

УДК 323.22

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПОДХОДЫ К ИХ РЕШЕНИЮ

Ю. В. Агибалов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 29 января 2015 г.

Аннотация: *статья посвящена вопросам реформирования местного самоуправления. В ней дается анализ проблем местного самоуправления и путей их решения.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, полномочия, органы местного самоуправления, формирование органов местного самоуправления.*

Abstract: *the article is devoted to the questions of local government reforming. The analysis of local government problems and ways of their decision are given in this article.*

Key words: *local government, powers, local government organs, formation of local government organs.*

Местное самоуправление в современной России возникло после принятия Конституции РФ всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., определившей его в качестве одной из основ конституционного строя. В соответствии со ст. 12 Конституции «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1]. Эти революционные изменения потребовали коренным образом изменить не только Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [2], но и сформировать региональное законодательство, так как в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации *установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления* относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [1]. В эти годы в России отсутствовала практика принятия законов субъектами Российской Федерации. В Воронежской области в декабре 1994 г., одной из первых в стране, был принят закон «О местном самоуправлении в Воронежской области» [3]. В Российской Федерации первый федеральный закон, устанавливающий общие принципы организации местного самоуправления, был принят в августе 1995 г. [4] (далее – Закон № 154-

ФЗ). Этим Законом определялась роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, устанавливались общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации предписывалось в течение трех месяцев со дня вступления Федерального закона в силу принять свои законы. Впредь до принятия субъектами Российской Федерации законов, предусмотренных Законом № 154-ФЗ, вопросы, подлежащие регулированию законами субъектов Российской Федерации, могли регулироваться уставами муниципальных образований, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Законом № 154-ФЗ (ст. 57 [4]). В апреле 1996 г. Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 38-ФЗ трехмесячный срок был заменен на четырнадцать месяцев [5]. В 2003 г. был принят второй Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ [6]). Как справедливо подчеркнул председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В. Кидяев, «это первый и наиболее крупный национальный проект, начатый Президентом Российской Федерации В. В. Путиным» [7]. В соответствии с этим законом большинство норм стали императивными, а органы государственной власти

субъектов Российской Федерации наделялись правом принимать нормативные правовые акты только по вопросам, закрепленным за ними в Законе № 131-ФЗ. За период с 2003 г. в Закон № 131-ФЗ было внесено более 400 поправок. Кроме того, его корректировки потребовали 92 принятых за это время федеральных законов. При этом, как отмечает руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления профессор И. Бабичев, «концепция 131-го Закона оставалась неприкосновенной» [8].

Несмотря на принимаемые на федеральном уровне меры, количество проблем в муниципальных образованиях не уменьшилось. Практика реализации Закона № 131-ФЗ показала, что регулирование на федеральном уровне всех вопросов, касающихся структуры органов местного самоуправления, закрепление за ними полномочий, наделение отдельными государственными полномочиями федеральными законами для всех субъектов Российской Федерации является неэффективным, а в отдельных случаях и нецелесообразным. На наличие проблем в системе местного самоуправления обратил внимание Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. «Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, – по мнению В. В. Путина, – не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района – в регион, с поселения – на район и обратно. Органы местного самоуправления то и дело сотрясают и коррупционные скандалы. Районный уровень фактически выхолощен. Его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы» [9]. Президент Российской Федерации В. В. Путин определил в качестве важнейшей задачи «уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах» [9].

Реализуя положения Послания Президента Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный

закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 136-ФЗ), который положил начало новому этапу муниципальной реформы в России. Как справедливо отметил И. Бабичев, концептуально повышается роль, а значит, и ответственность субъектов Российской Федерации за организацию местного самоуправления на их территории» [8]. И это действительно так.

Законом № 136-ФЗ принято принципиальное решение об отказе от унификации системы местного самоуправления в России и предоставлении права регионам решать, каким образом будут устроены их муниципалитеты и какие полномочия к ним перейдут. Так, если в Законе № 131-ФЗ было предусмотрено 32 позиции, регулирующие законы субъектов Российской Федерации, то Законом № 136-ФЗ добавилось еще 24. Данный Закон предоставляет право субъектам Федерации:

- вводить двухуровневую модель организации местного самоуправления в крупных городах, имеющих статус городского округа;
- определять порядок формирования представительного органа муниципального района;
- определять порядок избрания главы муниципального образования;
- закреплять за сельскими поселениями вопросы местного значения из числа закрепленных за городскими поселениями в ст. 14 Закона № 131-ФЗ.

При этом порядок формирования представительного органа муниципального района и избрания глав муниципальных образований должны в обязательном порядке определяться законом субъекта Федерации. Этим законом вводятся и ограничения для органов государственной власти субъектов Федерации. Так, не могут быть отнесены к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования; принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам мест-

ного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации; осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами, а также полномочий, отнесенных нормами Закона № 131-ФЗ к исключительной компетенции представительных органов муниципальных образований [10].

Поправки, принятые в Закон № 131-ФЗ, дают возможность обеспечить дифференцированный подход к каждому муниципальному образованию, учесть особенности его развития, кадровый и экономический потенциал. При этом регион обязан гарантировать муниципалитету стабильность установленных правил. Выступая на Совете при Президенте по развитию местного самоуправления в г. Иваново В. В. Путин подчеркнул, что «если решение о перераспределении полномочий принято региональными властями, то оно должно действовать в течение всего срока, на который избран региональный парламент. Это своего рода договор о солидарной ответственности между регионом и муниципалитетом, и выполнение этого договора не должно зависеть от личных отношений губернатора и мэра, от партийных предпочтений, пристрастий или других конъюнктурных моментов текущего дня. Принципиально и то, что закон о передаче полномочий должен вступать в силу только с начала очередного финансового года. Таким образом, исключается ситуация, когда в течение одного года объем бюджета остается прежним, а ответственность муниципалитета возрастает» [11]. Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 165-ФЗ) внесены изменения в статьи Закона № 131-ФЗ, касающиеся местных бюджетов, доходов и расходов местных бюджетов, выравнивания бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов) [12]. В соответствии с ними будут строиться финансово-экономические отношения между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в них поселений, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Законом № 165-ФЗ закреплены нормы, позволяющие муниципальным образованиям с численностью жителей

более 100 и не более 300 человек не формировать представительные органы, а их полномочия осуществлять на сходе граждан. Законом № 165-ФЗ расширен перечень нотариальных действий, которые вправе совершать главы местной администрации и специально уполномоченные должностные лица местного самоуправления поселений (муниципальных районов), если в поселении или расположенном на межселенной территории населенном пункте нет нотариуса [13].

Принятые на федеральном уровне изменения, безусловно, являются шагом вперед в развитии местного самоуправления в России, обеспечении конституционных прав муниципалитетов. Но необходимо сделать следующий шаг, направленный на обеспечение финансовой самостоятельности муниципалитетов. Сегодня очевидно, что в связи с изменением действующего законодательства, касающегося организационных и территориальных основ местного самоуправления, изменения перечня вопросов местного значения сельских поселений по отношению к городским поселениям, требуется внесение изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, предусматривающие уточнение системы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов, поселений из бюджетов вышестоящего уровня, а также закрепления за муниципальными районами дополнительных источников доходов. Предоставление субъектам Российской Федерации права перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти требует создания правовых механизмов по перераспределению источников доходов между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами в целях финансового обеспечения реализации переданных полномочий и обеспечения сбалансированности соответствующих бюджетов.

Изменения федерального законодательства требуют изменения и регионального законодательства. Президент Российской Федерации В. В. Путин поставил перед руководителями регионов задачу организовать диалог с муниципальными собраниями, муниципальным сообществом, чтобы обсудить все содержательные вопросы, все нюансы преобразований. Результатом такой дискуссии должен стать закон об организации местного самоуправления в конкретном субъекте Российской Федерации.

В Воронежской области губернатором А. В. Гордеевым была создана рабочая группа по подготовке проектов нормативных правовых актов под председательством вице-губернатора – руководителя аппарата губернатора и правительства Воронежской области Ю. В. Агибалова. В ее состав вошли главы администраций муниципальных районов, городских и сельских поселений, городского округа город Воронеж, представители законодательного и исполнительного органов государственной власти области, Общественной палаты Воронежской области. Рабочей группой были проведены встречи с активом всех муниципальных районов и городских округов. В ходе обсуждения большинство присутствующих на встречах глав администраций и депутатов представительных органов местного самоуправления положительно оценили изменения федерального законодательства, позволяющие субъектам Федерации и муниципалитетам самостоятельно решать вопросы структуры органов местного самоуправления, перераспределять полномочия между собой на основе соглашений. Закрепленные в Законе № 136-ФЗ полномочия за сельскими поселениями позволяют большинству муниципальных образований области осуществлять закрепленные за ними вопросы местного значения самостоятельно. Главы сельских поселений большинства районов высказались за наделение сельских поселений законом области дополнительными полномочиями с выделением финансовых средств на их реализацию. На встрече с активом районов и городов области представители 29 муниципальных районов и городских округов высказались за избрание главы муниципального района (городского округа) из числа депутатов, а 4 – за избрание населением; в 25 районах высказались за избрание глав муниципальных образований поселений из депутатов. Избрание Совета народных депутатов района населением поддержали представители 6 районов, в 16 – высказались за формирование районного Совета из глав поселений и депутатов поселений, избираемых представительными органами поселений с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, а в остальных – предложили предоставить муниципальным образованиям право самостоятельно решать эти вопросы в уставах муниципальных районов. Среди тех, кто предлагал избирать глав муниципальных образований и депутатов муниципальных районов населением, были главы муниципальных образований, депутаты районных Советов, представители всех политичес-

ких партий, представленных в региональном парламенте, но они составляли меньшинство. Несмотря на это, на заседании рабочей группы в правительстве Воронежской области было принято решение в Законе Воронежской области предоставить право муниципальным образованиям самостоятельно закреплять в своем Уставе один из двух вариантов формирования районного Совета народных депутатов и избрания глав муниципальных образований. Комиссия поддержала предложения муниципальных районов по вопросу закрепления в Законе Воронежской области за поселениями дополнительно 16 вопросов местного значения. В подготовленном проекте закона Воронежской области «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области» планируется наделить сельские поселения полномочиями местного значения, закрепленными в пунктах 4; 5; 6; 7.2; 8; 11; 13.1; 15; 18; 20; 22; 23; 24; 26; 33.1 и 38 ч. 1 ст. 14 Закона № 131-ФЗ.

После принятия Воронежской областной Думой законов и вступления их в силу органы местного самоуправления должны будут в трехмесячный срок привести Уставы муниципальных образований в соответствие с законодательством.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – Ст. 12. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
2. О местном самоуправлении в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 6 июня 1991 г. № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1010.
3. О местном самоуправлении в Воронежской области : закон Воронежской области от 28 декабря 1994 г. № 8-3 // Коммуна. – 1995. – 6 янв.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.
5. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 22 апреля 1996 г. № 38-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 17. – Ст. 1917.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
7. Кидяев В. Новый виток муниципальной реформы / В. Кидяев // Российская Федерация сегодня. – 2014. – № 7. – С. 18.

8. *Бабичев И.* Муниципальный передел / И. Бабичев // Российская Федерация сегодня. – 2014. – № 13–14. – С. 18.

9. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. – Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/19825/print>

10. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ /

Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 22. – Ст. 2270.

11. Выступление В. В. Путина на заседании Совета при Президенте по развитию местного самоуправления 26 мая 2014 г. в г. Иваново. – Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/21097/print>

12. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26 (ч. 1). – Ст. 3371.

13. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ. – Ст. 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26 (ч. 1). – Ст. 3371.

Воронежский государственный университет

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, доцент кафедры региональной экономики и территориального управления

E-mail: szg.agibalov@govvrn.ru

Тел.: 8 (473) 213-67-06

Voronezh State University

Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Regional Economics and Territorial Administration Department

E-mail: szg.agibalov@govvrn.ru

Tel.: 8 (473) 213-67-06