**ОГЛАВЛЕНИЕ**

**ВВЕДЕНИЕ3**

1.Теоретические и правовые основы муниципальной реформы 5

1.1. Предпосылки, цели и задачи муниципальной реформы5

1.2.Нормативно-правовая база муниципальной реформы11

2. Основные этапы муниципальной реформы в РФ 17

2.1. Подходы к периодизации муниципальной реформы17

2.2.Развитие и совершенствование сформированной системы местного самоуправления.24

ЗАКЛЮЧЕНИЕ28

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ30

**ВВЕДЕНИЕ**

Система местного самоуправления в нашей стране имеет глубокие корни. Но, в новейшее время на основе нового законодательства о местном самоуправлении, воплотившее в себе основные идеи муниципальной реформы, было принято 6 октября 2003 года. Как показывает история, муниципальные реформы изначально проводились в целях изменения изжившей себя системы местного самоуправления. Также в нашей стране к началу ХХI века были необходимы муниципальные реформы. И данная реформа вот уже на протяжении многих продолжается в нашей стране. Связи с каждым годом растет **актуальность** изучения проблематики направления муниципальной реформы в России.

**Цель** нашего исследования заключается в комплексном изучении направлении муниципальной реформы в России. На пути достижения цели исследования были поставлены следующие **задачи:**

* анализировать теоретические и правовые основы муниципальной реформы в РФ;
* определить предпосылки, цели и задачи муниципальной реформы;
* изучить нормативно-правовую базу муниципальной реформы;
* исследовать основные направления и этапы муниципальной реформы.

**Объектом** исследования выступают особенности муниципальной реформы проводимой в Российской Федерации.

**Предмет** исследования сводиться ключевым направлениям муниципальной реформы.

**Степень научной разработанности темы**. Проблематика муниципальных реформ изначально находилась в свете интересов, как государственных деятелей, так и в свете интересов специалистов широкого профиля. Среди наиболее выдающихся отечественных специалистов можно особо выделить - А.Б.Моттаев, А.И.Гомола, Е.С.Шугрина, О.Е.Кутафин и др.

**Теоретической базой исследования.** В ходе написания курсовой работы широко применялись законодательные акты, труды отечественных и зарубежных исследователей, материалы периодических изданий и материалы интернет ресурсов.

**Методологическая база исследования** опирается на такие общенаучные методы как обобщение, описания, анализ, синтез, классификация и метод сравнительного анализа.

**Структура курсовой работы.** Курсовая работа состоит из введения, двух глав (каждая из которых содержит по 2 параграфа), заключения и списка использованных источников.

**1. Теоретические и правовые основы муниципальной реформы**

1.1. Предпосылки, цели и задачи муниципальной реформы

Местное самоуправление начало стихийно складываться в России еще с 1990 года, постепенно в стране образовались 27-28 тыс. территорий, где функционировали местные органы власти.

В 1993 году были изданы несколько президентских указов, призванные ввести эту сферу в законные рамки. На местах вводилась должность главы местного самоуправления, который одновременно являлся главой местной администрации. Также этот человек имел право входить в состав представительного органа местного самоуправления. Обязательные выборы главы самоуправления проводились лишь в населенных пунктах с численностью населения менее 50 тыс. человек. В более крупных населенных пунктах главу самоуправления могла назначать администрация региона.

Затем был принят Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»[[1]](#footnote-1). Он закреплял результаты реформы, однако являлся довольно размытым - фактически все важные вопросы, касающиеся видов муниципальных образований и компетенции муниципалитетов, были отданы на откуп регионам. Но при этом права региональной власти были не так уж широки – в разработке закона участвовали активисты муниципального движения, которые постарались создать себе как можно больше гарантий независимости. В результате, с одной стороны, муниципалитеты к концу 1990-х годов смогли накопить достаточно сил и влияния – а с другой стороны, регионы всячески пользовались положениями закона № 154-ФЗ, чтобы подмять местную власть под себя.

Основной тенденцией последующих нескольких лет стало укрупнение муниципалитетов – к началу 2000-х годов их число сократилось до 12 тыс.

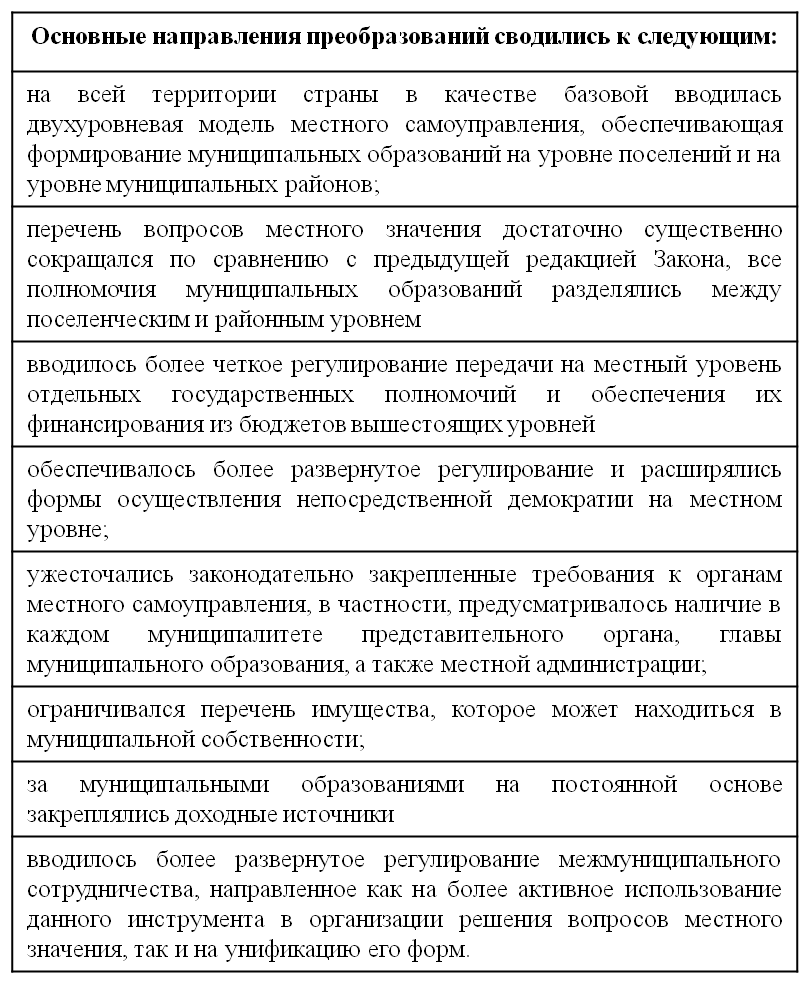
В связи с финансовой несостоятельностью муниципалитетов РФ в конце 90-х годов сформировались тенденции к объединению и укреплению муниципальных образований (МО). Это в свою очередь вызвало оторванность местных органов власти от населения. В 2000-м году Путин инициирует проведение муниципальных реформ. В 2001-м году создается рабочая группа для разработки механизмов реформирования систем местного самоуправления. Процесс создания проекта нового Федерального закона занял почти 2 года и проходил в условиях активного обсуждения с представителями муниципальных ассоциаций – практиков.

Основные цели реформы системы местного самоуправления в России 2000-х гг. состояли:

* во-первых, в приближении власти к населению за счет повсеместного создания на территории Российской Федерации муниципальных образований низового уровня — сельских и городских поселений;
* во-вторых, в четком разграничении предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти (органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований различных видов — муниципальных районов, сельских и городских поселений);
* в-третьих, в разграничении расходных обязательств между уровнями публичной власти.

Для того чтобы реформа имела успех в процессе ее реализации, была создана специальная Комиссия при Президенте РФ. Руководителям данной комиссии Президентом РФ В.В.Путиным назначен заместитель Руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козак[[2]](#footnote-2).

Таблица 1. Основные направления муниципальной реформы.



В ходе работы комиссии было решено пересмотреть принятия новой редакции Федерального закона. На основе данного факта можно отметить, что концепция внесенного Президентом России проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» разрабатывалась еще в период активной работы Комиссии, т. е. с осени 2001 по весну 2002 г.

После того как концепция нового законопроекта была сформулирована начался процесс публичного обсуждения. В этом же году (2002 г) была представлена презентация концепции в городе Санкт-Петербург, где проходила международная конференция[[3]](#footnote-3). Позже с подачи Совета Федерации во всех федеральных округах страны были представлены аналогичные презентации. На обсуждения концепции новой редакции привлекались специалисты со всей страны. Непосредственно сам законопроект начал разрабатываться летом того же года.

Пункты проектной документации обсуждались на многочисленных конференциях, симпозиумах, «круглых столах», посвященных путям развития местного самоуправления. Вот такой долгий и трудоемкий процесс пережил Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». 24 сентября 2003 г. этот важный документ был одобрен Советом Федерации, а 6 октября окончательно подписан Президентом России.

В течение трехлетнего переходного периода необходимо было по-новому определить границы муниципалитетов, переписать уставы, решить многочисленные организационные и финансовые вопросы. Справиться со всей этой работой за три года не удалось – и переходный период продлили до 2009 года.

В итоге число муниципалитетов выросло более чем до 24 тыс. – то есть почти до уровня 1993 года[[4]](#footnote-4). Число местных чиновников и расходы на их содержание в некоторых регионах увеличились в десятки раз. Это неудивительно: новый закон не предусматривал минимального уровня численности населения, необходимого для создания муниципалитета. Фактически свои органы власти могли быть созданы даже в населенном пункте с населением 100 человек.

Авторы закона, собственно, этого и добивались – по их расчетам, уменьшение размера контролируемых территорий должно было заставить муниципалитеты быть «ближе к народу». Считалось, что муниципалитет должен быть создан в любом поселении, из которого нельзя дойти пешком до более крупного населенного пункта, где располагаются органы власти. Однако, по мнению директора екатеринбургского Института муниципального управления, профессора Игоря Выдрина, новые муниципалитеты оказались в массе своей слабо дееспособными – потому что большинство из них являлись дотационными. Может быть, новые чиновники и хотели отстаивать интересы горожан и сельчан – но у них просто не было на это денег.

Кроме того, закон № 131-ФЗ напрямую лишил муниципалитеты ряда полномочий – в области социального обслуживания населения, опеки и попечительства, регулирования занятости, среднего специального образования, здравоохранения. Главная цель муниципальной реформы – приблизить власть к населению, упростить механизм предоставления ему муниципальных услуг, сделать их максимально доступными для людей. Именно для этого необходим четко очерченный круг полномочий и их эффективное перераспределение между различными уровнями власти. ФЗ №131 как и сама реформа, нашел своих сторонников и противников

Сторонники реформы в качестве основных концептуальных достижений закона видят:

* формирование двухуровневой модели местного самоуправления с поселенческим уровнем, наиболее приближенным к населению;
* четкое разграничение вопросов ведения и бюджетных поступлений между разными уровнями власти, в том числе внятное определение круга вопросов местного значения, которые должны решаться на местном уровне, и правил передачи на этот уровень государственных полномочий;
* более полное включение населения в принятие решений на местном уровне.

Вот некоторые проблемы, которые встали на пути реализации ФЗ о местном самоуправлении:

* В каждом регионе формирование органов местного самоуправления зависит от менталитета местного населения, специфики властных отношений и исторических и религиозных традиций, а также влияния главы региона.
* Географические различия регионов обуславливают их различия в экономических возможностях.
* Различия в практике межбюджетных отношениях и передачи полномочий.
* Местное самоуправление на практике оказалось очень ограниченным, если не чисто формальным. Вертикаль власти от главы субъекта федерации и вниз до глав районов, городских округов и глав поселений идет по принципу начальник-подчиненный.

Финансовая и функциональная зависимость органов местного самоуправления, в выполнении переданных им полномочий привела к практическому огосударствлению местного самоуправления. По существу, администрации МСУ стали территориальными администрациями субъекта федерации.

Существует ограниченный набор вопросов, которые может решить местное самоуправление без вышестоящей вертикали власти, если, конечно, решение этих вопросов посильно для местного бюджета.

Налоговая автономия органов местного самоуправления сильно ограничена, и основную, подавляющую часть средств, муниципалитеты получают в виде финансовой целевой помощи от вышестоящих бюджетных организаций.

Вместе с тем, муниципалитеты стали ответственными за вопросы, которые должны решаться на федеральном государственном уровне, как то: образование, медицина, пожарная охрана и пр. При этом муниципалитеты не обладают для решения этих государственных вопросов средствами и не имеют юридического права самостоятельно принимать решения.

Существующая система выборов депутатов и глав администраций органов местного самоуправления, а также процедура отзыва депутатов и удаление в отставку глав администраций способствует полному огосударствлению органов местного самоуправления. Далее на практике происходит подмена понятия «местное самоуправление» на «органы местной власти», а последняя не вполне и не всегда выражает интересы населения данной территории.

1.2. Нормативно-правовая база муниципальной реформы

В 2016 году основополагающий законодательный акт, регулирующий общественные отношения в сфере местного самоуправления, – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменялся 7 раз (федеральные законы от 15 февраля 2016 г. № 17-ФЗ, от 2 июня 2016 г. № 171-ФЗ, от 23 июня 2016 г. № 197-ФЗ, от 3 июля 2016 г. № 298-ФЗ, от 28 декабря 2016 г. № 465-ФЗ, от 28 декабря 2016 г. № 494-ФЗ, от 28 февраля 2017 г. № 501-ФЗ), еще 2 раза – в апреле 2017 года (федеральные законы от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ и от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ)[[5]](#footnote-5). Изменения, внесенные в Федеральный закон № 131-ФЗ, в основном были связаны с устранением пробелов и неточностей, выявленных в ходе его реализации, и носили локальный характер.

Наиболее заметной новацией в 2016 году стало дополнительное регулирование условий и процедур проведения конкурсов на замещение должностей глав муниципальных образований (Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») и изменение правил обсуждения и внесения изменений в уставы муниципальных образований (Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), в начале 2017 года – изменение условий образования городских округов (Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В субъектах Российской Федерации нормотворчество в сфере местного самоуправления было связано преимущественно с корректировкой параметров, ранее включенных в законы субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[6]](#footnote-6) и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», таких как перераспределение полномочий, дополнительное закрепление вопросов местного значения за сельскими поселениями, определение порядка формирования представительных органов муниципальных районов, а также порядка избрания глав муниципальных образований и их места в системе органов местного самоуправления.

Значительный объем нормотворческой работы выполнен органами государственной власти субъектов Российской Федерации в 2016 году в связи с реализацией Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 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»[[7]](#footnote-7). 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 Федерального Собрания Российской Федерации» в части предоставления органам местного самоуправления поселения большей свободы усмотрений при определении системы организации местного самоуправления. По состоянию на начало 2017 г. лишь несколько субъектов Российской Федерации (республики Адыгея и Ингушетия, Чеченская Республика, Калужская область) не завершили работу по приведению своего законодательства в соответствие с вышеуказанным Постановлением.

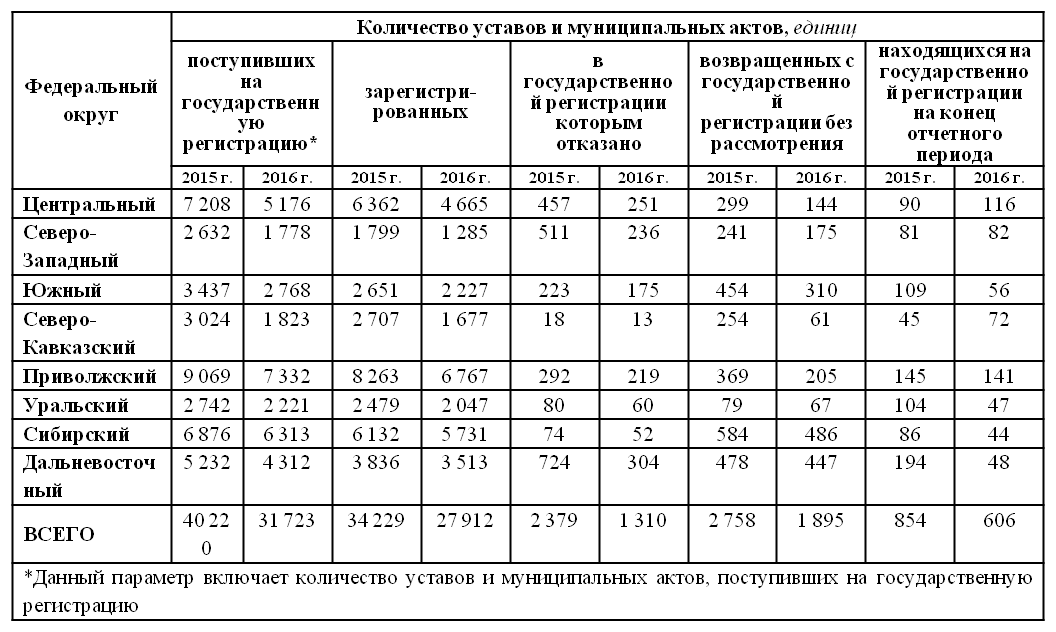
В 2015 – 2016 гг. территориальными органами Минюста России был выявлен 31 нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, противоречащий федеральному законодательству[[8]](#footnote-8). В результате принятых мер в 28 из них указанные акты приведены в соответствие с федеральным законодательством. Наиболее известный случай связан с попыткой нескольких субъектов Российской Федерации (Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Московская и Самарская области) осуществить перераспределение закрепленных за органами местного самоуправления городских и сельских поселений полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, с последующим наделением указанными полномочиями органов местного самоуправления муниципальных районов под видом делегирования отдельных государственных полномочий.

На 1 января 2017 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано и внесено в государственный реестр уставов муниципальных образований 319 261 устав муниципального образования и муниципальный правовой акт о внесении в них изменений (60 172 устава, 259 089 муниципальных актов), из которых 185 982 являются действующими, 9 615 не вступили в силу, 123 662 отменены или признаны утратившими силу.

Количество поступивших на государственную регистрацию уставов и муниципальных правовых актов о внесении в них изменений за 2016 год уменьшилось на 20% по сравнению с 2015 годом. Так, в 2016 году в территориальные органы Минюста России поступило на государственную регистрацию 30 869 уставов и муниципальных правовых актов (в аналогичном периоде 2015 года – 38 816). Зарегистрировано в 2016 году 27 912 уставов и муниципальных правовых актов (в 2015 году – 34 229), что на 18% меньше в сравнении с 2015 годом, отказано в государственной регистрации 1 310 уставов и муниципальным актам (в 2015 году –2 379)[[9]](#footnote-9).

Таблица 1.2. Сравнительный анализ регистрационных действий территориальных органов Минюста России за 2015 и 2016 гг.

Таблица 2. Количество уставов и муниципальных актов.



По сведениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, статусом юридического лица обладают 44,8 тыс. органов местного самоуправления, из них 21,5 тыс. – местные администрации, 13,4 тыс. – представительные органы, 3,9 тыс. отраслевые и 0,7 тыс. – территориальные органы местных администраций, 2,5 тыс. – контрольно-счетные и 0,3 тыс. – иные органы местного самоуправления[[10]](#footnote-10).

Около 5,9 тыс. муниципальных образований являются учредителями муниципальных унитарных предприятий, почти 11,9 тыс. – учредителями муниципальных учреждений (не считая органов местного самоуправления, наделенных статусом юридических лиц), всего в общей сложности ими создано около 11тыс. муниципальных унитарных предприятий и около 125 тыс. муниципальных учреждений.

Во всех 85 субъектах Российской Федерации созданы организации межмуниципального сотрудничества – советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации[[11]](#footnote-11). В указанных советах состоит подавляющее большинство (около 20,7 тыс.) муниципальных образований страны.

В то же время 478 муниципальных образований участвуют в иных межмуниципальных некоммерческих организациях, 314 – в межмуниципальных хозяйственных обществах. 675 муниципальных образований имеют двусторонние договоры о межмуниципальном сотрудничестве в пределах субъектов Российской Федерации, в которых они расположены, более 472 – с муниципальными образованиями других субъектов Российской Федерации[[12]](#footnote-12).

419 муниципальных образований имеют договоры о внешнеэкономическом сотрудничестве, включая договоры с «городами-побратимами» и соглашения о приграничном сотрудничестве.

Органы местного самоуправления почти 5 тыс. муниципальных образований являются учредителями либо соучредителями средств массовой информации, более 16,3 тыс. муниципальных образований имеют официальные сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

**ВЫВОД**

Таким образом, в ходе написания этой главы нам удалось выявить, что начало нынешней муниципальной реформе в нашей стране было положено вступлением в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03 г. № 131 ФЗ (далее – Закон 131-ФЗ), который заложил правовые основы основных ее направлений.

Анализируя вышеизложенный сведения можно сделать вывод от том, что последние несколько лет в России идет процесс укрупнения муниципалитетов за счет преобразования районов в городские округа. Наиболее шумно этот процесс начал осуществляться в Московской области по инициативе губернатора Андрея Воробьева, занявшего этот пост в 2012 году. Первым в 2014 году состоялось объединение городов Королева и Юбилейного (со всех сторон окруженного Королевым). В тот же год был принят закон о включении города Железнодорожного в состав Балашихи, а в течение 2015 года в городские округа превратились некоторые другие районы. Законодательно эти преобразования поддерживались на региональном уровне, а местные власти и активисты нередко пытались их оспорить.

Аналогичные преобразования стали проводить и власти других регионов – Магаданской, Нижегородской, Сахалинской, Калининградской, Челябинской областей. Противники городских округов пытаются оспорить эти реформы в судебном порядке, но Верховный суд, как правило, встает на сторону инициаторов изменений.

**2. Основные этапы муниципальной реформы в РФ**

2.1. Подходы к периодизации муниципальной реформы

Вопрос становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации на протяжении многих лет является одним из самых активно обсуждаемых как среди ученых, так и представителей государственных и муниципальных структур. Процесс формирования новой системы местного самоуправления и попыток повышения эффективности муниципального управления происходил в несколько этапов. И периодизация реформы выглядит следующим образом

Первый этап муниципальной реформы: переходный (1990-1993 гг.). В условиях серьезных социально-экономических и политических трансформаций, происходивших в России в конце прошлого века и вызывных уходом от советской модели управления, большую значимость приобрели вопросы формирования новой системы местного самоуправления и повышения эффективности муниципального управления.

В начале 90-х гг. было предпринято несколько шагов, существенно изменяющих существующую ранее модель местного самоуправления. Хотя местные Советы на практике продолжали исполнять компетенцию прежней власти, им был присвоен статус местного самоуправления и дана определенная автономия.

Так, Законом СССР от 9 апреля 1990 г. №1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»[[13]](#footnote-13) и Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. №1500-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»[[14]](#footnote-14) были впервые закреплены понятия «самоуправление» и «муниципальная собственность», определены ключевые механизмы правовой защиты и финансово-экономических основ местного самоуправления, установлен порядок избрания главы местной администрации на всенародных выборах.

Второй этап муниципальной реформы: постсоветский (1993-1998 гг.). Началом развития местного самоуправления в постсоветской России стало принятие Конституции РФ, закрепившей самостоятельность местного самоуправления относительно государственной власти. На данном этапе также была сформирована обширная законодательная база по местному самоуправлению. В частности, субъектами РФ началась разработка законодательных основ о местном самоуправлении, опирающихся на новую Конституцию РФ и мировой опыт местного самоуправления.

На всех уровнях власти начали создаваться различного рода Советы по местному самоуправлению, ассоциации городов и общественно-политические движения (Союз российских городов, Российский Союз местного самоуправления, Ассоциация городов Юга России, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов и т.д.).

Однако основным содержанием данного этапа стало обеспечение реальной экономической самостоятельности местных властей. В этот период в муниципальных образованиях начали активно внедряться методы экономического регулирования хозяйственной деятельности, а местные органы власти перешли к экономической работе по формированию собственного муниципального хозяйства. Однако на практике эти процессы сильно тормозились из-за несоответствия имеющихся у муниципалитетов полномочий с материально-финансовыми рычагами для реализации этих полномочий, при этом наиболее ярко данная проблема проявилось в северных регионах страны.

Третий этап муниципальной реформы: встраивание местного самоуправления в вертикаль власти (2003 — 2009 гг.). Из-за наличия в российской политической системе множества противоречий к концу 90-х гг. назрела необходимость пересмотра правового регулирования системы местного самоуправления и проведения новой муниципальной реформы. В то же время, для ограничения политических возможностей регионов, которыми они обладали в огромном количестве, по инициативе федерального центра началась так называемая реформа федеративных отношений, а проще говоря — строительство «вертикали власти». Реформа началась с учреждения в 2000 г. семи федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента РФ. Следующим шагом стало введение института «федерального вмешательства», который допускал роспуск регионального парламента путем принятия соответствующего федерального закона и предусматривал право Президента РФ отстранять главу региона от должности. В дальнейшем в рамках «вертикализации» Указом Президента РФ в конце 2004 г. были отменены прямые выборы губернаторов.

Местное самоуправление органично вписывалось в эту административную иерархию, поэтому новая муниципальная реформа наряду со стремлением приблизить власть к населению, была призвана интегрировать руководство муниципальных образований в систему государственной власти.

В отличие от предыдущего закона «Об общих принципах…» новым законом возможности субъектов РФ в вопросах регулирования местной сферы были значительно ограничены, а система местного самоуправления унифицирована по всей стране. Законом была введена многоуровневая система местного самоуправления, предполагающая функционирование в рамках одной территории различных типов муниципальных образований: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ или внутригородская территория города федерального значения. При этом вопросы местного значения и полномочия муниципальных образований были четко разграничены в зависимости от их типов и жестко увязаны с соответствующими доходами и ресурсами.

Однако законом был также введен ряд инструментов политического давления на местную власть, в частности, в нем была предусмотрена возможность альтернативного порядка избрания главы муниципального образования:

Модель I: глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию (сильный мэр — слабый Совет);

Модель II: глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и является председателем представительного органа, а глава местной администрации (сити-менеджер) назначается на должность по результатам конкурса на замещение указанной должности (Совет — управляющий);

Модель III: глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и является его председателем, а глава местной администрации (сити-менеджер) назначается на должность по результатам конкурса на замещение указанной должности (сильный Совет — слабый мэр).

В 90-х гг. прошлого века наиболее распространена была первая модель избрания главы муниципального образования, однако с принятием Федерального закона №131 в муниципалитетах начался постепенный переход к внедрению третьей модели, основной целью которой декларировалось повышение эффективности управления муниципальным образованием посредством привлечения к нему профессионалов. Однако на практике введение института сити-менеджеров привело к резкому снижению влияния глав муниципальных образований на политические и социально-экономические процессы на территории муниципальных образований и одновременно к резкому увеличению влияния региональных властей на эти процессы[[15]](#footnote-15), а также к росту политического противостояния в муниципалитетах.

Например, в результате такого противостояния в Челябинске и Самаре должность сити-менеджера просуществовала менее года, в Рязани за 2005-2006 гг. смена сити-менеджеров происходила шесть раз, а в Мончегорске сити-менеджер был отстранен по решению суда, т.к. изменения в устав города, отменяющие муниципальные выборы, были проведены с нарушением федерального законодательства о местном самоуправлении.

Таким образом, характерной чертой данного этапа стала законодательно обозначенная возможность интеграции местного самоуправления в систему государственной власти путем последовательного внедрения новой модели муниципального управления.

Четвертый этап муниципальной реформы: огосударствление местного самоуправления (2009-2011 г.). После окончания переходного периода основного закона о местном самоуправлении, в него рамках «вертикализации» Федеральным законом от 7 мая 2009 г. №90 был внесен ряд изменений, существенно ослабивших положение глав муниципальных образований. Так, согласно нововведениям поправки в уставы муниципальных образований в части полномочий, срока полномочий и порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления стали вступать в силу с момента их внесения.

Коме того, была введена процедура удаления главы муниципального образования в отставку по инициативе представительного органа муниципального образования либо высшего должностного лица субъекта Федерации. Если ранее это могло быть осуществлено только по решению суда, то с введением новой процедуры удалять местных руководителей в отставку стало можно во внесудебном порядке.

С принятием поправок в Федеральный закон № 131 попытки силового решения конфликтов между регионами и муниципалитетами через принудительное (в том числе и посредством возбуждения уголовных дел) отстранение от власти муниципальных руководителей значительно участились[[16]](#footnote-16), а переход на третью модель организации местного самоуправления, в первую очередь в региональных столицах, стал приобретать массовый характер. К 2011 г. уже около 5 тыс. российских муниципалитетов (более 20%) перешли от всенародных выборов глав к их фактическому назначению, в том числе 46 административных центров субъектов Федерации (Владимир, Мурманск, Нижний Новгород, Пермь, Смоленск, Тюмень, Ульяновск, Челябинск и др.).

Таким образом, на четвертом этапе муниципальной реформы вектор государственной политики устремился на укрепление позиций сити-менеджера, рассматриваемого, как правило, в качестве ставленника высшего должностного лица региона[[17]](#footnote-17).

Пятый этап: огосударствление местного самоуправления (2014 г. – по н.в.). Реализация нового этапа муниципальной реформы, концептуальной основой которого явилось существенное расширение прав субъектов РФ в организации местного самоуправления, связана с ярко выраженным трендом на широкий переход муниципальных образований к моделям управления с сити-менеджером, т.к. из-за передачи на уровень субъектов РФ права определять способы избрания глав муниципальных образований, что ранее было прерогативой самих местных властей, в большинстве регионов незамедлительно были приняты законы, отменяющие прямые выборы глав муниципальных образований.

В феврале 2015 г. в Федеральный закон №131 были вновь внесены изменения, предусматривающие новый способ избрания главы муниципального образования, когда избираемый по результатам конкурного отбора глава совмещает должности и главы муниципалитета и администрации (модель «сильный мэр»). Кроме того, существенные изменения были внесены в порядок формирования конкурсных комиссий по отбору кандидатов на должность сити-менеджера и предполагающие назначение 50% ее членов высшим должностным лицом субъекта РФ, что дало возможность региональным властям оказывать воздействие на кадровое решение муниципалитета по кандидатуре главы администрации.

Таким образом, тенденции встраивания регионального уровня в «вертикаль власти», заданные федеральным центром в начале XXI века, постепенно распространились и на муниципальный уровень.

Например, в Мурманской области с начала 2000-х гг. из 40 муниципальных образований в 38 муниципалитетах главы избирались в ходе прямых всенародных выборов, и только в двух — из состава представительного органа[[18]](#footnote-18). После окончания переходного периода Федерального закона №131 ситуация в регионе кардинально поменялась — в 2009-2011 гг. в уставы большинства муниципальных образований были внесены изменения, отменяющие систему муниципальных выборов, а преобладающей стала модель избрания главы из состава представительного органа и назначения сити-менеджера. В 2014 г. Законом Мурманской области №1799-01 «Об отдельных вопросах формирования представительных органов муниципальных районов Мурманской области и избрания глав муниципальных образований Мурманской области» в регионе была закреплена модель избрания главы муниципалитета представительным органом из своего состава, а прежняя модель (избрание главы на муниципальных выборах) — упразднена.

В завершение приходиться констатировать, что с начала 2000-х годов федеральным центром наряду с региональными властями последовательно проводится политика, направленная на «частичную реставрацию подчиненного положения, присущего местному самоуправлению советского периода». Институт сити-менеджеров реализуется в основном как политический, а внедрение модели сити-менеджера активно поддерживается и реализуется региональными властями. Вместе с тем, лишение граждан права самим выбирать главу своего муниципального образования и оказывать влияние на принятие управленческих решений ведет не только к конфликтам и негативным оценкам деятельности местных органов власти, но и отдаляет местную власть от населения, что в корне противоречит основной цели местного самоуправления. Поэтому, несмотря на то, что местное самоуправление в Российской Федерации закреплено на законодательном уровне как форма народовластия, говорить о нем как о сформировавшемся институте и его эффективном функционировании на сегодняшний день нельзя.

2.2. Развитие и совершенствование сформированной системы местного самоуправления.

Наличие большого числа проблем в реализации реформы местного са­моуправления зачастую порождает, стремление к революционному пути их решения, возврату к «исто­кам», отказу от ориентации на «западную» модель местного самоуправле­ния, к усилению тенденции централизации власти, утвердившейся, в российском общественном сознании.

Как показывает мировой опыт, не существует единой «западноевропейской» или тем более «западной модели» местного самоуправления. Например, в трех наиболее значимых государствах Европы (Великобритании, Франции и Германии) модели местного самоуправления разнятся формами организации, компетенцией, степенью централизованности. Более того, даже в рамках одного государства, например в Германии, модели, могут отличаться, а в США вообще каждый штат имеет свою модель местного самоуправления[[19]](#footnote-19).

Тезис о традиционной централизации власти в России и не­обходимости следовать ему не учитывает, что абсолютная консервация тра­диций противоречит самой идее развития. Главное здесь то, что обществен­ное бытие определяет общественное сознание, а не наоборот. Поскольку общественное бытие в современной России коренным образом меняется, будет меняться, пусть и не столь динамично, в силу большей инертности, общественное сознание. Социальной базой для местного самоуправления выступают экономически свободные граждане, и по мере его качественного развития и количественного роста идеи местного самоуправления будут укрепляться в общественном сознании[[20]](#footnote-20).

В ходе исследования данной темы мы убедились, что в современной России фактом следует при­знать низкий уровень методологической и общетеоретической проработки проблемы развития и реформирования местного самоуправления. Рассмо­тренные проблемные результаты муниципальной реформы порождают как минимум ряд предложений по совершенствованию ее социально-экономи­ческой составляющей в рамках «эволюционного подхода».

Как я полагаю, следует признать, что муниципальная реформа не завершена, а ее основные поло­жения нуждаются в развитии и корректировке. При этом принципиально важно, чтобы развитие и углубление реформы осуществлялось не в направ­лении ее унитаризации. В регионах конкретные проблемы муниципальной реформы и пути их решения видны более четко, поэтому целесообразно именно регионам передать полномочия по корректировке основных состав­ляющих реформы.

Однако роль федерального законодательства остается значимой. Причем не только в вопросе укрепления налогово-бюджетной базы местного самоуправления, но и в разра­ботке и законодательном закреплении ряда «базовых» моделей организации местного самоуправления, а также бюджетного процесса и межбюджетных отношений на субрегиональном уровне. Речь идет о моделях, которые мог­ли бы выбираться субъектами РФ и населением, как наиболее адекватные местным условиям, из общего рамочного списка.

Необходим развернутый мониторинг, фиксирующий позитивные до­стижения реформы и ее недостатки для целей формирования и уточнения конкретных контуров «регулируемого многообразия» моделей организации местного самоуправления.

Организация мониторинга хода реформы потребует повышения каче­ства муниципальной статистики, так как располагаемая информационно-аналитическая база, отражающая процесс развития местного самоуправ­ления и практические итоги его реформирования, крайне слаба. Начинать придется практически «с нуля», поскольку до сих пор нет единства мне­ний даже в том, что, собственно, следует понимать под термином «му­ниципальная статистика»[[21]](#footnote-21).

На федеральном уровне необходимо, разработать концепцию, в которой будут, в обязательном порядке включены следующие аспекты:

* меры по активизации роли местного самоуправления в части разви­тия и наращивания человеческого потенциала (капитала) населения страны, главным образом – в сфере дошкольного и общего образования;
* охраны здо­ровья и пропаганды здорового образа жизни;
* поддержки культуры; развития массовой физической культуры и спорта; работы с молодежью;
* четкое определение в законе перечня вопросов местного значения и связанного с ним перечня полномочий органов местного самоуправления, от состава которых зависит потребность муниципальных образований в фи­нансовых и других ресурсах;
* решение вопросов финансовой самодостаточности органов местного самоуправления путем установления соответствия доходной части местно­го бюджета расходным обязательствам; введения уплаты налогов юридиче­скими лицами по месту нахождения предприятия или организации, а налога на доходы физических лиц – по месту жительства гражданина;
* введения на­логообложения земельных участков, принадлежащих государству;
* отмены льготы по уплате земельного налога (в последующем – налога на недвижи­мость) юридическими лицами.

Механизмы финансовой поддержки муниципалитетов должны иметь стимулирующий характер, ориентировать органы местного самоуправления на снижение дотационности местных бюджетов за счет развития экономики подведом­ственной им территории.

**ВЫВОД**

Таким образом, главным результатом реформы местного самоуправления в России стало изменение его места в политической системе страны: от местных органов государственной власти – к органам местного самоуправления, формально самостоятельным, но реально – с большой долей государственного вмешательства. Последнее часто заставляет воспринимать современное местное самоуправление как нижний уровень государственной власти, но не как местное самоуправление в истинном значении этого слова. За годы реформы практически не удалось изменить территориальную организацию местного самоуправления. Она в значительной мере осталась прежней, с явной тенденцией к укрупнению поселенческого звена.

За годы реформы население не смогло стать активным участни­ком и инициаторами преобразований. Характер и направленность этих пре­образований определялись в основном решениями федеральных и, в мень­шей степени, региональных властей. В целом реформирование местного самоуправления шло практически по кругу, с небольшими колебаниями около оси. Декларировавшиеся цели реформы местного самоуправления в РФ к настоящему времени, к сожалению, не достигнуты в полной мере.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Муниципальная реформа - это реформа, которая направлена на изменение системы местного управления в лучшую сторону.

Начало нынешней муниципальной реформе в России было положено вступлением в силу Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В целом, стоит отметить, что муниципальная реформа - это реформа, которая направлена на изменение системы местного управления в лучшую сторону, первоочередная задача которой заключалась в том, чтобы устранить некоторые неопределенные аспекты, которые касались разграничения полномочий властей, как местного самоуправления, так и органов государственной власти.

Реформа системы местного самоуправления и появившиеся в ее результате новые институциональные структуры вызвали естественные изменения в конфигурации власти в локальных сообществах. В этой связи, актуальной является проблема, связанная с изучением роли муниципальной реформы в современной структуре управления.

Важно отметить, что местное самоуправление - это сфера общественных отношений. Данная сфера отличается тем, что изменения в ней во многом определяются тем, что думают и знают об это люди. Заметим, что под изменениями здесь имеются в виду институциональные преобразования, которые отнюдь не всегда связаны с развитием, улучшениями, прогрессом. В этой связи, значительную роль в реформировании системы муниципального управления играет общественное мнение, которое необходимо учитывать при планировании проведения муниципальной реформы для достижения наиболее эффективных результатов.

Более того, дискуссии о сущности местного самоуправления не затихают с давних времен, но сейчас они намного активизировались в связи с современной реформой местного самоуправления.

При этом, несмотря на многочисленные оценки негативных последствий начавшегося реформирования системы местного самоуправления, можно утверждать, что следует воспользоваться этой реформой, чтобы становления местного самоуправления как социального института.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (последняя редакция). Режим доступа: http://www.consultant.ru/ (Дата обращения 02.05.2018)
2. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 23.06.2016 N 197-ФЗ (последняя редакция). Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> / (Дата обращения: 02.05.2018)
3. Закон СССР от 09.04.1990 N 1417-1 (ред. от 23.10.1990) "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>(Дата обращения: 03.05.2018)
4. Закон РФ от 06.07.1991 N 1550-1 (ред. от 03.12.2008) "О местном самоуправлении в Российской Федерации". Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>(Дата обращения: 02.05.2018)
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. N 30-П "по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы". Российская газета //Федеральный выпуск №6853
6. Доклад Общероссийского Конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации и предложения по совершенствованию организации и осуществлению местного самоуправления». Москва 2016. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.smosk.ru/>(Дата обращение 30.04.2018)
7. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. - начало 2017 г.): Материалы Министерства юстиции Российской Федерации. Режим доступа: <http://minjust.ru/>(Дата обращение 30.04.2018)
8. Александрова Е.И., Андриченко Л.В., Бухвальд Е.М. Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации/ Е.И.Александрова, Л.В.Андриченко, Е.М.Бухвальд, М.: Ин-т экономики РАН. 2014. - 125 с.
9. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления : учебное пособие / Р. В. Бабун. 3-е изд., перераб. и доп. М. : КНОРУС, 2013. — 280 с.
10. Бакушев В.В. Актуальные вопросы развития муниципальных образований / В.В.Бакушев, М.: Изд-во РАГС, 2013. — 300 с.
11. Васильев В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы // В.И. Васильев, Журнал российского права. 2014. № 6. - С.7.
12. Ворошилов Н.В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ // Проблемы развития территории. 2016. №5 (85). — С.159-175
13. Гончаров В.И.  Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование / В.И.Гончаров, Монография. М.: Проспект, 2014. - 248 с.
14. Гуренкова О.В. Современное состояние реформы местного самоуправления: основные итоги переходного периода // О.В.Гуренкова, Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016.С. 75-79.
15. Казаков М.А., Балуева И.В. Анализ практик местного самоуправления в рамках современной региональной политики //М.А.Казаков, И.В.Балуева, Регионология. 2017. №1(98). – С.6-22.
16. Малявкина Н.В., Фомина М.Г. Модели организации муниципального управления в условиях изменения федерального законодательства в 2013-2015 гг. // Н.В.Малявкина, М.Г.Фомина, Вестник ТомГУ. Право. 2016. №1 (19). — С.23-29.
17. Меркулова К.Г. Внедрение института сити-менеджера в системы управления муниципалитетами: политико-управленческие эффекты// К.Г.Меркулов, Вестник ПАГС. 2016. №4 (55). — С.122-128.
18. Мухаметов Р.С. Местное самоуправление в России: основные этапы развития // Р.С. Мухаметов, Вопросы управления. 2015. №5(17) – С.36-42.
19. Организация государственной власти в России и зарубежных странах. Учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2014.- 692 с.
20. Шустов В.Г. Роль политического института сити-менеджера в муниципальной реформе // В.Г.Шустов, Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. №4. — С.173-178.
21. «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» могут быть воспроизведены на серверах сети Интернет без каких-либо ограничений. Режим доступа: http://pravo.minjust.ru/about\_project (Дата обращения: 04.05.2018)
22. Web-сайт «Местное самоуправление в Санкт-Петербурге». Режим доступа: http://spb.municip.nw.ru/ (Дата обращения: 04.05.2018)

1. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (последняя редакция). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_44571/ [↑](#footnote-ref-1)
2. Васильев В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы. Журнал российского права. 2014. № 6. С.7. [↑](#footnote-ref-2)
3. http://spb.municip.nw.ru/ [↑](#footnote-ref-3)
4. Гуренкова О.В. Современное состояние реформы местного самоуправления: основные итоги переходного периода . Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016.С. 75 [↑](#footnote-ref-4)
5. Российская газета. Федеральный выпуск №7020 (152) [↑](#footnote-ref-5)
6. Федеральный закон "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Федеральный закон Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 23.06.2016 N 197-ФЗ (последняя редакция). Режим доступа: http://www.consultant.ru/ [↑](#footnote-ref-6)
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. N 30-П "по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы". Российская газета - Федеральный выпуск №6853 (282) [↑](#footnote-ref-7)
8. http://pravo.minjust.ru/about\_project/basis [↑](#footnote-ref-8)
9. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. -начало 2017 г.): Материалы Министерства юстиции Российской Федерации. URL: http://minjust.ru/ [↑](#footnote-ref-9)
10. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. -начало 2017 г.): Материалы Министерства юстиции Российской Федерации. URL: http://minjust.ru/ [↑](#footnote-ref-10)
11. Доклад Общероссийского Конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации и предложения по совершенствованию организации и осуществлению местного самоуправления». Москва 2016. Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.smosk.ru/ [↑](#footnote-ref-11)
12. Там же [↑](#footnote-ref-12)
13. Закон СССР от 09.04.1990 N 1417-1 (ред. от 23.10.1990) "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР. Режим доступа: http://www.consultant.ru/ [↑](#footnote-ref-13)
14. Закон РФ от 06.07.1991 N 1550-1 (ред. от 03.12.2008) "О местном самоуправлении в Российской Федерации". Режим доступа: http://www.consultant.ru/ [↑](#footnote-ref-14)
15. Шустов В.Г. Роль политического института сити-менеджера в муниципальной реформе. Государственное и муниципальное управление. 2014. №4. С.175. [↑](#footnote-ref-15)
16. Шустов В.Г. Роль политического института сити-менеджера в муниципальной реформе. Государственное и муниципальное управление. 2014. №4. С.175. [↑](#footnote-ref-16)
17. Казаков М.А., Балуева И.В. Анализ практик местного самоуправления в рамках современной региональной политики. Регионология. 2017. №1(98). С. 18. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ворошилов Н.В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ. Проблемы развития территории. 2016. №5 (85). С.160. [↑](#footnote-ref-18)
19. Организация государственной власти в России и зарубежных странах. М.: Юстицинформ, 2014.С.247. [↑](#footnote-ref-19)
20. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления. М.: КНОРУС, 2013. С.59. [↑](#footnote-ref-20)
21. Гончаров В.И.  Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. М.: Проспект, 2014. С.98. [↑](#footnote-ref-21)