

Я.Н. Овчинникова

Российский университет дружбы народов

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Появление местного самоуправления в Российской Федерации было обусловлено распадом Советского Союза. Организация местного самоуправления находилась полностью в руках государства. Возможность управления местными делами со стороны региональных подразделений имела слабые позиции, что давало почву для распространения и развития коррупции. Все эти проблемы были вызваны недофинансированием со стороны центрального аппарата. Подобное устройство местного самоуправления было недопустимым, так как приводило к отрицательному результату.

На сегодняшний день ситуация в стране кардинально изменилась и позиции местного самоуправления явно укрепились в связи с переоценкой подхода к организации местного самоуправления в стране.

Развитие института местного самоуправления можно разделить на два этапа:

- 1 этап связан с периодом 1987-1993 и характеризуется централизацией всей власти
- 2 этап, который начался с принятием в декабре 1993 г Конституции РФ включал в себя радикальный разрыв с советской традицией и развитие совершенно новой концепции местного самоуправления [1. С.76-79].

Первые попытки децентрализации политической советской системы пришлось на период так называемой перестройки. Политический контекст этого времени ознаменовался процессом демократизации всей советской системы сверху вниз, а также освобождением из-под контроля КПСС. Основным импульсом для децентрализации на местном уровне был закон СССР от общих принципах организации местного самоуправления и муниципальных услуг в СССР от 9 апреля 1990. Этот закон стал первым всеобъемлющим

и системный проект децентрализации управления в Советском Союзе в целом и в России в частности. Первый Российский закон о местном самоуправлении был принят в июле 1991 года, а в октябре 1992 года к нему были приняты изменения и дополнения. По своей сути этот закон разделяет идеологию своего предшественника, Советского муниципального права.

Хотя в ряде статей Закона, местное самоуправление было определено как институт, который является отдельным от государственной власти и управления, нельзя совершенно точно утверждать, что местные советы находились в особом положении. В Законе не было последовательного разделения власти сверху вниз. Лишь только мягкий вариант иерархия проявился в том, что советы и администрация сохранили за собой право аннулировать противоречивые решения нижестоящих органов без судебного вмешательства.

Последствием переворота, предпринятого в октябре 1993 года Борисом Ельциным, привели к тому, что развитие местного самоуправления было прервано. Перерыв и недостаточное внимание вопросу местного самоуправления был настолько глубоким и радикальным, что некоторые исследователи называют этот период периодом «муниципальной революции»

Первые и самые значительные достижения "революционеров" были статьи Конституции, которые посвящались местной власти.

Краеугольным камнем постсоветского проекта о местном самоуправлении была Статья 12, которая выделяла местное самоуправление из системы органов государственного управления. Без преувеличения можно сказать, что все последующие федеральные проекты по организации местной власти ориентированы на реализацию этого принципа [4. С.32-35].

Это положение Конституции Российской Федерации не имеет параллелей в законодательстве большинства стран с развитой системой местного самоуправления. В Германии, например, местное самоуправление рассматривается как часть государственной исполнительной власти, хотя обе власти организована по-разному. В

США муниципалитеты не выделяются из общей системы государственной власти. Это не означает, конечно, того, что разницы между местной и государственной властью нет.

Конституция 1993 года ввела новый тип организации различных уровней власти. Такой тип административного подчинения как: местная власть подчиняется региональной, а региональная федеральной был заменен так называемым право-регулятивным принципом отношений между ними. В отношениях между регионами и муниципалитетами прямой административный контроль был заменен политическим и правовым контролем. То есть вместо отношений передача-исполнение, была введена модель юридически зависимых отношений, при которых влияние региональной администрации на самоуправляющиеся единицы было ограничено законодательно. Однако такие изменения вызвали среди региональных органов управления так называемую «контрреволюцию», которая выражалась в попытке управляющих лишить должностных лиц местного самоуправления своих полномочий [2].

Однако законодатели попытались решить этот конфликт путем закрепления соответствующих правил в Конституции. Статья 12 определяет одним из основных направлений в местной политике федерального законодательного органа: гарантии местного самоуправления. Конкретное содержание этих гарантий, в основном, выражается в том, что произвольное вмешательство в дела муниципальных единиц запрещено. В дальнейшем это позволило рассматривать муниципальные образования как часть системы сдержек и противовесов [3].

Другим следствием этой конституционной нормы является то, что невозможно в России создать институт профессионального надзора за деятельностью местной администрации. Возможности государства влиять на органы самоуправления в России не выходят за рамки правовой проверки. В отсутствие профессионального надзора в качестве инструмента, с помощью которого государство выявляет каких-либо правонарушителей, делает правовой контроль неэффективным, особенно принимая во внимание то, что существует огромное количество объединений, с которыми ни государство ни суды не имеют опыта сотрудничества.

Такая тенденция к увеличению муниципальной свободы представляет собой фактор, который способствует развитию благоприятного климата для коррупции среди органов местного управления и в конечном итоге может привести саму идею местного самоуправления к отрицательному результату. В последнее время все чаще и чаще можно услышать об обвинениях в хищении средств муниципальных бюджетов. Конечно, мы можем увидеть в законе нормы об ответственности за подобного рода преступления, однако законодателем не предусмотрен соответствующий механизм для прямого участия государства в финансовых делах местных администраций.

Поскольку для налоговых органов не предусмотрено возможности контроля за местными бюджетами, правоохранительным органам сложнее устанавливать факты неправомерного использования денежных средств, а также иных финансовых преступлений.

Второй фундаментальной нормой Конституции является отнесение вопросов местного самоуправления в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов. Это отличает Россию от других федеративных государств мира. Все это позволяет нам говорить о децентрализации и регионализации муниципальной политики.

Усиление зависимости местных органов власти от финансовых решений региональных властей снизило стабильность доходов местных бюджетов.

Однако главная опасность кроется в налоговом кодексе, где законодатель сокращает местные налоги. Их количество сокращено до пяти, в то время как три из них объединены в один объект контроля, который в налоговом кодексе отнесен к региональным налогам.

Таким образом, принимая во внимание все вышесказанное, можно прийти к выводу, что местное самоуправление переживает кризис, преодоление которого будет зависеть от способности политиков предложить новые идеи, подходы и решения.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Кирпичников В.А. Местное самоуправление в России. Современная история, как это было // Практика муниципального управления.2007. № 5.
- [2] Козлов В.А. Местное самоуправление. СПб.: 2010
- [3] Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // СПС «КонсультантПлюс»
- [4] Соловьев С.Г. Проблемы функционального разграничения компетенции главы муниципального образования и местного представительного органа в системе муниципальной власти//Государство и право. 2014. № 3.