

*Касимов Т.С., кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры «теории государства и права»*

Башкирский Государственный Университет

Россия, г. Уфа

Демин Н.В.,

студент

2 курс, факультет «Институт Права»

Башкирский Государственный Университет

Россия, г. Уфа

РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОСНОВАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

***Аннотация:** в данной статье автор анализирует развитие федерального законодательства об основах местного самоуправления. В работе делается вывод, что федеральный закон «Об общих принципах организации местного в Российской Федерации» направлен на развитие и усовершенствование местного самоуправления в Российской Федерации, прежде всего на решение проблем, препятствующих эффективному осуществлению органами местного самоуправления возложенных на них функций.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальная власть, государственная политика, правовая база.*

***Annotation:** In this article, the author analyzes the development of federal legislation on the basics of local self-government. The work concludes that the federal law "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" is aimed at developing and improving local self-government in the Russian Federation, primarily to solve problems that impede the*

effective exercise by local self-government bodies of the functions assigned to them.

Key words: *local self-government, municipal power, state policy, legal framework.*

Реорганизация механизма государственной власти выступает в качестве важной составляющей процесса усовершенствования политической системы в РФ. Инновационное направление здесь заключается в реализации концепции местного самоуправления. Обзор иностранной практики позволяет утверждать, что местное самоуправление - важнейший элемент демократического устройства правового государства.

Цель государственной политики в сфере развития и усовершенствования местного самоуправления в России заключается, прежде всего, в обеспечении устойчивого развития местного самоуправления, а также в повышении эффективности его функционирования¹. Это ключевые условия становления демократического государства с сильной экономикой и развитой социальной сферой. Необходимость достижения этих целей обуславливает обязательное решение целого комплекса задач. Это такие задачи:

1. Задача по обеспечению государственных гарантий местного самоуправления.
2. Задача обеспечения условий для осуществления органами местного самоуправления своих конституционных полномочий.
3. Задача по обеспечению реализации конституционных прав населения на осуществление власти посредством местного самоуправления.

Целесообразно рассмотреть некоторые ключевые особенности, свойственные формированию института органов местного самоуправления в России. Становление правовой базы местного самоуправления в нашей стране началось в 1990 годах. Юридическая (правовая) основа функционирования

¹ Кленов С.Н. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2015. С. 159.

местного самоуправления характеризуется многоаспектностью и включает в себя множество правовых актов, связанных между собой².

В становлении местного самоуправления важную роль сыграло принятие Конституции РФ 1993 г. Конституция РФ определила принципиально новый для Российской Федерации статус органов местного самоуправления. В ней был провозглашен принцип самостоятельности местного самоуправления и установлены основные направления деятельности. Таким образом, местное самоуправление не встроено в систему органов государственной власти. Органы местного самоуправления, в соответствии с Конституцией РФ, самостоятельно управляют муниципальным имуществом; осуществляют охрану общественного порядка на территории муниципального образования; осуществляют деятельность по формированию, утверждению и исполнению местного бюджета³.

Система законодательного обеспечения местного самоуправления включает, помимо Конституции РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Первая редакция этого Закона была принята Госдумой РФ 28.08.1995 года и вступила в силу с 1 сентября этого же года. В данном законе закреплена система гарантий независимости и самостоятельности местного самоуправления. Кроме того, Федеральный закон № 131-ФЗ содержит определение местного самоуправления, в соответствии с которым, местное самоуправление рассматривается в качестве гарантируемой на конституционном уровне деятельности населения (самостоятельной и под свою ответственность) в части решения местных вопросов (через органы местного самоуправления или непосредственно) с учетом местных и исторических традиций, а также интересов жителей муниципального

² Кирилловых А.А. К истории развития законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2018, № 2. С. 40.

³ Маркварт Э.Н. Конституционные основы компетенции местного самоуправления // Вопросы местного самоуправления. 2016, № 6. С. 21.

образования. Закон № 131-ФЗ впервые ввел в практику такие термины и понятия, как «муниципальный служащий», «муниципальная служба» и «муниципальное образование». В Законе определена структура органов местного самоуправления; обязательность принятия устава муниципального образования и наличия собственной символики; полномочия, численность и порядок избрания представительного органа муниципального образования: полномочия, статус и порядок избрания выборных должностных лиц местного самоуправления.

При применении Федерального закона № 131-ФЗ на практике было выявлено несколько существенных проблем, которые препятствуют эффективному функционированию органов местного самоуправления. Это такие проблемы:

- недостаточная проработанность механизма взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти;
- удаленность местного самоуправления от населения;
- несоответствие имеющихся ресурсов выполняемым обязанностям;
- недостаточная четкость в определении компетенции муниципалитетов;
- неопределенность территориальной организации органов местного самоуправления;
- возможность создания такой структуры местного самоуправления, которая не будет соответствовать решаемым задачам.

Так как Федеральный закон требовал кардинального изменения, то было решено не вносить в него поправки, а принять его в новой редакции.

Современная редакция Федерального закона № 131-ФЗ была принята 6 октября 2003 г. Этот Закон направлен на то, чтобы решить все проблемы, которые препятствуют эффективному функционированию органов местного самоуправления. Принимая новую редакцию Федерального закона № 131-ФЗ, законодатель преследовал следующие цели:

- развитие системы местного самоуправления;
- приведение данной системы в полное соответствие с Конституцией РФ.

Новая редакция Закона № 131-ФЗ затрагивает более широкий спектр отношений в области местного самоуправления. Предусматриваемое Законом регулирование является более полным и конкретным. В новой редакции Закона № 131-ФЗ конкретизированы следующие аспекты:

- финансовые и территориальные основы местного самоуправления;
- правовой статус выборных должностных лиц и депутатов;
- виды муниципальных образований;
- порядок избрания выборных должностных лиц и депутатов, порядок отрешения от власти и досрочного прекращения полномочий;
- ограничения, связанные с исполнением выборными должностными лицами и депутатами своих полномочий.

Федеральным законом № 131-ФЗ закреплена тенденция к централизации правового регулирования местного самоуправления на уровне федерального законодательства. Также повышена роль органов представительной (законодательной) власти.

В Федеральном законе № 131-ФЗ содержится ряд основополагающих положений, направленных на изменение принципов территориальной организации органов местного самоуправления⁴. Установлена обязательность создания муниципальных образований на двух уровнях - на уровне поселений и на уровне муниципальных районов. Предусматривается разграничение и закрепление за каждым из этих уровней присущих ему полномочий в части выполнения отдельных государственных полномочий и решения местных вопросов. Это поспособствует созданию единой системы местного

⁴ Ворошилов Н.В. Муниципально-территориальное устройство в России: адаптация к разнообразию // Вопросы территориального развития. 2017, № 2. С. 3.

самоуправления, соответствующей конституционным положениям. Благодаря этому местная власть будет реально приближена к населению. Также будет обеспечен принципиально иной уровень услуг, оказываемых жителям муниципальных образований. Кроме того, будет достигнута эффективность в решении местных социальных и хозяйственных вопросов, требующих ресурсного обеспечения и развитой инфраструктуры⁵.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает усиление контроля за исполнением муниципальными органами власти полномочий в части решения местных вопросов. Также закреплена ответственность данных органов за неисполнение своих полномочий. Предусмотрено временное исполнение полномочий местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ, если возникает угроза безопасности, здоровью и жизни населения.

Наряду с этим, изменения, предложенные в Законе № 131-ФЗ, связанные с полномочиями местного самоуправления и принципами финансового обеспечения данных органов, потребуют перераспределения источников поступления доходов между всеми тремя уровнями бюджета. Это позволит привести их в соответствие с расходными обязательствами властных органов различных уровней.

На уровне федерального законодательства вопросы местного самоуправления регулировались и иными нормативными актами - указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ:

1. Указ Президента РФ от 09.10.1993 г. «О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления» Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в РФ».

2. Указ Президента РФ от 10.12.1993 г. «Об общих принципах административно-территориального деления и организации местного

⁵ Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016, № 3. С. 15.

самоуправления в г. Москва».

3. Указ Президента РФ от 22.12.1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в РФ».

4. Указ Президента РФ от 21.03.1994 г. «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления».

Значительная «нагрузка» пришлась на законы о местном самоуправлении, принятые на уровне субъектов РФ. Некоторые из этих законов были приняты до вступления в силу Закона №131-ФЗ, другие - после его принятия. В основном, структура законов субъектов РФ соответствует структуре Закона №131-ФЗ, однако многие вопросы в них раскрыты более детально.

После вступления в законную силу Федерального закона № 131-ФЗ был завершен переходный этап реформирования местного самоуправления.

Ключевая цель реформирования заключалась в приведении в соответствие

финансово-экономической базы и объемов полномочий муниципальных образований. Для этого были предприняты следующие меры:

1. Во-первых, был реализован ряд целевых федеральных программ и национальных проектов, направленных на увеличение объемов финансовой поддержки муниципалитетов.
2. Во-вторых, было реформировано налоговое и бюджетное законодательство.

Тем не менее, многие проблемы в части ресурсного обеспечения местного самоуправления не решены до сих пор. Актуальной продолжает оставаться задача по обеспечению сбалансированности источников поступления доходов и расходных обязательств муниципальных образований⁶. Характерная черта формирования доходов местного бюджета - высокий уровень зависимости от безвозмездных поступлений, выраженных в виде межбюджетных трансфертов из бюджета субъектов РФ. Данная черта

⁶ Петрушина О.В. К вопросу о роли местных бюджетов в социально-экономическом развитии муниципальных образований // Молодой учёный. 2017, № 32. С. 166.

обладает двояким характером. С одной стороны, это свидетельствует о повышенном внимании к финансовым проблемам муниципальных образований. С другой стороны, этим подтверждается снижение уровня самостоятельности местного самоуправления и повышение зависимости от регионального бюджета.⁷ Следует отметить, что высокая значимость ресурсной поддержки в исполнении расходных обязательств и бюджетной обеспеченности муниципалитетов обусловливается именно недостаточной сбалансированностью между расходами и поступлениями в бюджет местного самоуправления⁷.

Далее рассмотрим наиболее значимые изменения в новой редакции Закона № 131-ФЗ. Закон содержит предложение о введении в практику новых принципов территориальной основы местного самоуправления. В соответствии с этими принципами предполагается следующее:

1. Во-первых, разграничение местного бюджета на два уровня - районные и поселенческие бюджеты.
2. Во-вторых, закрепление за каждым из территориальных уровней присущих им полномочий по решению местных вопросов и реализации отдельных государственных полномочий.

Благодаря вышеуказанным мерам будет создана единая система местного самоуправления, а местный уровень власти будет еще в большей степени приближен к населению. Муниципальная реформа предполагает кардинальное изменение механизма финансирования органов местного самоуправления при решении местных вопросов и реализации отдельных государственных полномочий. Осуществление таких преобразований без перераспределения расходных полномочий и источников поступления дохода в бюджет является невозможным⁸. В качестве главных целевых ориентиров в данной сфере выступают: повышение сбалансированности расходных

⁷ Белокрылова О.С. Региональная экономика и управление: учеб, пособие. М.: Альфа-М, 2015. С. 78.

⁸ Поляк Г.Б. Бюджетная система. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. С. 132.

обязательств и доходных полномочий, движение к их соответствию и упорядочение функционирования налоговой и бюджетной системы.

Достижение указанных целей в рамках концепции реформирования местного самоуправления возможно посредством разрешения таких задач:

обеспечение реальной самостоятельности местного бюджета муниципального образования путем расширения прав муниципального образования в привлечении заемного капитала: закрепления за местным бюджетом постоянных источников поступления доходов: повышения роли местных налогов:

- ужесточение контроля за финансовой деятельностью, осуществляемой неплатежеспособными и дотационными муниципальными образованиями:

- обеспечение долгосрочных формализованных процедур предоставления средств из бюджетов субъектов РФ в бюджеты муниципальных образований: обеспечение гласности и прозрачности процесса выделения финансовой помощи:

обеспечение механизмов финансирования государственных полномочий, которые переданы муниципальным образованиям.

Ключевой проблемой является несоответствие полномочий органов местного самоуправления с их ресурсным обеспечением. Органы местного самоуправления не смогут решить данную проблему своими силами. Нужна поддержка со стороны федеральных и региональных органов власти.

Для оптимального использования своих ресурсов органам местного самоуправления необходимы стабильные источники дохода в местный бюджет. Для этого должны быть отработаны механизмы поступления доходов. Благодаря этому органы местной власти смогут планировать свои действия на долгосрочный период, концентрируя ресурсы на наиболее приоритетных и актуальных направлениях.

В настоящее время назрела острая потребность в регулировании

межбюджетных отношений органов власти всех трех уровней⁹. В некоторых случаях финансовая помощь из федерального бюджета должна выделяться муниципальным образованиям без посредства со стороны субъекта РФ. Еще одна задача заключается в том, чтобы отчисления в местные бюджеты от региональных и федеральных налогов осуществлялись на долгосрочной основе, как это прописано в законодательстве.

Принимая новую редакцию Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законодатель преследовал такие цели, как:

- развитие системы местного самоуправления;
- приведение данной системы в полное соответствие с Конституцией РФ.

Таким образом, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» направлен на развитие и усовершенствование местного самоуправления в Российской Федерации, прежде всего на решение проблем, препятствующих эффективному осуществлению органами местного самоуправления возложенных на них функций.

Использованные источники:

1. Белокрылова О.С. Региональная экономика и управление: учеб, пособие. М.: Альфа-М, 2015. С. 78.
2. Быкова Н.Н. Особенности планирования и исполнения бюджета муниципального образования // Молодой ученый. 2016, № 28. С. 366.
3. Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016, № 3. С. 15.
4. Ворошилов Н.В. Муниципально-территориальное устройство в России: адаптация к разнообразию // Вопросы территориального развития.

⁹ Быкова Н.Н. Особенности планирования и исполнения бюджета муниципального образования // Молодой ученый. 2016, № 28. С. 366.

2017, № 2. С. 3.

5. Кирилловых А.А. К истории развития законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2018, № 2. С. 40.

6. Кленов С.Н. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2015. С. 159.

7. Маркварт Э.Н. Конституционные основы компетенции местного самоуправления // Вопросы местного самоуправления. 2016, № 6. С. 21.

8. Петрушина О.В. К вопросу о роли местных бюджетов в социально-экономическом развитии муниципальных образований // Молодой учёный. 2017, № 32. С. 166.

9. Поляк Г.Б. Бюджетная система. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. С. 132.