

На правах рукописи

Балыхин Артем Григорьевич

**МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ РЕФОРМА В УСЛОВИЯХ
МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2017

Работа выполнена на кафедре муниципального права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов».

Научный руководитель: **Ястребов Олег Александрович**
доктор юридических наук, профессор
Заведующий кафедрой административного и
финансового права РУДН,

Официальные оппоненты: **Кононов Александр Михайлович**
доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры государственно
правовых дисциплин ФГБОУ ВО
Московского государственного
университета технологий и управления
им. К.Г. Разумовского

Баженова Ольга Ивановна
Кандидат юридических наук, доцент кафедры
конституционного и муниципального права
юридического факультета Московского
государственного университета им. М.В.
Ломоносова

Ведущая организация: **Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации**

Защита состоится «28» июня 2017 г. в 15.00 на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. № 347 – зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке РУДН по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6.

Электронная версия автореферата диссертации размещена на сайте РУДН по адресу: <http://dissovet.rudn.ru> «___» апреля 2017 года.

Автореферат разослан «___» мая 2017 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

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) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198638/ (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 // <http://www.consultant.ru/document/cons.doc.LAW.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: <http://kommersant.ru/doc/1866753> (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» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/ (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, С.В. Бондарев, О.И. Баженова, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, А.Б. Венгеров, И.В. Выдрин, К.С. 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, С.В. 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, В.С. Нерсисянц, 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 на 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 университете 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.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Введение диссертации дает обоснование актуальности и степени научной разработанности тематики исследования. Во введении определены объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрыта научная новизна, изложены основные научные положения, выносимые на защиту, охарактеризовано теоретическое и практическое значение полученных выводов, представлены сведения об их внедрении и апробации.

Первая глава «Особенности конституционно-правового регулирования института местного самоуправления в политической системе России» посвящена исследованию конституционно-правового регулирования института местного самоуправления в политической системе России. Уделяется внимание исследованию политико-правовых аспектов взаимодействия местного самоуправления с элементами политической системы России и правового положения местного самоуправления.

Первый параграф «Конституция Российской Федерации и современное российское законодательство об организации местного самоуправления» посвящается комплексному исследованию регулирования местного самоуправления в Российской Федерации в контексте его места в политической системе Российской Федерации. Учитывая определяющую роль права на современном этапе исторического развития в регулировании основных сфер общественной жизни, первостепенное значение приобретает именно проведение конституционно-правовых исследований в данной области.

Действующая сегодня система российского законодательства значительное внимание уделяет местному самоуправлению как элементу политической системы. Закрепление демократического, конституционного характера российского государства в ст. 1 Конституции Российской Федерации является одним из ключевых положений, лежащих в основе построения политической системы в данной стране. Главные причины существующего положения вещей кроются в системных проблемах самой конструкции политической системы современной России. В этой ситуации местное самоуправление должно стать главным движущим элементом, способным создать политико-экономические условия преобразования государства.

Федеральное законодательство о местном самоуправлении не ограничивается одним только Федеральным законом от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а представляет собой структурированную систему федеральных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов местного самоуправления и, как следствие, определяющих его место в политической системе Российской Федерации.

Именно муниципальный уровень власти является приоритетным в процессе решения многих государственных задач. Необходимо отметить, что за последнее время благодаря принятию важнейших федеральных законов и

внесению поправок в отраслевое законодательство удалось синхронизировать полномочия в системе публичной власти.

Однако на данный момент не удалось преодолеть негативные тенденции развития самоуправления, типичные для всех муниципалитетов: финансово-экономические сложности, отсутствие плана стратегического развития территории в большинстве органов местного самоуправления, кадровые проблемы.

Решение этих проблем во многом зависит от научного осмысления и понимания политико-правовой роли местного самоуправления в системе публичной власти.

Правовая наука должна создать тот необходимый пласт знаний, внедрение которого в правоприменительную и правотворческую практику будет способствовать реализации политического потенциала местного самоуправления.

Дальнейшее формирование современной муниципальной власти тесно взаимосвязано с модернизацией политико-правовой системы Российской Федерации, которая непосредственно влияет на изменение принципов самоуправления, создает потребность в переосмыслении понятийного аппарата и теоретического понимания сущности местного самоуправления.

Во втором параграфе «Местное самоуправление как категория российской политической системы» дается анализ понятия и признаков местного самоуправления.

Одним из главных элементов любого демократического государства является местное самоуправление, которое призвано обеспечить народовластие, т.е. создать все условия для непосредственного решения населением местных вопросов и участия в государственных делах.

С целью исследования местного самоуправления в качестве одного из институтов политической системы Российской Федерации необходимо определить его сущностное содержание, опираясь на природу понятия «политическая система общества».

Целями и задачами местного самоуправления является осуществление функций, связанных с народовластием. Термин местное самоуправление основывается на самостоятельном и ответственном решении самим населением непосредственно или через органы местного самоуправления тех вопросов, которые законодательно считаются местными, тесно связанными и основанными на исторических, культурных и национальных традициях, которые необходимы для целей создания таких условий жизни на местах, которые были бы благоприятны для местного населения. Задачами же являются те вопросы местного значения, которые закреплены в Федеральном законе от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отраслевом законодательстве.

Тем самым важно отметить, что местное самоуправление является одним из институтов политической системы России.

В Российской Федерации в настоящий момент местное самоуправление и дальнейшее его развитие зависит от политики

государственной власти. Углубленные реформы самоуправления, приводящиеся уже несколько десятилетий, принесли отдельные достижения, но при этом показали значительные проблемы функционирования его основных институтов. Необходимо отметить отсутствие системного подхода на уровне государственной власти в решении вопросов местного самоуправления. Следует понимать, что самостоятельное и сильное местное самоуправление является базовой основой всего государства, необходимым условием развития демократических институтов гражданского общества, а значит, и всего государства, улучшения жизни населения в конкретном населенном пункте.

Местное самоуправление как институт политической системы Российской Федерации представляет собой независимую и самостоятельную форму публичной власти, выбираемую непосредственно населением, реализующую свои компетенции с учетом интересов населения, проживающего на конкретной территории, имеющую возможность издавать нормативно-правовые акты в пределах своей компетенции.

Местное самоуправление является движущей силой политико-правовой модернизации государства.

В третьем параграфе «Политико-правовые аспекты взаимодействия местного самоуправления с элементами политической системы России» исследуется взаимодействие местного самоуправления с элементами политической системы (государством, политическими партиями, СМИ, профсоюзами, и др.) дается определение направлений и форм такого взаимодействия и критериев оценки его правовых последствий.

В Российской Федерации в основном имеется достаточное конституционно-правовое регулирование местного самоуправления как элемента политической системы общества. Местное самоуправление обладает всеми её признаками и принципами и непосредственно взаимодействует практически со всеми другими элементами политической системы.

Внешние формы взаимодействия местного самоуправления и государства как элементов политической системы можно подразделить на уровни в зависимости например, от вида, уровней взаимодействия:

- органы государственной власти Российской Федерации с органами местного самоуправления и наоборот;
- органы государственной власти субъекта Федерации с органами местного самоуправления и наоборот;
- органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Федерации (последовательно или совместно) с органами местного самоуправления.
- органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления с субъектами международных отношений.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной региональной власти (последовательно или совместно) взаимодействуют с муниципальными органами власти по направлениям

совместной компетенции в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации в части законодательного регулирования местного самоуправления и осуществления единой государственной политики в области финансов, науки, образовательной деятельности, медицины, здоровья населения, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии. При этом могут быть использованы уже перечисленные формы взаимодействия.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления используют различные формы взаимодействия со средствами массовой информации: пресс-конференции, «круглые столы», интервью, опубликование писем и обращений граждан, прямые эфиры, «горячие линии» и т.п. Все это направлено на совершенствование деятельности властных структур, их подконтрольности гражданам. Информационному обеспечению функционирования органов муниципальной власти в больших и финансово устойчивых муниципальных образованиях служат создаваемые пресс-службы.

Координация органов местного самоуправления с профсоюзами и религиозными организациями как отдельными элементами политической системы общества носит нерегулярный характер и во многом определяется социально-экономическим положением в муниципальном образовании и морально-духовным состоянием местного сообщества. Значительную роль также играет географическое положение и вид муниципального образования.

Профсоюзная активность возможна только в крупных городах (высокая численность членов профсоюза), а религиозная - на территориях с исторически сложившимся высоким уровнем религиозности населения.

В последнее время вопросы реформирования и функционирования политической системы стали предметом пристального изучения в современной науке муниципального и конституционного права, а с точки зрения реформирования (развития) местного самоуправления некоторые авторы ставят вопрос о формировании специальной муниципально-правовой политики – стратегии, определяющей конкретные направления и инструменты достижения целей совершенствования местного самоуправления. Об этом пойдет речь во второй главе исследования.

Вторая глава диссертации «Основные направления и правовые инструменты развития местного самоуправления как элемента политической системы Российской Федерации» посвящена исследованию основных направлений и правовых инструментов развития местного самоуправления как элемента политической системы Российской Федерации.

В первом параграфе «Основные направления муниципально-правовой реформы в условиях модернизации политической системы Российской Федерации» исследуются особенности муниципально-правовой реформы в условиях модернизации политической системы Российской Федерации. Историческое развитие местного самоуправления на протяжении всего времени являлось показателем противоборства в государственной политике в этой сфере; наблюдается с одной стороны, создание самостоятельных и финансово автономных местных сообществ, с другой

стороны, полный контроль над деятельностью местного самоуправления со стороны государственной публичной власти. Это во многом говорит о политизированном отношении государственной власти к местному самоуправлению, проявляющийся в чередовании реформ и контрреформ, первенстве идей централизации и децентрализации.

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

Главной отличительной чертой реформы в рассматриваемой сфере является углубление начал демократии в организации самоуправления посредством:

- развития государства как демократического, основанного на принципах федерализма;
- всестороннего и прямого участия местного населения в решении конкретных вопросов развития территорий;
- распространения принципов гражданского общества на данном уровне.

Целью проведения реформы, как это неоднократно заявлялось высшим руководством страны, является деятельное участие органов местного самоуправления и населения.

На протяжении последних лет принимаются активные меры по повышению эффективности проводимой государством политики в отношении местного самоуправления, в том числе посредством совершенствования территориальной организации местного самоуправления, оптимизации разграничения полномочий, материальных и финансовых ресурсов между различными уровнями публичной власти.

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

Во втором параграфе «Муниципально-правовая политика как инструмент развития местного самоуправления» рассматриваются вопросы муниципально-правовой политики в контексте современного развития местного самоуправления.

В настоящее время местное самоуправление 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. Местное самоуправление представляет собой наиболее близкое к гражданскому обществу территориальное звено политической системы,

посредством которого отдельные граждане могут выражать свои частные интересы, воплощать их в повседневной жизни, оформляя их как своеобразную политическую «инициативу снизу», и тем самым влиять на государство.

Главное заключается в том, что правильно выстроенная муниципально-правовая политика федерации и регионов, местной власти должна обеспечивать не только преодоление вышеизложенных негативных тенденций, но и придать активный импульс комплексному развитию местного самоуправления как форме народовластия и элементу политической системы.

Важное место в решении этих задач занимает муниципально-правовая политика, которая рассматривается как правовая политика, проводимая совместно органами государственной власти, органами местного самоуправления и населением муниципальных образований в целях развития местного самоуправления.

В качестве общего вывода можно сказать, что:

— муниципально-правовая политика играет важнейшую роль в формировании тактических и стратегических целей и задач развития местного самоуправления в России как одной из конституционных основ, формы народовластия и элемента политической системы государства;

— в рамках данного диссертационного исследования можно только схематично и поверхностно представить основные принципы и формы муниципально-правовой политики, т.к. она требует глубокого научного исследования и обоснования силами известных специалистов и научных школ в муниципальном праве⁵;

— муниципально-правовая политика не может быть обособленной стратегией правового развития местного самоуправления в отрыве от общей концепции правовой политики РФ и общей стратегии развития страны на ближайшую перспективу, поскольку все они объединены главной целью - обеспечить достойный уровень жизни граждан России;

— важным также является наличие политической воли руководства страны в стремлении разработать и реализовать этот комплекс стратегических планов и программ.

В третьем параграфе «Совершенствование правового регулирования местного самоуправления в условиях реформирования политической системы России» выявлены проблемы, проведен их анализ, определены направления совершенствования правового регулирования местного самоуправления в современной России.

В настоящее время Россия находится в условиях очень важного и трудного выбора целей, направлений и методов дальнейшего экономического, правового, социального и политического развития общества и государства. Реформирование политической системы общества, а вместе с

⁵ В инициативном порядке некоторые ученые-правоведы уже предлагают свои варианты концепций, например, см.: Корсакова С.В. Концепция муниципально-правовой политики в Российской Федерации: предлагаем проект для обсуждения // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 11. С. 7-18.

ней и местного самоуправления как ее элемента, стало принципиальной задачей всех уровней государственной и муниципальной власти.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в своей статье «Демократия и качество государства» следующим образом раскрывает сущность модернизации политической системы, идея которой сводится к тому, что в стране следует создать такую политическую систему, где человек должен слышать только правду. Все, кто предлагает программы развития должны отвечать за их реализацию, а те, кто голосует за разработчиков этих программ должны осознавать свой выбор. Это даст возможность создать атмосферу доверия и консенсуса между обществом и властью⁶.

В доктрине муниципального права муниципально - правовая политика характеризуется как особого вида социальное управление, представляющее собой взаимодействие между субъектом и объектом управленческой деятельности, основанное на многообразных прямых и обратных связях между ними. В определенной степени это определение носит интеграционный характер. Муниципально-правовая политика направлена на реализацию важнейших потребностей сообщества, определяющих качество жизни каждого гражданина. Под муниципально-правовой политикой понимается процесс достижения цели, т.е. управление муниципальным образованием (местным самоуправлением), и как совокупность принципов, средств и методов, а также форм управления.

Муниципально-правовая политика имеет определённые цели. Такие политические цели и задачи формулируются и ставятся на разных уровнях публичного управления на короткий, средний или долгосрочный период – не так важно, но они так или иначе фиксируются, являются осознанными и понимаемыми.

Достижение этих целей вполне обоснованно рассматривается как результат выполнения политических планов, который, в случае высокой оценки окружающих и самооценки лично политиком, может считаться успехом политической деятельности (главным образом, на отдельном этапе такой деятельности).

В параграфе представлены основные проблемы и пути дальнейшего совершенствования правового регулирования и развития местного самоуправления. Они являются системными с позиций социально-экономического развития территориальных образований: оптимального разграничения полномочий между уровнями публичной власти и финансово-экономического обеспечения этих полномочий; планирования, управления и реализации достижения стратегической цели – обеспечения эффективной деятельности и ответственности органов местного самоуправления.

Формирование эффективной системы местного самоуправления – задача длительная, комплексная, требующая экономических, финансовых, политических, правовых и других преобразований. Принятие законов, постоянное наращивание нормативной базы не гарантирует положительного результата, если отсутствуют объективные предпосылки реформ, не

⁶ Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсант. 2012. № 20. URL: <http://kommersant.ru/doc/1866753>

учитывается предшествующий опыт организации местного самоуправления. Законы должны восприниматься обществом как неотъемлемая часть жизнедеятельности каждого жителя. Необходимо понимание в обществе самой природы местного самоуправления, его соотношения с государственной властью и управлением.

Ключевые проблемные вопросы и тенденции их возможного последующего решения, а также развития местного самоуправления системны и сводятся к проблемам:

— необходимости упорядочения полномочий внутри системы публичной власти;

— финансово-экономической обеспеченности собственных и делегированных полномочий;

— необходимости стратегического территориального планирования.

Необходимо отметить, что задача эффективной системы самоуправления включает в себя комплекс мер правовой, финансовой, экономической и политической направленности. При этом необходимо учитывать, что сами по себе реформы без осознания населением их необходимости будут малоэффективными и только затруднят поступательное развитие местного самоуправления.

В заключении диссертационной работы на основе анализа норм российского законодательства, а также концепций муниципального права представлены результаты и итоги диссертационного исследования. Выводы, предложения и рекомендации, содержащиеся в заключении, представлены в положениях, выносимых на защиту.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

I. Монография

1. Балыхин А.Г. Противоречия правового обеспечения функционирования местного самоуправления в России в условиях модернизации политической системы. //М.: РУДН, 2012, Монография. 240 с. (15 п.л.), в соавторстве Слизовский Д.

II. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

2. Балыхин А.Г. Подходы к оценке сущности местного самоуправления в российской и европейской научно-правовой традиции. //М.: РУДН, 2010 / Вестник РУДН. Серия «Юридические науки», №4, с.21-27. (0,375 п.л.).

3. Балыхин А.Г. Местное самоуправление в России: практика функционирования и проблемы совершенствования //М.: РУДН, 2010 / Вестник РУДН: Серия «Политология», №5, с. 41-55. (0,875 п.л.).

4. Балыхин А.Г. Местное самоуправление в зарубежных странах: международный опыт с позиций его эффективности. //М.: Представительная

власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2010, №7-8, с.42-45. (0,19 п.л.)

5. Балыхин А.Г. История становления и формы организации местного самоуправления как системы народовластия в России и за рубежом//М.: РУДН, 2010 / Вестник РУДН: Серия «История России», №6, с.28-33(0,31 п.л.)

6. Балыхин А.Г. Сущность и оценка местного самоуправления в теории и практике отечественного и зарубежного муниципального права. //М.: Закон, 2010 / Правосудие в Московской области, 2010, №4, с. 108-113. (0,31 п.л.).

7. Балыхин А.Г. Конституционно-правовые, международно-правовые и законодательные основы двухуровневой организации местного самоуправления в России. //Курск: ЮЗГУ, 2011 / Известия ЮЗГУ, №4, с.96-101. (0,31 п.л.).

8. Балыхин А.Г. Совершенствование информационно-статистической базы и разработка минимальных социальных стандартов как факторы эффективности деятельности органов местного самоуправления в РФ. //С-Пб.: Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет, 2011 / Вестник ИНЖЭКОНА. Серия: Экономика. Выпуск 1, с.311-313. (0,125 п.л.).

9. Балыхин А.Г. Основные подходы к реализации местной власти в странах СНГ с позиций эффективной деятельности. //С-Пб.: Проблемы современной экономики, 2011 / Евразийский международный научно-аналитический журнал «Проблемы современной экономики» № 1 (37), с. 409-410. (0,06 п.л.).

10. Балыхин А.Г. Эффективность деятельности органов местного самоуправления как институтов власти в оценке гражданского населения. //Томск: ТПУ, 2012 / Вестник науки Сибири, №3, с. 210-215. (0,31 п.л.).

11. Балыхин А.Г. Внедрение системы показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления и новые методики оценивания. //М.: Издательство «Экономическое образование», 2012 / Журнал «Сегодня и завтра российской экономики», №52, с.35-39. (0,25 п.л.)

12. Балыхин А.Г. Органы местного самоуправления: внедрение системы показателей эффективности их деятельности и новые методики оценивания. //М.: Издательство "Экономическое образование", 2012 / «Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право», №2, с. 258-264.(0,375 п.л.).

13. Балыхин А.Г. Международно-правовые, конституционно-правовые и законодательные основы организации местного самоуправления в России. //М.: Издательство "Экономическое образование", 2012 / Журнал «Научное обозрение. Серия 2: гуманитарные науки», с. 147-153. (0,375 п.л.)

14. Балыхин А.Г. Соотношение принципов политической системы государства и принципов местного самоуправления. //М.: Издательская группа "Юрист", 2013 / Журнал «Государственная власть и местное самоуправление», №1, с. 12-15. (0,19 п.л.).

15. Балыхин А.Г. Понятие и признаки местного самоуправления как института политической системы Российской Федерации. //М.: ГУУ, 2013 / Вестник университета (Государственный университет управления), №3, с. 224-228. (0,25 п.л.).

16. Балыхин А.Г. Население и его инициативность как ключевые составляющие системы организации деятельности местных властей. //М.: Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2014, №1, с. 33-37. (0,25 п.л.).

17. Балыхин А.Г. Местное самоуправление, как институт политико-правовой системы общества. Уфа: Евразийский научно-исследовательский институт проблем права, 2016 / Евразийский юридический журнал №10(101), ВАК. сс. 259-260. (0,06 п.л.).

18. Балыхин А.Г. Муниципально-правовая политика как инструментальный способ развития местного самоуправления. //С-Пб.: Галушкин А.А., 2016 / Правозащитник. №2. (<http://pravozashitnik.net/ru/2016/2/22>), ВАК. с.22. (0,06 п.л.)

19. Балыхин А.Г. Муниципально-правовая политика в условиях модернизации политической системы России //М.: Юркомпани, 2016 / Образование и право, №11. сс. 171-175. (0,25 п.л.)

20. Балыхин А.Г. Проблемы современной государственной политики в сфере местного самоуправления в условиях трансформации политической системы России. //М.: РУДН, 2017 / Вестник РУДН, №1, 2017, ВАК

III. Статьи, опубликованные в прочих научных изданиях:

21. Балыхин А.Г. Критерии для оценки качества работы органов местного самоуправления. М.: РУДН, 2014 / Сборник статей «Инновационный путь развития регионов России». с. 52-62. (0,625 п.л.). Слизовский Д.Е.

22. Балыхин А.Г. Municipal management and foreign institutional forms of local self-government. // Пенза: ИД «Академия Естествознания», 2014 / Международный журнал экспериментального образования, №6. сс. 61-64. (0,19 п.л.).

23. Балыхин А.Г. Municipal management and foreign institutional forms of local government. //США, Life Science Journal, 2014, №7s.сс. 169-172. (0,19 п.л.).

БАЛЫХИН АРТЕМ ГРИГОРЬЕВИЧ
(Российская Федерация)

**МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ РЕФОРМА В УСЛОВИЯХ
МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ**

В диссертации рассматриваются соотношение общих принципов местного самоуправления и принципов политической системы России. Исследуется понятие и признаки политической системы России, на основании чего сформулировано авторское определение местного самоуправления как института политической системы общества. Особое внимание уделено проблемам муниципально-правовой реформы и понятия модернизации политической системы как политико-правового явления. Автором сформулирована собственная редакция понятия модернизации политической системы общества.

BALYKHIN ARTEM G.
(Russian Federation)

**MUNICIPAL AND LEGAL REFORM IN THE CONTEXT OF
MODERNIZATION OF POLITICAL SYSTEM OF RUSSIA**

The thesis examines the relationship between the General principles of local self-government and principles of political system of Russia. Explores the concept and characteristics of political system of Russia, on the basis of what formulated the author's definition of local government as Institute of political system of society. Special attention is paid to problems of municipal law reform and the concept of modernization of the political system as political-legal phenomenon. The author formulates her own version of the concept of modernization of political system of society.