправления;
2. обеспечение приоритетной роли институтов непосредственной демократии на уровне муниципального образования;
3. развитие различных форм территориального общественного контроля населением за деятельностью органов муниципальной власти;

4) обеспечение механизмов ответственности органов и  
должностных лиц местного самоуправления перед населением.

6. Важнейшую роль в условиях муниципально-правовой реформы играют различные формы общественного контроля, которые можно представить в виде деятельности граждан и общественных организаций. Главной целью такой деятельности должно стать выявление отклонений в применении законодательства в сфере местного самоуправления. Указанный вид деятельности граждан является весьма эффективным направлением в развитии демократических основ местного самоуправления и потому требует особой поддержки со стороны органов публичной власти.

**Теоретической и методологической основой** исследования являются доктринальные достижения в области теории местного самоуправления и конституционно-правового регулирования, а также функционирования самоуправления в России, теории политической системы государства. В качестве основных научных инструментов в исследовании были использованы диалектический и эмпирический методы, так как именно они позволили сформулировать основные научные выводы и определить сущность исследуемых общественных отношений.

В процессе исследования активно использовались общенаучные  
методы познания: системный метод, анализ и синтез, индукция и дедукция, и  
другие. Кроме них были использованы методы, относящиеся к специально-  
научным (формально-юридический и историко-правовой методы).  
Важнейшей особенностью исследования является сочетание теоретического  
и эмпирического уровней познания. Основой диссертации стал  
теоретический анализ, опирающийся на результаты разработки правовых  
проблем муниципально-правовой реформы в условиях модернизации  
политической системы России. Такой подход способствовал формированию  
концептуальной основы диссертационной работы. Это дало возможность  
проанализировать обозначенные общественные отношения.

**Практическое значение** диссертационного исследования заключается  
в том, что материалы данной работы могут быть использованы при  
разработке новой концепции развития местного самоуправления, подготовке  
законопроектов, в деятельности органов государственной власти и органов  
местного самоуправления, различными субъектами политической

деятельности.

Материалы работы могут применяться при подготовке учебных  
материалов и преподавании дисциплин «Муниципальное право Российской  
Федерации», «Конституционное право Российской Федерации»,

«Актуальные проблемы конституционного права», «Законодательство  
субъекта Российской Федерации», «Конституционно-правовое

регулирование прав и свобод человека в России и за рубежом»,  
«Политические партии и общественные организации», «Теория и стадии  
избирательного процесса», «Теория муниципального права»,

«Территориальное общественное самоуправление», «Муниципальная служба в Российской Федерации», «Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации», «Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления».

**Апробация** **результатов** **исследования**. Основные положения

диссертационного исследования нашли свое отражение и апробированы в 1 монографии, 21 научных статьях, из которых 18 в изданиях, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

Основные положения диссертационного исследования докладывались на различных научно-практических конференциях, научных семинарах, круглых столах, а также использовались в процессе преподавания в рамках педагогической практики и научно-педагогической работы в Московском государственном юридическом университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

**Структура и объем диссертации**. Исследование состоит из введения, двух глав, состоящих из шести параграфов, заключения, а также списка использованных источников и литературы.

## Местное самоуправление как категория российской политической системы

Кроме того, необходимо отметить, что достаточно большая часть норм о местном самоуправлении расположена в первой главе, закрепляющей основы конституционного строя Российской Федерации. Учитывая то, что основы конституционного строя, по мнению С.А. Авакьяна, – это объективно сложившиеся государственно-общественные традиции8, то местное самоуправление выступает одной из таковых.

Помимо закрепления местного самоуправления как формы народовластия в гл. 1 Конституции Российской Федерации, ему посвящено еще ряд положений. В частности, к таковым можно отнести: 1) ст. 8 – признается и защищается муниципальная собственность наравне с другими формами собственности; 2) ст. 9 – отмечается, что в муниципальной собственности могут находиться земля и иные природные ресурсы; 3) ст. 12 – закрепляется положение, устанавливающее организационную обособленность местного самоуправления от органов государственной власти. Это не означает утрату ими властной природы, а свидетельствует о невозможности брать роль вышестоящих органов перед органами государственной власти; 4) ст. 15 – устанавливается обязанность органов местного самоуправления, должностных лиц соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Анализируя место, отведенное местному самоуправлению в политической системе страны, необходимо отметить, что местное самоуправление в ст. 32 Конституции Российской Федерации выступает одной из форм конституционного права человека, заключающегося в возможности принимать участие в управлении государством. В ч. 2 этой же статьи устанавливается право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Нельзя не согласиться с Б.С. Эбзеевым, считающим, что «тем самым Конституция легитимировала естественно-правовую концепцию первичной власти народа и производной от нее власти государственных органов и определила механизм делегации принадлежащей многонациональному народу России»9.

Особо значение местного самоуправления подчеркивается путем выделения самостоятельной главы в структуре Конституции Российской Федерации. Так, в нормах данной главы закрепляется самостоятельность обеспечения вопросов местного значения органами местного самоуправления. Учитывая важность реализации данного конституционного положения, Н.С. Тимофеев отмечает, что «демократической систему власти делают не конституционные декларации, что именно конкретная политическая система дает возможность реализации данных норм, совершенствуя нормативные правовые акты на федеральном, региональном и местном уровнях»10. Важность решения вопросов местного значения «на местах» сложно переоценить. Так, К.А. Черкесов отмечает, что «действенное решение вопросов на местах позволит не перегружать работой государственных гражданских служащих, которые могут быть эффективно разрешены на муниципальном уровне»11.

В целях обеспечения организационно-правового и организационно экономического климата необходимо развитие конституционных положений о местном самоуправлении в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации, а также их воплощение в реальную действительность.

В ст. 2 ранее действовавшего Федерального закона от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»12 местное самоуправление представлялось в качестве самостоятельной и ответственной функции населения в решении местных вопросов через органы местного самоуправления. Однако развитие общественных отношений, относительное совершенствование институтов гражданского общества и существенно изменившаяся реальность бытия значительной части населения привело к тому, что законодателем был несколько модернизирован подход к определению указанного понятия.

Исходя из положений Федерального закона от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местное самоуправление это - «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»

## Политико-правовые аспекты взаимодействия местного самоуправления с элементами политической системы России

Как элемент политической системы местное самоуправление обязано осуществлять свою деятельность в соответствии с законом, т.е. никакой связи с несистемными партиями оно не поддерживает. Либерализация партийного строительства и демократизация политической системы, на наш взгляд, существенно расширят круг политических партий, тем или иным образом участвующих в муниципальной деятельности и прежде всего влияющих на нормотворчество представительных органов через «своих» депутатов или избранного населением главы муниципального образования.

По нашему мнению, этому будет способствовать принятый Федеральный закон от 02 мая 2012 № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления»110. Вышеуказанный закон устанавливает правила, согласно которым количество подписей, которые необходимо для регистрации кандидатов в многомандатном избирательном округе, не должно превышать 0,5% (сейчас - 2%) от того числа избирателей, которые были зарегистрированы в определенном избирательном участке.

Негативным фактором этого влияния может стать предполагаемое большое количество новых «слабых» партий, для которых уровень местного самоуправления станет основным полем политической борьбы. В связи с этим, избранным от разных партий депутатам будет трудно найти общий язык в решении конкретных хозяйственных вопросов (особенно по бюджету), что может практически заблокировать работу представительного органа местного самоуправления. Но, с другой стороны, столкновение различных мнений и желание решать конкретные проблемы жителей позволит более качественно и взвешенно принимать решения и использовать разные формы общественного контроля.

К позитивным аспектам активизации партий на местном уровне можно отнести более широкое участие партийного актива в муниципальных социально-экономических мероприятиях: оказание социальной помощи малоимущим и инвалидам, субботниках, муниципальных праздниках, спортивно-досуговой работе и др. При этом фактор политической конкуренции, как нам кажется, будет играть не политическую роль (в межвыборный период), а социальную и хозяйственную, т.к. завоевать авторитет в муниципальных образованиях можно только конкретными делами.

Таким образом, обобщая приведенные примеры, выделим основные направления и формы, по которым может осуществляться взаимодействие органов местного самоуправления и политических партий. Во-первых, формирование органов местного самоуправления (представительных) путем непосредственного участия кандидатов в депутаты, выдвинутых партиями в выборах в органы местного самоуправления. Во-вторых, непосредственная работа представителей партии в составе выборного органа в качестве депутатов или выборного должностного лица. В-третьих, участие представителей партий в мероприятиях для жителей, проводимых органами местного самоуправления на территории муниципального образования, и проведение таких мероприятий по собственной инициативе партий и содействии органов местного самоуправления. В-четвертых, создание политических клубов, школ молодого политика, учебных центров и т.п. на территории муниципального образования с целью повышения политической и социальной активности жителей. В-пятых, привлечение муниципалитетом партийного актива к участию в обсуждении программ развития, проектов застройки, социальных программ и других общезначимых проектов. В-шестых, оказание региональными и местными отделениями партий совместно с муниципальными органами конкретной (социальной, материальной и т.п.) помощи жителям данного муниципального образования.

Как нам представляется, этот перечень не может быть законченным и постоянным, т.к. направления и формы сотрудничества во многом носят конкретный местный характер и зависят от многочисленных объективных и субъективных факторов взаимодействия.

Что касается взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений (движений), то нужно отметить, что часто эти объединения на местном уровне практически не представлены или вообще отсутствуют, за исключением больших городов. Это объясняется прежде всего уровнем задач, решаемых муниципальными органами, и политической инертностью населения, хотя вопросы взаимодействия органов государственной власти (в особенности субъекта Федерации), органов местного самоуправления и общественных объединений вызывают большой интерес и могут дать дополнительный импульс для установления диалога органов власти с соответствующими объединениями граждан.

## Муниципально-правовая политика как инструмент развития местного самоуправления

В настоящее время местное самоуправления стало неотъемлемой частью политической системы демократического типа. Это вполне объяснимо, если учесть, что в развитом цивилизованном обществе невозможно всеми делами управлять из единого федерального центра, в особенности, если население проживает на территории огромной страны. По своей природе местное самоуправление – это такая политическая структура общества, благодаря которой каждый имеет возможность создать благоприятные условия для жизни на местах (в конкретном муниципальном образовании или его части), а также оказывать ощутимое влияние на решение наиболее важных вопросов местного значения.

Важное место в решении этих задач занимает муниципально-правовая политика, которая является комплексной и проводится разными уровнями органов публичной власти для поступательного развития местного самоуправления.

А.М. Геворков по этому вопросу справедливо замечает, что успешное проведение реформы самоуправления, основывающейся на реализации Федерального закона от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом следует отметить, что только прозрачность и понятность правовой политики в рассматриваемой области общественных отношений может стать важнейшим импульсом трансформации власти на местах, становлении таких органов местного самоуправления, которые реально могут самостоятельно решать вопросы местного значения. Несомненно, и то, что политика муниципально-правовой направленности необходима и для создания программы стратегического развития местного самоуправления, внедрения больших демократических начал и создания стабильности в управлении территориями160.

«Под предметом правовой политики мы должны понимать и изучать, то, что есть в настоящий момент и то, что будет, к чему мы должны прийти и стремиться»161 - отмечал еще в конце XIX в. известный российский ученый и политический деятель С.А. Муромцев.

Сегодня внимание ученых к данной теме вызвано состоянием дел в местном самоуправлении, имеющееся множество нерешенных проблем концептуального характера, нестабильность законодательства, связанного с неустоявшейся парадигмой социально-экономического развития, имеющаяся практика вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления (о чем шла речь выше), а также множество других сложностей организационно-экономического характера.

Сегодня ученые-правоведы по-разному смотрят на понятие муниципально-правовой политики. К примеру, Ю.Б. Багаутдинова и А.А. Малько, говоря о данной сфере политики, подразумевают под ней «четкую, структурированную, целеполагающую деятельность органов местного самоуправления, которая не идет в разрез с политикой федерации и региона, которая проводится в целях, отвечающих интересам местного населения и оптимизации управленческих механизмов»162. Те же авторы выделяют следующие виды муниципально-правовой политики: 1) муниципальная правотворческая политика - форма реализации муниципально-правовой политики, которая упорядочивает муниципальное правотворчество; 2) правореализация на муниципальном уровне власти, которая призвана обеспечить реализацию принятых нормативных правовых актов; 3) правоприменение на местном уровне, что обеспечивается усовершенствованием данной деятельности в муниципальном образовании; 4) договорная политика, необходимая для эффективной реализации контрактной системы, действующей на муниципальном уровне163. С.В. Корсакова отмечает, что данный вид политики – это ни что иное, как одна из ее разновидностей, представляющая субъектам права создавать действенные механизмы эффективного и поступательного развития муниципального образования, выстроенного на основании координации между всеми органами публичной власти . На наш взгляд, это определение является наиболее емким. Анализ различных подходов к определению муниципально-правовой политики привел А.Н. Костюкова к выделению следующих признаков этого понятия: — поскольку данный вид является одним из видов политики, то при его изучении необходимо использовать в том числе тот инструментарий, который уже сложился в науке и активно применяется; — данный вид политики - это прежде всего деятельность всех субъектов муниципальных правоотношений. Поэтому только совместные и скоординированные их усилия смогут привести к реализации намеченных целей и дать дальнейшее развитие самоуправлению; — необходимо считать объектом данного вида политики местное самоуправление как конституционную ценность; — объектом муниципально-правовой политики является местное самоуправление - основа конституционного строя. Такое отделение объекта от остальных позволит создать и реализовать понятные задачи и цели данного вида политики.

Кроме того, исследователь формулирует свое определение данного вида политики, суть которого заключается в том, что муниципально-правовая политика ставит перед собой цель развития самоуправления как основы конституционного строя России при участии всех субъектов муниципального права

## Совершенствование правового регулирования местного самоуправления в условиях реформирования политической системы России

Проведенное исследование показало, что изучение проблем реформирования местного самоуправления как элемента политической системы России в условиях модернизации представляется многогранной задачей, решение которой требует комплексного подхода.

В результате работы над данным диссертационным исследованием в рамках теоретических проблем конституционного и муниципального права, конституционно-правовых основ местного самоуправления как элемента российской политической системы, удалось построить систему научно обоснованных выводов, основанных на принципах научности, с целью их внедрения и дальнейшего применения в процессе нормотворчества и в правоприменительной практике.

Как показал анализ правоприменительной практики основ организации местного самоуправления, в настоящее время складывается ряд серьезных негативных тенденций его правового регулирования и правоприменительной практики. Остается в стадии постоянного изменения федеральное (а вслед за ним и региональное) законодательство о местном самоуправлении. Так, Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за более чем 10 лет после его принятия претерпел более 300 поправок и изменений. Это говорит о фактической утрате первоначальной концепции закона, т.е. существующую модель местного самоуправления необходимо пересмотреть в новом Федеральном законе для придания ей легитимности. Кроме того, формируется тенденция все большего огосударствления местного самоуправления и отчуждения населения от реального народовластия, большинство муниципалитетов имеют схожие сложности: — небольшой местный бюджет; — недостаток высокопрофессиональных работников в органах местного самоуправления; — неразвитость материального обеспечения; — практическое отсутствие документов по стратегическому планированию. При этом нарастающая политизация местного самоуправления требует внимательного научного изучения и обоснования. Местное самоуправление должно уже рассматриваться не только как форма народовластия, одна из основ конституционного строя и институт гражданского общества, но и как элемент политической системы российского общества.

В работе проведен сравнительно-правовой анализ соотношения общих принципов местного самоуправления и принципов политической системы России. Исследовано понятие и признаки политической системы Российской Федерации, на основании чего сформулировано авторское определение местного самоуправления как одного из важнейших институтов политической системы общества. При этом видится целесообразным обратить внимание на необходимость повышения общественно-политической активности местного населения с целью развития политических институтов на этом уровне.

Важной задачей, решенной в данном исследовании, стало рассмотрение правовых аспектов взаимодействия местного самоуправления с другими элементами политической системы России (государством, политическими партиями, общественными политическим объединениями, СМИ, профсоюзами, религиозными организациями) и определение направлений и форм такого взаимодействия. В ходе анализа форм взаимодействия местного самоуправления и государства были выделены четыре уровня такого взаимодействия с учетом вида органов государственной власти (федеральных и субъектов Федерации) и его инициатора. Отдельно для каждого уровня автор предложил перечни конкретных форм взаимодействия. Подобному анализу подверглись направления взаимодействия местного самоуправления с политическими партиями, общественными объединениями, СМИ, профсоюзами и религиозными организациями. Отмечены особенности такого рода взаимодействий. В качестве общего вывода были выделены наиболее общие формы взаимодействия местного самоуправления с элементами политической системы Российской Федерации.

На основе системного правового подхода были исследованы проблемы муниципально-правовой реформы и понятие модернизации политической системы как политико-правового явления. Диссертантом была сформулирована собственная редакция понятия модернизации (реформы) политической системы общества. На примерах практических проблем местного самоуправления были определены актуальные направления муниципально-правовой реформы и внесены конкретные предложения по вопросам совершенствования законодательства в области разграничения полномочий, финансово-экономического обеспечения, совершенствования местного самоуправления как элемента политической системы. Обращено внимание на то, что муниципально-правовая реформа должна быть органично связана с модернизацией политической системы Российской Федерации, в которой может занять одно из центральных мест, обеспечивая функционирование демократических институтов государства и общества.

Исследуя муниципально-правовую политику как инструмент развития местного самоуправления, автор обращает внимание на ее важность для преодоления негативных тенденций, складывающихся в современной политико-правовой модели местного самоуправлении. На основе анализа различных взглядов ученых-правоведов на понятие и виды муниципально-правовой политики, в диссертации выделены ее цели, принципы, признаки и приоритетные направления. Подчеркивая важнейшую роль подобной политики в формировании стратегических целей развития местного самоуправления, автор рассматривает и обосновывает направления, конкретные формы и методы дальнейшего совершенствования правового регулирования местного самоуправления как элемента политической системы России в условиях ее реформирования. Следует отметить, что сложность и многогранность рассмотренной темы дает основание полагать, что она будет разрабатываться в дальнейшем и станет основой для новых научных трудов.