

Лукьянов Олег Александрович

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск
OlegLukyanov@list.ru

Oleg A. Lukyanov

master of the direction of preparation
«The public and municipal administration»
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk
OlegLukyanov@list.ru

**ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ
ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

**BASIC PRINCIPLES OF STATE POLICY IN
THE SPHERE OF LOCAL GOVERNMENT
ORGANIZATION IN THE RUSSIAN
FEDERATION**

Аннотация

В обзорной статье рассматриваются условия для реализации органами местного самоуправления своих конституционных полномочий. Обозначены новые роли субъектов РФ в организации местного самоуправления на своих территориях. Сделан вывод о необходимости развития местного самоуправления.

Ключевые слова:

государственная политика, органы местного самоуправления

Abstract

The review article discusses the conditions for the implementation by local governments of their constitutional powers. New roles of subjects of the Russian Federation in the organization of local self-government in their territories are indicated. The conclusion is drawn on the need for the development of local self-government.

Keywords:

government policy, local government

Государственная политика в области развития местного самоуправления основывается на Конституции Российской Федерации, Европейской хартии местного самоуправления, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и находит свое выражение в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актах в области местного самоуправления.

Государственная политика в области развития территориальных основ местного самоуправления направлена на обеспечение преемственности деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и соответствующих должностных лиц в процессе реформирования местной власти на принципах самоуправления.

Создание условий для реализации органами местного самоуправления своих конституционных полномочий предполагает [1]:

а) создание условий для реализации органами местного самоуправления права на самостоятельное решение таких вопросов местного значения, как:

- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, включая землю;

- формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов;

- осуществление охраны общественного порядка.

б) создание условий для участия органов местного самоуправления наряду с органами государственной власти в обеспечении прав граждан:

- на жилище;

- на охрану здоровья и оказание медицинской помощи;

- на обеспечение общедоступного образования в муниципальных образовательных учреждениях.

в) завершение в рамках налоговой и бюджетной реформ формирования финансово-экономической базы местного самоуправления, совершенствование системы бюджетного и налогового регулирования прежде всего за счет:

- перераспределения средств федерального бюджета, направляемых в консолидированные бюджеты субъектов РФ, обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований для решения вопросов, отнесенных к их компетенции;

- выработки принципов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе обеспечения реализации отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, и установления минимальных государственных социальных стандартов;

- активного формирования муниципальной собственности как важнейшей составляющей финансово-экономической базы местного самоуправления;

- развития рынка недвижимости и инвестиционной политики, обеспечивающей привлечение доходов населения и ориентированной на участие представителей малого и среднего бизнеса;

- создания благоприятных условий для предпринимательства, эффективного использования местных природных ресурсов и координации деятельности всех предприятий малого и среднего бизнеса по выполнению работ для населения и

оказанию ему услуг, обеспечению его продуктами питания и товарами народного потребления.

г) разграничение полномочий и соответствующих материальных и финансовых ресурсов между:

- федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- органами государственной власти (федеральными и субъектов Российской Федерации) и органами местного самоуправления;

- органами местного самоуправления, в случае если на территории муниципального образования имеются другие муниципальные образования.

д) формирование системы эффективного государственного контроля за соблюдением органами местного самоуправления федерального законодательства и законодательства соответствующего субъекта Российской Федерации;

е) создание условий для взаимодействия муниципальных образований, в том числе на региональном, федеральном и международном уровне;

ж) научно-методическую и организационно - методическую поддержку со стороны государства деятельности органов местного самоуправления;

з) создание эффективной государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для работы в органах местного самоуправления;

и) информационную поддержку местного самоуправления.

Обеспечение государственных гарантий местного самоуправления, а также обеспечение соблюдения органами государственной власти и органами местного самоуправления законодательства РФ о местном самоуправлении и исполнения нормативных правовых актов органов местного самоуправления, что предполагает [1]:

а) защиту прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами;

б) защиту муниципальной собственности;

в) обеспечение минимальных местных бюджетов путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов, устанавливаемых на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, с учетом специфики муниципальных образований;

г) обеспечение стабильной нормативной правовой базы экономической деятельности муниципальных образований;

д) обеспечение самостоятельной деятельности органов местного самоуправления в пределах их компетенции;

е) обеспечение конституционного права местного самоуправления на судебную защиту;

ж) обеспечение конституционного права местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

з) обеспечение передачи органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления этими органами отдельных государственных полномочий, которыми они наделяются;

и) формирование муниципального права как комплексной отрасли права, выработка стратегии законодательной деятельности в области местного самоуправления;

к) проведение фундаментальных научных исследований в области местного самоуправления;

л) разработку современных муниципальных управленческих технологий.

В 2014 году, прошедшим под знаком 150-летия российского земства, был законодательно оформлен новый этап муниципального строительства в нашей стране. Его базовым законом стал Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Затем были приняты Федеральный закон от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ, Федеральные законы от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ и № 383-ФЗ (которыми были внесены соответствующие изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы), Федеральный закон от 29 декабря № 485-ФЗ (который уточнил институт перераспределения полномочий между региональным и местным уровнями власти) и, наконец, уже в 2015 году – Федеральный закон от 3 февраля № 8-ФЗ, которым были введены еще два (к имеющимся трем) способа избрания главы муниципального образования.

Концептуальной основой нового этапа муниципального строительства явилось существенное повышение роли субъектов РФ в организации местного самоуправления

на своих территориях, что отвечает природе и правовым основам федеративного государства.

При этом все правовые новеллы могут быть условно разделены на несколько направлений:

1. Вопросы территориальной организации местного самоуправления: Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ предусмотрел возможность создания законами субъектов РФ двух новых видов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов.

В результате в Республике Дагестан, Самарской и Челябинской областях созданы муниципальные образования нового вида – городские округа с внутригородским делением.

Федеральным законом от 01 мая 2019 г. № 87-ФЗ был введен еще один вид муниципального образования – муниципальный округ, который представляет собой «несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Законом №131-ФЗ), не являющихся муниципальными образованиями...» [2]. Причем органы МСУ муниципального округа также получили право осуществлять отдельные государственные полномочия.

К преимуществам реформы относят «упрощённую схему управления территорией, консолидированный бюджет, а также передачу ответственности за осуществление местного самоуправления на более высокий уровень» [3]. Кроме того, будет произведен переход от двухуровневой (которая предусмотрена для муниципальных районов) к одноуровневой системе формирования представительного органа.

2. Вопросы полномочий органов местного самоуправления: Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ передал значительное число вопросов местного значения от сельских поселений муниципальным районам, поскольку органы местного самоуправления подавляющего большинства сельских поселений не могли эффективно решать многие вопросы местного значения в связи с отсутствием у них необходимых финансовых, материальных и кадровых ресурсов. Субъектам РФ поручено своими законами своевременно дополнять перечень вопросов местного значения сельских поселений с учетом имеющейся региональной и местной специфики.

Отдельно следует отметить введение в законодательство такого нового института, как перераспределение полномочий. Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ предоставил субъектам РФ право своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ (за исключением ряда полномочий органов местного самоуправления, обеспечивающих конституционный принцип самостоятельности муниципальных образований).

С реформой МСУ тесно связан и Федеральный закон от 29.11.2014 № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

В результате у сельских поселений 26 из 39 наиболее «затратных» вопросов местного значения перешли на районный уровень, что составляет 45% объема расходных обязательств сельских поселений или 90,7 млрд рублей; 13 из 45 вопросов местного значения городского округа в случае его деления переходят на уровень внутригородского района.

3. Вопросы структуры органов местного самоуправления. В целях учета особенностей организации структуры органов местного самоуправления в разных субъектах РФ и оптимизации моделей местной власти применительно к конкретным региональным и местным условиям, федеральный законодатель Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ предоставил возможность определять законами субъектов РФ способы формирования и (или) избрания представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, а также способы избрания глав муниципальных образований.

Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ расширено число возможных способов избрания глав муниципальных образований, а также вариантов исполнения ими полномочий главы местной администрации. В частности, Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ установлен способ избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Одновременно в целях установления единого статуса глав муниципальных образований и избегания коллизии статусов главы муниципального образования и депутата представительного органа этого же муниципального образования, встречающегося и способного встречаться на практике, федеральный законодатель

предусмотрел прекращение полномочий депутатов представительных органов, избираемых главами муниципальных образований. Изменения в сфере местного самоуправления потребовали и внесения изменений в структуру бюджетной системы РФ.

Процесс внесения поправок в Конституцию РФ, которые вступят в силу после одобрения их на всенародном голосовании 1 июля 2020 года. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ содержит в том числе положения, согласно которым органы местного самоуправления теряют самостоятельность и независимость и становятся составной частью общей вертикали государственной власти в стране. А кроме того, «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления» [4], что закрепляет уже давно существующие положения федерального законодательства в Основном законе.

Список использованных источников

1. Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 208. 21.10.1999.

2. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 01 сентября 2019 г.) // Российская газета. № 202. 08.10.2003.

3. Шахов А. Муниципальный округ – новый этап реформы МСУ // Центр прикладных исследований и программ. – Режим доступа: <http://www.prisp.ru/analytics/2084-shahov-maksimov-zakonno-3003>. – Дата обращения: 20 сентября 2019 г.

4. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. – № 55. – 16.03.2020.