

УДК 352 (470)

*А.А. Иванова, Н.И. Обухова***ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ  
В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

В статье рассматриваются актуальные для современной организации муниципального управления основные направления муниципальных реформ, проводимых в Удмуртской Республике. Авторы выявляют принципиальные вопросы, требующие решения для эффективной организации муниципальной власти. Достаточно подробно рассмотрены этапы муниципального реформирования, приведены конкретные примеры. Авторы акцентируется внимание на необходимости последовательно проводить структурные изменения в местном самоуправлении. Для объективной оценки ситуации, складывающейся в Удмуртской Республике, рассмотрены такие направления, как территориальная организация местного самоуправления, формирование органов местного самоуправления, правовое обеспечение муниципального реформирования и другие. Исследуются особенности и проблемы муниципального реформирования с учётом исторических и иных условий и факторов. Авторами выдвигаются конструктивные предложения для эффективной организации муниципального управления.

*Ключевые слова:* история государства, муниципальное управление, муниципальные реформы, Удмуртская Республика, местное самоуправление.

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-2-256-263

Поиск оптимальной модели организации муниципального управления для эффективного решения вопросов местного значения является важной и актуальной проблемой сегодняшнего дня, решение которой усложняется политическими и социально-экономическими условиями, складывающимися на современном этапе. Поэтому процесс муниципального реформирования приобрёл длительный и затяжной характер и растянулся на десятилетия.

Обобщение исторических источников позволяет определить периодизацию проводимых муниципальных реформ. Критерием разграничения основных этапов, по нашему мнению, может выступать реализация основополагающих нормативно-правовых актов, позволяющая объективно оценить закономерности, тенденции и проблемы проводимых преобразований.

Хронология событий, изученная нами, включает следующие стадии:

- 1) с 1990 г. по ноябрь 1993 г. – реформирование местных органов государственной власти;
- 2) с декабря 1993 г. по август 1995 г. – формирование правовой основы местного самоуправления с учётом требований Конституции РФ 1993 г.;
- 3) с августа 1995 г. по октябрь 2003 г. – формирование муниципальной власти на основании базового закона о местном самоуправлении 1995 г.;
- 4) с октября 2003 г. по май 2019 г. – обобщение практики двухуровневой организации местного самоуправления;
- 5) с мая 2019 г. по настоящее время – формирование организационной и территориальной структуры местного самоуправления для рациональной организации муниципального управления.

Рассмотрим процесс реформирования на примере Удмуртии. Поскольку ограниченный формат статьи не позволяет охарактеризовать подробно каждый период, проанализируем лишь существенные моменты, повлиявшие на качественные изменения. К принципиальным вопросам реформирования относится формирование правовой, организационной, экономической и территориальной основ местного самоуправления, распределение ведения и полномочий между уровнями управления, установление соразмерности административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления, конструирование государственного аппарата и органов местного самоуправления. Первостепенной задачей стал поиск оптимального соотношения государственной и муниципальной власти для эффективного обеспечения прав, обязанностей и интересов граждан. В зависимости от политических и социально-экономических условий на каждом из этапов актуальным становились те или иные приоритеты.

С 1917 по 1990 г. административная модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления предусматривала абсолютное и последовательное подчинение таким образом,

что органы местного самоуправления становились государственными органами на местах, выполнявшими указания вышестоящих должностных лиц.

Со вступления в силу Закона СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» начался процесс разгосударствления. Предполагалось формирование системы муниципальных образований в существующих территориальных границах. Порядок проведения реорганизации закреплялся в Указах Президента РФ, таких как «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» от 6 октября 1993 г. № 1617, «О реформе местного самоуправления в РФ» от 26 октября 1993 г. № 1670, утвердивших Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы.

С 1990 по 1993 г. правовой статус Советов был двойственным. Они являлись одновременно и органами местного самоуправления, и органами государственной власти на местах. Об этом свидетельствуют нормы Конституции РФ, действовавшей до октября 1993 г., а также Закона РСФСР «О местном самоуправлении» от 6 июля 1991 г. № 1550-1. Правовые основы деятельности местных Советов регулировались законодательными актами, закреплявшими их бюджетные, кредитные, налоговые, земельные, трудовые полномочия и т. д.

Съездом народных депутатов РСФСР 24.05.1991г. раздел VII Конституции РСФСР был дополнен ст. 138 «Местное самоуправление в РСФСР». Указывалось, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно. Фактически происходит разграничение предметов ведения и полномочий между государственной и муниципальной властями.

На введение местного самоуправления повлиял ряд причин. Министерства и ведомства не обеспечивали управляемость. Это стало одной из причин социальной напряженности в стране. Общество не взаимодействовало с государством. Местная промышленность пришла в упадок. Рост и производство малых и средних предприятий сдерживались крупными объединениями-монополистами. Местные Советы обладали декларативными правами и обязанностями, не подкреплёнными необходимыми материальными и финансовыми ресурсами. К тому же они находились одновременно в двойном подчинении: государственных и партийных органов, которые навязывали свои установки, сковывали их инициативу и самостоятельность.

В Удмуртской Республике сложилась аналогичная ситуация. В Советы народных депутатов УАССР было избрано 1 108 народных депутатов районных Советов, 501 – городских Советов, 326 – районных в городе Советов, 344 – поселковых Советов, 4 728 – сельских Советов<sup>1</sup>. С учётом требований Постановления Совета Министров УАССР от 06.03.1990 г. № 1-13-500 были сформированы исполнительно-распорядительные органы<sup>2</sup>. Отсутствие опыта работы в новых условиях затрудняло деятельность местных Советов. Совмещались полномочия, отсутствовало четкое разграничение предметов ведения между органами власти. Наряду с местными Советами в ряде районов функционировали малые Советы. Путаница возникала в связи с неточным закреплением их полномочий. Например, «комитеты местных Советов вправе рассмотреть все вопросы, отнесенные к ведению советов, за исключением тех, которые местные Советы должны решать только на сессиях»<sup>3</sup>.

Принятие Конституции РФ 1993 г. ознаменовало следующий этап реформы муниципального управления. В ст. 12 местное самоуправление было закреплено в качестве основы конституционного строя, как осуществляемое самостоятельно в пределах своих полномочий посредством отделения от государственной власти в городских, сельских поселениях и иных муниципальных образованиях, признавая и гарантируя право участия граждан РФ непосредственно через формы прямого волеизъявления или опосредованно через систему органов местного самоуправления. Конституция Удмуртской Республики, принятая 07.12.1994 г., в гл. 9 подтвердила нормы Основного закона страны<sup>4</sup>.

В 1993-1995 гг. в Удмуртии наблюдается процесс организации муниципального управления. Прежде всего в пределах административно-территориального устройства субъекта РФ было сформировано на уровне городов и районов 25 сельских и 5 городских поселений<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>Удмуртская правда. 1990. 8 марта.

<sup>2</sup> Архивный отдел Администрации г. Глазова УР. Ф. 31. Оп. 1. Д. 909. Л. 29.

<sup>3</sup> Там же. Ф. 31. Оп. 1. Д. 887. Л. 172.

<sup>4</sup> Конституция Удмуртской Республики. Ижевск, 2000. С.15.

<sup>5</sup>Закон УР от 27.01.1994 г. «О местном самоуправлении в УР»; Закон УР от 27.01.1994г. «О выборах депутатов

Для участия в избирательной кампании было зарегистрировано кандидатов в депутаты – 2 174, избирательных объединений – 77, избирательных блоков – 212<sup>6</sup>. 10 апреля 1994 г. в представительные органы местного самоуправления было избрано 598 депутатов: минимальное количество (от 13) – в Можге, максимальное (до 30) – в Ижевске; по районам: минимальное (от 13) – в Каракулинском районе, максимальное (до 29) – в Балезинском. Из них депутатов, работающих на постоянной основе, – 45, женщин – 155, государственных и муниципальных служащих – 47, руководителей организаций и учреждений – 311; с высшим образованием – 663; в возрасте до 30 лет – 28, от 30 до 50 лет – 692.

По национальному составу в представительный орган г. Глазова, например, было избрано: удмуртов – 4, русских – 16, татар – 1<sup>7</sup>. Их правовое положение закреплялось отдельным нормативно-правовым актом, уточняющим формы деятельности и запрещающим передавать возложенные на них полномочия другим должностным лицам<sup>8</sup>. Впервые были избраны главы муниципальных образований<sup>9</sup>.

Проблему разграничения предметов ведения и полномочий на данном этапе муниципального реформирования законодатель не разрешил. Формы деятельности исполнительно-распорядительных органов не были однозначно прописаны в их учредительных актах, поэтому нередко совещания при Главе администрации совмещались с заседаниями местной администрации. При этом оформлялся один протокол с указанием постановлений и решений<sup>10</sup>.

На сессиях некоторых представительных органов местного самоуправления обсуждался вопрос передачи представительских и контрольных полномочий главы местного самоуправления либо председателю выборного органа, либо главе администрации<sup>11</sup>. Главным итогом избирательной кампании стало окончательное завершение процесса десоветизации на местном уровне и формирование органов местного самоуправления на легитимной основе.

Последующие изменения, регулирующие общественные отношения в данной сфере, были определены Федеральным законом о местном самоуправлении 1995 г. Он уточнил правовой статус муниципальных образований как публичных юридических лиц. К их ведению были отнесены вопросы местного значения, обеспечиваемые имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Достаточно подробно был рассмотрен порядок формирования органов местного самоуправления.

Для реализации положений Федеративного договора между Российской Федерацией и Удмуртской Республикой в 1996 г. был принят Закон УР, предусматривавший реформирование органов власти<sup>12</sup>. В связи с потерей управляемости столицей предпринимались попытки образования органов местного самоуправления в 5 районах Ижевска (около 15 муниципальных образований). В свою очередь на уровне города предполагалось функционирование органов государственной власти<sup>13</sup>.

Выборы, состоявшиеся в мае-июле 1996 г., избрали председателей советов. Из 35 должностей было замещено 34. Произошла значительная ротация руководящих кадров: из 34 председателей только 10 ранее занимали эту должность. В объединенных Советах начали работать собственные аппараты. Штат насчитывал 73 работника: управляющие делами, специалисты – главные, ведущие и первой категории. На 01.01.1997 г. удалось укомплектовать 39 должностей. Некоторое время вакантными оставались 34. Полным составом были укомплектованы 6 советов, 20 – лишь частично. Не удалось набрать аппарат г. Ижевска и его районов, советов Балезинского и Вавожского районов<sup>14</sup>.

Практика организации уровней управления в субъекте РФ стала предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Им были отменены Законы УР. Государственный орган конституцион-

---

представительных органов местного самоуправления в УР»; Закон УР от 27.01.1994 г. «О выборах глав местного самоуправления, глав местных администраций районов // Известия УР. 1994. 5 февр.

<sup>6</sup> Архивный отдел Администрации Глазовского района УР. Ф.1. Оп.1. Д.3. Л.7.

<sup>7</sup> ЦГА УР. Ф. Р-685. Оп. 1 Д. 03-16. Л. 23; Архивный отдел Администрации Глазовского района УР. Ф. 1. Оп. 1. Д. 3. Л. 7.

<sup>8</sup> Закон УР от 21.02.1995 г. «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в УР».

<sup>9</sup> Архивный отдел Администрации г. Глазова УР. Ф. 523. Оп. 1. Д. 38.

<sup>10</sup> Архивный отдел Администрации г. Глазов УР. Ф. 540. Оп. 1. Д. 50. Л. 129.

<sup>11</sup> Там же. Ф. 540. Оп. 1. Д. 50. Л. 130.

<sup>12</sup> Федеративный договор от 17.10.1995 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и УР»; Закон УР «О системе организации государственной власти в УР» // Известия Удмуртской Республики. 1996. 27 апр.

<sup>13</sup> Информационно-методический сборник. Госсовет. Правительство УР. Ижевск, 1997. № 3. Ст. 53.

<sup>14</sup> Информационно-методический сборник. Госсовет. Правительство УР. Ижевск, 1997. № 3. Ст. 85-86.

ного надзора разъяснил в своём решении, что города районного подчинения и районы в городах не являются административно-территориальными структурами, следовательно, на этих территориях не могут быть образованы государственные органы.

Начался новый этап реорганизации власти. На основании Закона УР от 23 декабря 1997 г. «О гарантиях учета мнения населения при установлении и изменении границ муниципальных образований» с 4 по 9 января 1998 г. были проведены сходы граждан. На них жители высказались по вопросам необходимости организации государственной власти в районах, а муниципальной – в округах. 14 января 1998 г. были подведены итоги опросов, в которых приняли участие 107 971 чел., что составляет 26,8 % от общего числа жителей. За создание местных органов государственной власти в сельских районах высказались 87 %. За создание местного самоуправления на уровне сельских поселковых Советов – 58 %<sup>15</sup>.

Мнение населения было учтено при принятии Закона УР от 14.01.1998 г. № 570-I «Об упразднении муниципальных образований районов УР и образовании сельских поселений, сельских округов, сельсоветов». Во исполнение требований законодателя в сельских поселениях было образовано 746 округов, избрано 734 депутата<sup>16</sup>. 567 кандидатов претендовали на 121 мандат в городских поселениях<sup>17</sup>. Также избрали глав местного самоуправления в городах. 23 кандидата баллотировалось на 5 мест<sup>18</sup>.

Состав муниципальных образований, их виды и формы образования не претерпели кардинальных изменений. Однако правоприменительная практика выявила ряд серьёзных противоречий в законодательстве. Требовалось внести уточнения по следующим вопросам:

– когда и при каких условиях может организовываться и реорганизовываться муниципальное образование;

– может ли местное самоуправление осуществляться без муниципального образования;

– должны ли все муниципальные образования, имеющие разный ресурсный потенциал, решать одинаковые вопросы местного значения.

Точных дефиниций ни местного самоуправления, ни муниципального образования Конституция РФ не закрепила, но уточнила основные формы народовластия. Специальный нормативный акт «местное самоуправление» определил как деятельность населения непосредственно или через органы местного самоуправления по решению вопросов местного значения самостоятельно и за счёт собственных средств. Оставив без рассмотрения само понятие «муниципальное образование», ограничились лишь их перечислением. Следовательно, местное самоуправление может существовать без муниципального образования на всей территории или его отдельной части, может совпадать в границах с административно-территориальным устройством или не совпадать. Осталось неясным, какой территориальный или поселенческий принцип закладывается при формировании муниципального пространства, хотя сельские поселения, имеющие ограниченную ресурсную базу, и городские поселения с достаточным инфраструктурным потенциалом решают абсолютно одинаковые вопросы местного значения.

В то же время п. 1 ст. 1 Федерального закона о местном самоуправлении 1995 г. обозначает в качестве определяющего признака формирования муниципального образования наличие муниципальной собственности. Но этот же нормативно-правовой акт в п. 3 ст. 61 закрепляет, что отсутствие муниципальной собственности не является основанием для отказа в создании либо реорганизации муниципального образования.

Существенные изменения, касающиеся организации муниципальной власти, вносит Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Федеральный закон 2003 г.), с реализации которого начинается новый этап реформирования. Законодатель установил «поселенческо-территориальную» систему местного самоуправления, которая предполагает внутри муниципальных районов наличие самостоятельных поселений. Была предпринята попытка упразднить самостоятельность поселений при помощи экономических инструментов «встраивания» их в муниципальные районы.

Детально в ст. 12 комментируемого нормативного акта раскрыты основные критерии формирования муниципальных образований. К числу обязательных требований отнесены следующие: нали-

<sup>15</sup> Бегунов А.Г., Семенов Ю.В., Шишкин М.И. Государственное регулирование развития местного самоуправления. Ижевск, 1999. С. 51.

<sup>16</sup> ЦГА УР. Ф. Р. 685. Оп.1. Д. 68, 105.

<sup>17</sup> Там же. Ф.Р. 685. Оп.1. Д. 68.

<sup>18</sup> Там же. Ф. Р. 685. Оп. 1. Д. 68. Л. 9.

чие социально-экономического потенциала, необходимого для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения, численность населения и учёт его мнения. Подробно проработаны нормы по изменению границ муниципальных образований, которые включают, например, учёт исторических особенностей населенных пунктов и прилегающих к ним территорий, учёт численности населения, пешеходную и транспортную доступность.

Ресурсный потенциал муниципальных образований состоит, как правило, из земель сельских поселений, общего пользования, необходимых для развития, рекреационных, водных объектов. В связи с этим устанавливается исчерпывающий перечень муниципальных образований: сельские поселения и городские поселения, городские округа и муниципальные районы, а также внутригородские территории городов федерального значения.

Взаимосвязь административно-территориального и муниципально-территориального устройства соответствующего субъекта РФ обеспечивается посредством:

- единства пространственной основы – территории субъекта РФ, в рамках которой определяются оба вида устройства;
- учета мнения населения при решении вопросов административно-территориального и муниципально-территориального устройства и их изменении;
- соотносимости единых принципов территориальной организации местного самоуправления и принципов административно-территориального устройства соответствующего субъекта РФ;
- взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления по вопросам территориальной организации местного самоуправления в субъекте РФ и административно-территориального устройства данного субъекта РФ.

В Удмуртии претерпела значительные изменения территориальная организация местного самоуправления. Согласно требованиям базового нормативного акта, была сформирована двухуровневая организация местного самоуправления. На 01.01.2006 г. было 341 муниципальное образование. К муниципальным образованиям были отнесены 25 муниципальных районов, 5 городских округов, 299 сельских поселений, 12 городских поселений<sup>19</sup>. Местным органам власти необходимо было выполнить условия по численному составу и транспортной доступности для муниципальных районов и сельских поселений. Переместились межселенные территории, населенные пункты были переданы из одного субъекта РФ в другой. Удмуртская Республика обменялась территориями с Кировской областью и Республикой Башкортостан.

При реорганизации сельских поселений был проведен ряд мероприятий по переводу назначения земель, используемых в сельском хозяйстве, пашен, окраинных территорий. Изменились границы городских поселений. Для городских поселений сложной явилась проблема наделения их определенным статусом. Часть сельских поселений размещалась вблизи городов и наделялась статусом городского поселения (п. 5 ст. 11 Федеральный закон 2003 г.). Однако они не имели социальной и производственной инфраструктуры для решения вопросов местного значения на данном уровне муниципальной власти. К тому же, становясь городскими территориями, посёлки теряли сельские льготы, что ухудшали положение населения и не способствовало качественному выполнению возложенных на органы местного самоуправления полномочий.

Для городов при установлении статуса законодатель предложил им самим сделать выбор: остаться в статусе городского поселения или получить статус городского округа. Суть проблемы заключалась в противоречии норм базового закона. В п. 3 ст. 84 комментируемого нормативно-правового акта предусмотрено, что городское поселение, являющееся на день вступления в силу правовых положений муниципальным образованием, расположенным в границах другого муниципального образования, является городским округом. Одновременно статус муниципального образования – города, расположенного в границах территории другого муниципального образования, – района указанным нормативно-правовым актом определяется как городское поселение. В качестве альтернативы субъекту РФ, в соответствии с требованиями п.2 ст.11 и п.7 ст.13 Федерального закона 2003 г., предоставляется право установить иное в соответствии с принятым региональным законом.

Введение принципа экономической целесообразности продиктовано существующими экономическими реалиями. По мнению некоторых учёных, на современном этапе государство не может

<sup>19</sup> Сведения о количестве муниципальных образований в субъектах РФ. По данным избирательной комиссии на 26.05.2005 г. URL: <http://www.kedr.ru>.

должным образом решать насущные проблемы граждан или не желает приблизить власть к ним<sup>20</sup>. Поэтому каждому муниципальному образованию приходится решать определённый круг вопросов местного значения, подлежащих пересмотру лишь на федеральном уровне.

Неразрешимой проблемой при таком подходе становится низкая бюджетная обеспеченность муниципальных образований, что особенно актуально для сельских поселений. Это приводит к лишению их самостоятельности, потому что они не справляются с возложенными на них правами и обязанностями, поэтому вынуждены передавать часть своих полномочий муниципальным районам для исполнения. Вполне объяснимо, что большая часть средств местного бюджета, как правило, используется на содержание управленческого аппарата (на фонд оплаты труда, аренду и содержание имущественного комплекса, оплату жилищно-коммунальных услуг). Механизм взаимодействия между органами местного самоуправления поселений и муниципального района обеспечивается чаще всего через оказание финансовой помощи, перераспределение средств, создание фондов поддержки и выполнение отдельных государственных полномочий. Необходимость формирования сбалансированного бюджета приводит к сокращению квалифицированных специалистов, что в свою очередь отрицательно сказывается на качестве управленческих процессов в муниципальном образовании.

На практике возникшая ситуация разрешается путем уменьшения количества муниципальных образований за счёт реорганизации небольших по численности муниципальных образований и изменения статуса городских поселений. Так, в Удмуртии на 01.01.2009 г. осталось 25 муниципальных районов, 5 городских округов, 2 городских поселения, 309 сельских поселений.

На федеральном уровне вышеобозначенные проблемы решаются за счет расширения административных полномочий влияния государственной власти на муниципальную. Во-первых, перераспределяются предметы ведения и полномочия между уровнями управления посредством изъятия их у органов местного самоуправления, сосредоточения денежных средств на государственном уровне. Например, в социальной сфере периодически переводятся компетенции по социальной поддержке населения, опеке и попечительству. Решение, казалось бы, рациональное, поскольку средства, необходимые в муниципальных бюджетах для их выполнения, отсутствуют. Перераспределение кардинально не повышает качество управляемости, потому что население проживает в муниципальных образованиях, его текущие запросы необходимо разрешать оперативно, а полномочий у муниципального образования на принятие решений нет.

Следовательно, первоочередной задачей становятся приведение в соответствие с современными потребностями населения территориальной организации местного самоуправления, организационной структуры для решения вопросов местного значения с учетом ресурсов муниципального образования, расширения полномочия органов местного самоуправления по управлению территорией.

Во-вторых, поправки, внесённые в Федеральный закон 2003 г., фактически частично ограничили право граждан на свободное волеизъявление при формировании органов местного самоуправления. Высшее должностное лицо является выборной должностью, но кому предоставляется право принятия решения? Федеральный законодатель закрепляет три формы избрания: на муниципальных выборах, представительным органом местного самоуправления из своего состава, представительным органом из числа кандидатов представленных конкурсной комиссией. Порядок голосования устанавливается в нашем случае законом УР, который пошёл по третьему пути.

Почему принято именно такое решение? На первый взгляд ответ очевиден: муниципальная власть должна решать вопросы местного значения, связанные в основном с обеспечением безопасности территории и удовлетворением потребностей населения, поэтому необходим компетентный руководитель, умеющий самостоятельно, не прибегая к помощи государственной власти, управлять. Проведение конкурсных испытаний даёт возможность выявить наиболее подходящую кандидатуру, тем более что к претендентам предъявляются требования по профессиональному образованию и опыту работы.

Но не происходит ли в условиях усиления экономической зависимости муниципальных образований выстраивание вертикали соподчинения муниципальной власти государственной власти? Как свидетельствует изучение правоприменительной практики, население может не знать ни одного из претендентов на должность, он может проживать в другом муниципальном образовании или субъекте РФ. Насколько такой кандидат окажется заинтересован в решении насущных вопросов жителей?

<sup>20</sup> Савранская О.Л. Территориальные основы местного самоуправления // Городское управление. 1997. № 4. С. 50-51.

Учитывая рекомендации государственных органов о необходимости замещения государственных должностей при наличии опыта работы на муниципальном уровне, возникает вопрос: как долго проработает в данной должности Глава муниципального образования? Наконец, не приведёт ли данное решение к ограничению политической конкуренции и незаинтересованности региональных политических элит в участии в муниципальном управлении, к замене кадрового потенциала профессионалов, имеющих собственное мнение. Тогда теряется смысл местного самоуправления как формы народовластия, осуществляемого самостоятельно и под свою ответственность. Оно становится фикцией.

В ходе проводимых муниципальных реформ количество муниципальных образований сократилось. В октябре 2019 г. насчитывалось 5 городских округов, 25 муниципальных районов, 1 городское поселение, 302 сельских поселения.

В мае 2019 г. в Федеральный закон 2003 г. внесены комплексные изменения в территориальную организацию муниципальных районов и поселений. Вводится новый тип муниципальных образований – «муниципальный округ», в состав которого могут входить только населённые пункты, их земли, земли общего пользования, традиционного природопользования, а также рекреационного назначения. В данном случае самоорганизация жителей не предусматривает низового (поселенческого) уровня решения вопросов местного значения, потому что он полностью реорганизуется. Фактически происходит возврат к модели местного самоуправления, которая закреплялась нормативно-правовым актом 1995 г. Причём законодатель уточняет, что преобразования касаются преимущественно сельской местности с невысокой плотностью проживающего населения. Административно-территориальное устройство остаётся прежним.

Какие правовые гарантии преобразований закрепляются законодателем?

1. Недопустимость отдаления муниципальной власти от населения.
2. Целостность территории и доступность оказания государственных и муниципальных услуг.
3. Трудоустройство высвобождающихся муниципальных служащих.

Нормативно-правовые акты детально предусматривают процедуры преобразований муниципальных образований, которые содержат ряд обязательных юридически значимых действий, а именно:

- выдвижение инициативы объединения;
- назначение и проведение публичных слушаний по вопросу преобразования;
- принятие решений представительными органами всех поселений и муниципального района о выражении согласия на преобразование;
- законодательная инициатива;
- принятие законодательным органом власти субъекта РФ закона о преобразовании муниципальных образований;
- формирование органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования<sup>21</sup>.

Уточнения, внесённые в Федеральный закон 2003 г., предоставили органам местного самоуправления право новой реорганизации муниципальных образований. В 11 муниципальных районах Удмуртии начаты изменения муниципальных территорий. По данному вопросу с жителями муниципальных районов проводятся публичные слушания. Реорганизация коснётся следующих муниципальных районов: Алнашского, Базинского, Дебёского, Камбарского, Увинского, Юкаменского и Ярского.

В связи с реорганизацией будет прекращена деятельность органов местного самоуправления. Во вновь сформированных муниципальных округах предполагается другая схема муниципального управления. Руководить муниципальным образованием будет, как и прежде, глава муниципального образования. В его ведении будет находиться аппарат управления, состоящий из заместителей по профильным сферам муниципального хозяйства. На местах полномочия исполняют руководители территориальных подразделений окружных администраций, которые являются муниципальными служащими. Структурные единицы муниципального аппарата не могут наделяться статусом юридического лица.

История развития муниципального реформирования в Удмуртской Республике определяется необходимостью повышения эффективности муниципального управления посредством оперативного решения вопросов местного значения. На всём протяжении её проведения она устанавливается и инициируется на государственном уровне власти, в том числе государственном уровне субъекта РФ,

<sup>21</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

практически без активного участия населения, что подрывает конституционные нормы о самостоятельности муниципальной власти. Почему возникают данные противоречия? Исторический опыт свидетельствует, что двусмысленное толкование заложено в нормативно-правовых актах, регулирующих местное самоуправление. Пределы, возможности, границы, компетенции и полномочия фактически устанавливаются государственной властью. Процесс организации деятельности органов местного самоуправления очень часто имеет, в нарушение законодательства, контролируемый характер. По нашему мнению, необходимо сформировать оптимальные по составу, численности и ресурсам муниципальные образования с обязательным учётом мнения населения. Наделить их полномочиями для решения вопросов местного значения, для чего на федеральном уровне внести соответствующие изменения и дополнения по корректировке норм, касающихся местного бюджета, местных налогов и сборов, но прежде всего формирования органов местного самоуправления, способных организовывать не формально, а реально муниципальное управление.

Поступила в редакцию 12.01.2020

Иванова Алёна Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, д. 1 (корп. 4)

Обухова Наталья Игоревна, кандидат исторических наук, доцент,  
начальник Управления развития города Администрации г. Воткинска, Удмуртская Республика  
427410, Россия, Удмуртская Республика, г. Воткинск, ул. Ленина, 7

*A.A. Ivanova, N.I. Obukhova*

#### **THE HISTORY OF MUNICIPAL REFORMS IN THE UDMURT REPUBLIC**

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-2-256-263

The article considers the main directions of municipal reforms carried out in the Udmurt Republic that are relevant for the modern organization of municipal management. The authors identify fundamental issues that need to be addressed in order to effectively organize the municipal government. The stages of municipal reform are considered in detail and specific examples are given. The authors focus on the need to consistently implement structural changes in local government. For an objective assessment of the situation in the Udmurt Republic, the following areas are considered: territorial organization of local self-government, formation of local self-government bodies, legal support for municipal reform, and others. The article examines the features and problems of municipal reform, taking into account historical and other conditions and factors. The authors put forward constructive proposals for effective organization of municipal administration.

*Keywords:* history of the state, municipal administration, municipal reforms, Udmurt Republic, local self-government.

Received 12.01.2020

Ivanova A.A., Candidate of Law, Associate Professor  
Udmurt State University  
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034

Obukhova N.I., Candidate of History, Associate Professor, Head of Department of the city development  
Administration of the city of Воткинск  
Lenina st., 7, Воткинск, Udmurt Republic, Russia, 427410