

деральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5497; 2014. – № 23. – Ст. 2931.

<sup>10</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.03.2015) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; 2015. – № 13. – Ст. 1811.

**Саганов Петр Николаевич**\*,  
*магистрант Иркутского юридического института (филиала)  
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации  
(г. Иркутск)*

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ОДНА ИЗ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ЦЕННОСТЕЙ В РОССИИ**

Местное самоуправление является одной из демократических ценностей, институтом демократической организации современного гражданского общества и правового государства. Его значение состоит в том, что посредством различных институтов муниципальной демократии обеспечивается осуществление населением и участие населения в решении вопросов местного значения. Без развития институтов муниципальной демократии не представляется возможным эффективное осуществление местного самоуправления. Неслучайно Европейская хартия городов, принятая Постоянной конференцией местных и региональных органов власти Совета Европы 18 марта 1992 г. (далее – Европейская хартия), содержит основные характеристики местной демократии (п. 3.3), ее принципы и формы реализации. По степени развития муниципальной демократии можно судить о развитости местного самоуправления, а, следовательно, и об уровне развития гражданского общества.

На сегодняшний день не представляется возможным позитивно оценить развитие форм муниципальной демократии в России. Существует целый ряд различных моментов, не способствующих их развитию. Так, к проблемным аспектам осуществления муниципальной демократии относится отсутствие должной инициативы населения в решении вопросов местного значения. В связи с этим возникают вопросы: почему сегодня институты муниципальной демократии не получили должного своего применения на практике? Почему население муниципальных образований занимает пассивную позицию при решении вопросов местного значения? На наш взгляд, главной причиной этого является правовое регулирование местного самоуправления. Так, на основании Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относится установление общих принципов организации системы местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72). Однако Федеральный

---

\* © Саганов П.Н., 2015

закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении) достаточно детально регулирует отношения в сфере организации местного самоуправления не оставляя «поле» для правовой регламентации на муниципальном уровне. Более того, указанный закон передает правовое регулирование ряда вопросов на уровень субъектов Российской Федерации, тем самым в большей степени ограничивает осуществление населением и участие населения в осуществлении местного самоуправления. Следует отметить, что в государствах преимущественно англосаксонской правовой традиции (Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, США) законодательство в основном определяет общие рамки функционирования местного самоуправления. Такой подход основан на Европейской хартии, в которой указывается: «Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключён из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти» (ч. 2 ст. 4). Наиболее широкими полномочиями обладают органы местного самоуправления Швеции, Дании, Швейцарии, Норвегии.

Ключевым направлением муниципальной политики государства должно стать движение к финансовой самодостаточности местного самоуправления. При этом экономическая самостоятельность муниципальных образований должна характеризоваться не только правом органов местного самоуправления определять по своему усмотрению направления расходования средств местных бюджетов, но и обязанностью своими решениями влиять на уровень доходов местных бюджетов. Необходимо исключить бессмысленное движение финансовых средств от муниципального образования в вышестоящие бюджеты с последующим их возвращением в местные бюджеты в качестве трансфертов. Необходимо решить вопрос о закреплении за местными бюджетами дополнительных налоговых источников. Вместе с тем финансовая самодостаточность муниципалитетов должна обеспечиваться не столько количеством налогов, переориентированных в местные бюджеты, сколько эффективностью хозяйственной деятельности муниципального образования, критерием эффективности которой должны являться хозяйственно-экономические и социальные аспекты, что позволит удовлетворять общественные интересы за счет реализации частных интересов. Для этого необходимо восстановить «привязку» экономической основы к удовлетворению потребностей населения муниципального образования, что позволит оптимизировать сочетание публичных (общественных) и частных интересов<sup>1</sup>. Следует отметить дуалистический характер финансовой базы местного самоуправления, т. е. состояние, когда одна часть муниципальных доходов формируется за счёт собственных доходных источников, а другая – за счёт субсидий, поступающих из вышестоящих бюджетов, что, с одной стороны, служит способом перераспределения общенационального дохода и выравнива-

ния финансового состояния муниципальных образований, с другой стороны, обеспечивает регулирующее воздействие правительства на муниципальные органы. Такого рода правительственные поступления в США составляют 23%, Франции – 33,8%, Японии – 40%, ФРГ – 45,3%. К поступлениям относятся как субсидии, т.е. передаваемые в бюджет муниципалитетов и не возвращаемые суммы, так и субвенции, т.е. передаваемые на заранее обозначенные цели средства за участие в реализации общегосударственных программ. В мире практически не существует государств, в которых местное самоуправление имеет финансовую самостоятельность. Как наиболее прочную можно охарактеризовать финансовую базу у тех местных властей, бюджеты которых формируются в основном за счёт собственных налоговых поступлений. Высокие размеры собственных налоговых поступлений имеют местные власти в Швеции (70%), США – 65%, Англии – 50,4%, Бельгии, Дании, Финляндии, Франции (данный показатель превышает 40%), ФРГ – 21%. В других странах европейского континента размеры налоговых поступлений достигают 30% от общего объема бюджетных средств. Наибольшие налоговые поступления обеспечиваются имущественным налогом, налогом на недвижимость (США, Великобритания), промышленным и поземельным<sup>2</sup>. Поэтому вопросы создания более прочной экономической основы местного самоуправления можно решить, например, за счет расширения доходов местного бюджета, предоставления права устанавливать местные сборы. Действующим Налоговым кодексом РФ установлен исчерпывающий перечень местных налогов и сборов. Однако, на наш взгляд, можно предусмотреть местные сборы, средства от которых должны направляться на решение вопросов местного значения и иметь целевой характер

Важной инновацией является внедрение на муниципальном уровне института так называемого электронного правительства. Так, почти все муниципальные образования имеют свои веб-сайты, качество которых пока весьма неоднородно. Есть сайты, которые дают достаточный объем информации и предоставляют возможность получить прямой доступ к отдельным муниципальным услугам. Иные же сайты содержат скудную информацию и не позволяют войти в прямой контакт с муниципальными должностными лицами и муниципальными служащими. Причиной этого является отсутствие или недостаточность финансовых средств и многие муниципальные образования не могут тратить денежные средства на их содержание.

Следует отметить, что муниципальным образованиям необходимо предоставлять большую самостоятельность. Например, самостоятельно решать вопрос о численном составе представительного органа муниципального образования. Федеральный закон о местном самоуправлении устанавливает его в зависимости от численности населения муниципального образования, ограничивая право населения на самостоятельное решение этого вопроса. Представляется, что законодатель должен предусмотреть только минимальную численность депутатов представительного органа определенного вида

муниципального образования. По решению населения численный состав этого органа должен быть предусмотрен уставом муниципального образования.

Общеизвестно, что в настоящее время законодательством устанавливается сложная процедура реализации отдельных форм муниципальной демократии. Например, процедура реализации народной правотворческой инициативы, проявления инициативы населения по проведению местного референдума. В целях предоставления возможности их реализации населением необходимо их упрощение. Представляется, что на муниципальном уровне необходимо оживление политических отношений. Муниципальная система должна быть привлекательной для населения, поскольку демократическая ценность местного самоуправления состоит в том, чтобы оно принимало активное участие в его осуществлении.

---

<sup>1</sup> Гулина В.В. Местное самоуправление как политико-правовой институт: проблемы функционирования // Российская юстиция. – 2013. – № 9. – С. 5-7.

<sup>2</sup> Балыхин А.Г. Местное самоуправление в зарубежных странах: международный опыт с позиции его эффективности // Представительная власть. – 2014. – № 7-8. – С. 45.

**Салихов Дамир Равильевич** \*,  
*аспирант кафедры конституционного и муниципального права  
юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный  
университет имени М.В.Ломоносова»  
(г. Москва)*

### **ПРАЙМЕРИЗ В СИСТЕМЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА РОССИИ: В ПОИСКЕ ОПТИМАЛЬНЫХ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВЫХ КОНСТРУКЦИЙ (НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА США)**

Институт праймериз сегодня постепенно становится частью избирательного процесса России, что однако не находит пока соответствующего правового закрепления. Вызвано это, прежде всего, отсутствием необходимой эмпирической базы (первый опыт проведения праймериз в России датируется 2008 годом, в 2011 году лишь одна партия организовала голосование по определению своих кандидатов, большинство партий пока не используют этот институт, хотя соответствующие положения начинают появляться в уставных документах<sup>1</sup>).

За последнее время вышло много работ, посвященных праймериз<sup>2</sup>, но относительно мало внимания уделяется сравнительно-правовой стороне вопроса.

---

\* © Салихов Д.Р., 2015