

**Куриленко Н. Н.**, ГОУ ВПО «Белгородский  
государственный университет», ассистент  
кафедры «Экономики и статистики»

## **ЭВОЛЮЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**АННОТАЦИЯ.** Изложены базовые понятия и механизм регулирования муниципального развития, анализ истории развития местного самоуправления в России. Основные модели организации местного самоуправления в России. Полномочия органов местного самоуправления.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Муниципальное развитие, модели местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления.

Местное управление при советской власти выступало частью государственной власти. В фундамент организации управления на местах был положен принцип единства советов с жесткой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим. Основу местных органов государственной власти составляли избираемые на безальтернативной основе советы народных депутатов. Нижестоящий по административно-территориальной иерархии Совет подчинялся вышестоящему. Все его основные решения предварительно согласовывались вышестоящим органом и могли быть отменены им.

Таким образом, в советский период все органы власти на местах были превращены в постоянно действующий механизм государства. Однако произошедшие в России принципиальные изменения в системе общественно-экономического устройства до неузнаваемости преобразили систему местного самоуправления. Ключевую роль в этом сыграло разделение в стране местного самоуправления и государственной власти, а также рыночные реформы.

В конце советского периода отечественной истории (1990 г.) был принят закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», послуживший началом периода возрождения института местного самоуправления в России. Новый закон привнес ряд важных нововведений в российскую систему местного самоуправления, а именно:

— разделение системы власти на две подсистемы — государственную и местное самоуправление, причем государственная власть не должна была вмешиваться непосредственно в деятель-

ность местного самоуправления, но обязана обеспечить возможности для его функционирования и развития;

— исключение вертикального подчинения органов власти разного территориального уровня, все они должны были подчиняться единым законам;

— наделение нижних территориальных уровней власти большими полномочиями, ответственностью и экономическими ресурсами.

Таким образом, анализ истории развития местного самоуправления в России позволяет утверждать, что к началу XX века имелся значительный опыт в этой области. Однако в советский период отечественной истории ввиду жесткой централизации власти и закрытости для внешней среды местное самоуправление не получило должного развития. Вместе с тем, в мире имели место совершенно иные процессы. Трансформация экономико-политической системы в начале 90-х годов способствовала интеграции России в глобальную рыночную систему. При этом имевшийся опыт несколько утратил свою актуальность. Прямой же перенос иностранного опыта в российскую среду оказался невозможным в силу существенных различий в менталитете, законодательстве и традициях.

С принятием в 1995 г. федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возможности населения и муниципальных органов власти в выборе форм организации местного самоуправления существенно расширились, что привело к развитию в нашей стране разнообразных моделей этого института власти.

Среди моделей местного самоуправления получили распространение принципиально различающиеся: «Сильный мэр — совет», «Совет — управляющий», «Слабый мэр — совет», «Комиссия», «Староста — сход» (табл. 1) [1, с. 2].

Организационные структуры местного самоуправления в российских муниципалитетах строились преимущественно на основе развития одной из представленных моделей до полной системы органов местного самоуправления либо построения их различных модификаций.

Однако в 2003 г. сложившаяся система местного самоуправления вновь подверглась реформированию. При этом разработчиками реформы за основу были взяты принципы, заложенные в Европейской хартии местного самоуправления. Основными из них являются приближенность местных органов власти к населению, независимость в пределах своей компетенции, право на собственные источники финансовых ресурсов.

**ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Модель	Описание модели
Сильный мэр — совет»	Глава муниципального образования избирается населением, председательствует на собраниях представительного органа местного самоуправления и обладает правом вето на его решения, формирует кадровый состав и осуществляет руководство исполнительным органом местного самоуправления. Для соблюдения баланса полномочий представительный орган наделяется правом преодоления вето квалифицированным большинством голосов
«Слабый мэр — совет»	Глава муниципального образования избирается из состава представительного органа, подконтролен и подотчетен ему, осуществляет общее руководство и кадровые перестановки в исполнительном органе местного самоуправления
«Староста — сход»	Модель характеризуется наличием только одного выборного лица — главы муниципального образования (старосты), который осуществляет полномочия всех органов местного самоуправления. В случае необходимости может формироваться небольшой аппарат управления
«Совет — управляющий»	Должность главы муниципального образования не предусматривается. Организация деятельности представительного органа осуществляется председателем, который избирается из представительного органа и подотчетен ему. Руководство исполнительным органом осуществляет нанимаемый на контрактной основе управляющий. Отношения между ним и представительным органом также регулируются контрактом
«Комиссия»	Модель основана на выборности руководителей органов и структурных подразделений исполнительного органа, которые одновременно входят в состав комиссии, выполняющей функции представительного органа местного самоуправления

При этом под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения [2]. Если следовать логике этого определения, то первостепенная управленческая роль принадлежит муниципальным органам власти.

В российском законодательстве дается иная трактовка этого ключевого понятия. Местное самоуправление определяется, как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в

рамках законодательства самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из своих интересов, и с учетом местных традиций. В данном случае на первом месте находятся жители, а уже затем органы местного самоуправления. Итак, в современной России воплотились признаки местного самоуправления, сформулированные еще Л. А. Велиховым, а именно различие в характере власти (местное самоуправление действует в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти), самостоятельные источники средств и разграничение сфер компетенции.

Однако в новом федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.), по сравнению с его предыдущим вариантом, акценты смещены с прав муниципальных образований и рекомендательного характера положений в сторону обязанностей и директив. В соответствии с новыми положениями на всей территории страны устанавливается единая двухуровневая модель организации местного самоуправления. Согласно этой модели местные органы власти формируются не только в крупных городах и районах, но и в сельских поселениях. Уточнены принципы административно-территориального деления, установлены конкретные требования к разграничению территорий муниципальных образований. Унифицирована организационная структура и порядок формирования органов местного самоуправления. В состав его органов входят глава муниципального образования, представительный и исполнительно-распорядительный органы. Их полномочия представлены в табл. 2 [2].

Фактически новый закон предоставил возможность выбора только в вопросах порядка избрания главы муниципального образования, его должности (председатель представительного органа или глава местной администрации) и порядка формирования районного представительного органа.

Это автоматически сделало незаконными либо сильно ограничило использование большинства из действовавших моделей административно-территориального устройства и организации местного самоуправления. Речь идет, например, о моделях «Комиссия», «Совет—управляющий». Применение модели «Сильный мэр — совет» предусмотрено только для сельских поселений, а модели «Староста—сход» — только в виде исключения для поселений с низкой численностью населения.

## ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Глава муниципального образования	Исполнительно-распорядительный орган	Представительный орган
<p>— наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий;</p> <p>— возглавляет местную администрацию либо председательствует в представительном органе местного самоуправления</p>	<p>— представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;</p> <p>— подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;</p> <p>— издает в пределах своих полномочий правовые акты;</p> <p>— вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования</p>	<p>— принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;</p> <p>— утверждение местного бюджета и отчета об его исполнении;</p> <p>— установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством;</p> <p>— принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;</p> <p>— определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на их услуги;</p> <p>— определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;</p> <p>— контроль за исполнением полномочий по решению вопросов местного значения</p>

Таким образом, можно констатировать, что формирование современной модели местного самоуправления в России завершено. Однако в рамках муниципалитетов возникает ряд проблем, в частности, только начинает формироваться муниципальный финансовый контроль.

### Литература

1. Амелин Д. Е. Местное самоуправление в системе социально-экономического развития муниципальных образований региона / Автореферат дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук. — Вологда, 2006.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 40.