

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ



МИНИСТР ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Юрий Яковлевич Чайка

Основной задачей демократического государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан. При этом вопрос рационального государственного устройства сводится к созданию такой системы власти и управления, при которой эта задача решалась бы наиболее эффективно. Объективно существуют проблемы, которые могут быть решены только на общегосударственном уровне с привлечением централизованных средств и ресурсов. К таким проблемам следует отнести обеспечение территориальной целостности, независимости, создание единой правовой базы, разработку и реализацию государственной политики во внешнеполитической и внешнеэкономической областях, конституционное признание и гарантии основных прав и свобод граждан, принятие и реализацию государственных программ в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социальной защиты, правопорядка и безопасности и т.п.

В то же время реализация многих из перечисленных задач, обеспечение определенного уровня жизни населения осуществляются не в государстве вообще, а в конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан – муниципальных образованиях. Именно здесь должны прежде всего быть созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания. Здесь необходимо ежедневно обеспечивать их безопасность, предоставлять медицинское обслуживание, давать возможность получения стандартного образования, создавать рабочие места, оказывать транспортные, торговые, бытовые, коммунальные услуги.

Конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели, и конституционным запретом

на ограничение прав местного самоуправления, обеспечивающимся судебной защитой. Общие исходные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции РФ, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления (принята Советом Европы 15 октября 1985 года).

Говоря о реализации конституционного права населения на осуществление местного самоуправления, необходимо осознавать, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления, от способности этими правами грамотно воспользоваться, от способности реализовать право на местное самоуправление.

Из истории местного самоуправления

Местное самоуправление в России имеет богатую многовековую историю, начало которой исследователи относят к VII–VIII векам. Оно прошло этапы производственного и территориального общинного самоуправления, монастырского и церковного самоуправления, включало городские и сельские общины, губные и земские учреждения.

Начало самостоятельного законодательного регулирования местного самоуправления относится к концу XVIII века, когда появились акты. Учреждение о губерниях (1775 год), Жалованная Грамота дворянства (1785 год), Грамота на права и выгоды городов (1785 год), Городовое Положение (1785 год). Местные учреждения были взаимосвязаны с сословным строем и основывались на сословном, а не земском самоуправлении.

Эти акты преследовали целью создать из всех сословий ряд местных организаций, так называемых сословных обществ, предоставить им право внутреннего управления этими обществами. Сословным обществам предоставлялось и право замещать по выбору ряд должностей губернской, городской и уездной администраций и судов.

Учреждались губернские и уездные дворянские собрания, должности предводителей губернского и уездного дворянства. В каждом городе создавался представительный орган – городская дума, состоящая из выборных от каждого из шести разрядов городских обывателей (гильдий, цехов, иногородних, иностранных гостей, от именитых граждан и от посадских людей), и ее орган – шестиглавая дума, избираемая общей городской думой. Городским обществом выбирались городской глава, бургомистры и ратманы, а также должностные лица ремесленных управ. Выборное начало органов самоуправления и должностных лиц на производстве и в масштабах города было одной из главных форм проявления самоуправления по Положению 1785 года.

Следующий этап реформирования местного самоуправления связан с правлением Александра II. Происходит ряд реформ – крестьянская (Манифест и Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости 1861 года), земская (Положение о земских губернских и уездных учреждениях от 1 января 1864 года) и городская (Городовое Положение 1870 года).

Крестьянская реформа 1861 года наряду с другими важнейшими изменениями в жизни страны предусматривала организацию сельского и волостного крестьянского самоуправления.

Основными субъектами крестьянского самоуправления стали:

- а) сельский сход (община), где решали вопросы все крестьяне-домохозяева, проживавшие на данной территории, сход разрешал земельные дела, раскладывал налоги, избирал сельского старосту;
- б) волостной сход – собрание сельских и волостных должностных лиц и представителей домохозяев, утверждавший решения сельских сходо, разрешавший хозяйственные нужды волости, избиравший волостного старшину и волостной суд;
- в) волостное правление – исполнительный орган волостного схода;



г) волостной суд – сословный, крестьянский суд, разрешавший мелкие уголовные дела и гражданско-правовые споры ценой иска до 100 рублей.

Земская реформа 1864 года была направлена на развитие земских губернских и уездных учреждений, которые были закреплены в соответствующем Положении, подписанном Александром II 1 января 1864 года и получившем силу закона.

Важнейшее значение имело определение правового статуса российского земства как системы, не включенной в структуру государственных органов. Положение исходило из негосударственной природы самоуправления и поэтому не указывало на какие бы то ни было государственно-властные полномочия земских учреждений. Служба в них определялась как выполнение общественных обязанностей.

В систему земских учреждений входили: уездные избирательные съезды, основная задача которых заключалась в том, чтобы раз в три года сформировать состав уездного земского собрания – уездных гласных. Земские собрания созывались обычно один раз в год, осенью, чтобы определить основные направления хозяйственной деятельности, рассмотреть и утвердить сметы, раскладку повинностей и др. На первом собрании вновь избранного уездного земства нового созыва избирался личный состав земской управы.

Выборы в уездное земство осуществлялись на основе следующих принципов земского представительства: выборность, зависимость избирательного права от имущественного ценза, формальное равенство, сменяемость. Выборы осуществлялись по куриям.

Губернское земское собрание формировалось из гласных, кандидатуры которых обсуждались на уездных земских собраниях в соответствии с установленным количеством и процедурой. Число губернских гласных не превышало 50 человек, уездные земские собрания были меньшей численности. Председателем уездного и губернского земского собрания становился уездный и губернский предводитель дворянства или же должность замещалась по назначению министра внутренних дел. Председатель открывал и закрывал собрания, организовывал прения, наблюдал за порядком, подписывал решения собрания. Если вопрос не мог быть разрешен в ходе дискуссии, решающим становилось мнение председателя.

Губернское и уездное земское собрание формировало земские управы – исполнительно-распорядительные органы земства. Деятельность управы осуществлялась небольшим количеством выборных земских служащих (3–6 человек).

Основную работу, связанную с управлением земским имуществом, развитием хозяйства и осуществлением социальных функций, выполняли наемные земские служащие – специалисты: медики, учителя, агрономы, статистики и др. Для дополнительного контроля за деятельностью земства в отношении наиболее важных вопросов управы могли назначаться комиссии, в состав которых входили как наемные служащие, так и гласные. Законодательство достаточно широко определяло компетенцию земства и его управы – решение всех местных хозяйственных дел в пределах данной территории: земские повинности и земские доходы, общественное призрение и медицинское обслуживание населения, начальное народное образование.

Положение жестко не устанавливало основных полномочий земств, перечисляя только возможные направления их деятельности: медицина, народное образование, местные промыслы, кустарная промышленность. Закон предоставлял земствам право самостоятельно решать вопрос о составе полномочий. Управы и наемные служащие – специалисты, как правило, в своей деятельности руководствовались решениями земских собраний, их постановлениями и инструкциями. Законодательство предусматривало ежегодный отчет управы о своей работе перед собранием.

Значительным достижением муниципального права в России стало определение в законодательстве самостоятельных источников финансирования деятельности земских учреждений. Доходы земского учреждения состояли из губернского земского сбора – местного государственного налога, который прежде поступал в распоряжение губернской администрации. Кроме этого, важным источником дохода были также субвенции государства – целевые дотации на решение конкретных вопросов (например, на содержание местных путей сообщения, организа-



цию народных училищ и т.п.). Определенную долю доходной части местного бюджета составляли частные пожертвования, прибыль от торгово-промышленной деятельности земств.

Самостоятельность земского самоуправления не отрицала определенных форм контроля государства за организацией и деятельностью земств. Основными механизмами такого воздействия, наряду с финансовым (через предоставление субвенций), следует считать порядок утверждения в должности председателей уездного земства и его членов губернатором и аналогично должностных лиц на губернском уровне – министром внутренних дел. Они же имели право наложить вето на решения соответствующих земств и приостановить их исполнение. Конфликты земских учреждений с органами и должностными лицами царской администрации рассматривал Правительствующий Сенат. Кроме того, предусматривался и обычный порядок судебного рассмотрения конфликтных ситуаций.

По принципу земской реформы осуществлялась городская реформа. Городовое Положение (1870 год) предусматривало создание системы городского самоуправления, включавшего следующие институты:

- а) городская дума;
- б) городская управа;
- в) городской голова – председатель городского самоуправления.

В отличие от земств, выборы в городские думы осуществлялись без учета сословности на основе имущественного ценза. Все избиратели – плательщики городских налогов – делились на три разряда, которые в ходе выборов на паритетных началах определяли состав городской думы.

Принципы организации и деятельности, функции и система взаимоотношений городского самоуправления с органами государственной власти были в значительной степени сходны с общими принципами функционирования земств.

Становление земского и городского самоуправления как основных субъектов местного самоуправления во второй половине XIX века в целом означало утверждение принципа всеобщности, включение в решение вопросов местного значения всех сословных групп. В развитии муниципального права это означало переход от сословного к территориальному принципу формирования основных институтов самоуправления. Земское и городское самоуправление охватило территорию, на которой проживало 113 млн. человек (70% населения России).

В 1890 году было пересмотрено Положение о земских учреждениях, в 1892 году – Городовое Положение. Суть этих изменений состояла в усилении государственных начал организации и функционирования земского и городского самоуправления. В земских учреждениях усилились сословные начала, что выразилось в повышении роли дворянства, назначении гласных губернатором из числа избранных крестьянами кандидатов. Усилился контроль над органами самоуправления со стороны правительственных чиновников.

В конце XIX – начале XX столетия в России действовала следующая система самоуправления. Органами губернского земства были губернское земское собрание и губернская земская управа, срок полномочий которых был три года.

Губернское земское собрание включало от 29 до 62 гласных, которые избирались уездными земскими собраниями. Председателем был губернский предводитель дворянства, но царь мог назначить председателем другое лицо. В состав губернского земского собрания входили также по должности уездные предводители дворянства, местный управляющий государственным имуществом и другие.

Губернскую земскую управу составляли председатель и двое членов, избранных губернским земским собранием из числа гласных. С разрешения министра внутренних дел число членов могло быть увеличено до шести. Избранными могли стать не только гласные, но и другие лица, имевшие право участвовать в земских избирательных собраниях.

Органами уездного земства были земское собрание и земская управа, срок полномочий которых составлял три года.

Уездное земское собрание состояло из земских гласных и членов по должности – председателя управления государственным имуществом, городского головы уездного города и других. Председательствовал на собрании уездный предводитель дворянства.



Уездная земская управа была исполнительным органом, она избиралась на уездном земском собрании. Члены управы утверждались губернатором, а председатель управы – министром внутренних дел.

Органами городского самоуправления были городская дума и городская управа, срок полномочий которых был четыре года.

В состав городской думы входили гласные, а также председатель местной уездной управы и депутат от духовного ведомства.

Городская управа представляла собой исполнительный орган городского самоуправления, в ее состав входило от двух до шести членов. Председательствовал в городской управе городской голова. Так же, как и члены управы, он избирался городской думой.

Надзор за земским и городским самоуправлением осуществляла правительственная администрация. Члены управы утверждались губернатором. Председатель губернской земской управы и городские головы губернских и областных городов утверждались по представлению губернатора министром внутренних дел.

Административный надзор за органами самоуправления осуществлялся губернским по земельным и городским делам присутствием. Председательствовал в нем губернатор, в его состав входили: предводитель губернского дворянства, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова губернского города, один гласный от губернского земского собрания.

В волостях и отдельных сельских поселениях создавались органы крестьянского самоуправления. Волость возникла в XI веке как административно-территориальная единица в результате развития сельских общин.

Органами волостного управления были: волостной сход, волостное правление, волостной старшина, волостной писарь, а также сотские, десятские и другие должностные лица.

Волостной сход состоял из крестьян, которые избирались от каждого сельского общества, по одному от десяти дворов. На волостном сходе избирались должностные лица волости, волостной суд, уполномоченные по выборам в Государственную Думу, решались хозяйственные и общие вопросы.

Волостное правление состояло из волостного старшины, сельских старост и служило совещательным органом при волостном старшине. Волостной старшина выступал как бы исполнительным органом, который исполнял решения волостного схода, требования земских начальников, судебных следователей, местной полиции.

Органами сельского общества были сельский сход и сельский староста. На сельском сходе избирались должностные лица – сельский староста, сборщик податей, сельский писарь и другие, заслушивались отчеты об их работе, устанавливались мирские сборы, решались хозяйственные вопросы.

Органами надзора за крестьянским самоуправлением были земские участковые начальники, учрежденные Положением от 12 июля 1889 года. Они обладали административными и судебными функциями. Земские начальники назначались по совместному представлению губернатора и губернского предводителя дворянства министром внутренних дел. Земские начальники контролировали органы крестьянского самоуправления, утверждали волостных старост, могли смещать других должностных лиц. Уездные съезды земских участковых начальников собирались под председательством предводителя дворянства.

Новые шаги по реформированию местного самоуправления были предприняты в XX веке Временным правительством. 25 марта 1917 года было создано Особое совещание по реформе местного управления и самоуправления. 21 мая 1917 года принят Закон о земской реформе, который был направлен на введение земского самоуправления на волостном уровне.

Таким образом, впервые в России сословные и имущественные цензы и ограничения, присущие прежнему земскому избирательному законодательству, отменялись. Выборы стали всеобщими, равными и прямыми с тайным голосованием.



Местное самоуправление на современном этапе

Формирование и развитие современной модели местного самоуправления Российской Федерации осуществляется с учетом не только отечественного опыта, но и под значительным влиянием зарубежного муниципального опыта. Особое значение для выработки основ российского местного самоуправления имеет Европейская хартия о местном самоуправлении, которая закрепила местное самоуправление как одну из основ любого демократического государства.

Принятие странами Европы Хартии местного самоуправления в 1985 году исторически совпало с началом реформирования государственного устройства СССР, основной задачей которого была децентрализация государственного управления. Именно в этот период в России начала оформляться идея развития местного самоуправления как средства повышения эффективности управления территориальным развитием. Опыт стран Западной Европы и Японии свидетельствовал о том, что развитие местного самоуправления стало решающим фактором в преодолении послевоенного кризиса и одним из необходимых условий устойчивого и эффективного развития государства.

Необходимое правовое оформление и закрепление идеи местного самоуправления в России было осуществлено в Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году. Конституция Российской Федерации закрепила федеративное устройство России и установила базовые принципы развития местного самоуправления как самостоятельной (в пределах устанавливаемой законом собственной компетенции) структуры в системе публичной власти России. В отечественной истории закрепление местного самоуправления в Основном Законе в таком качестве произошло впервые.

Поэтому одной из приоритетных задач развития российской государственности последних лет следует считать формирование системы публичной власти, отвечающей требованиям Конституции России. Одним из средств решения этой задачи является разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был подписан Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 6 октября 2003 года. Это событие стало логическим завершением сложного этапа поиска российской модели местного самоуправления, отвечающей реальному состоянию российской государственности.

Процесс формирования концепции новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», последующей разработки законопроекта и его обсуждения в Государственной Думе был не таким простым. Летом 2001 года Указом Президента России была образована комиссия при Президенте России под руководством заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации Д.Н. Козака. Перед комиссией была поставлена задача по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Проделав огромную работу по анализу российского законодательства, комиссия через полгода «вышла» на проблему местного самоуправления как ключевую в решении вопроса повышения эффективности публичной власти в стране. Это обстоятельство нашло свое отражение в Послании Президента России от 18 апреля 2002 года, в котором глава государства указал на необходимость разработки новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, надежды на преодоление сложившейся в сфере местного самоуправления сложной ситуации в значительной степени определялись новым законом, который был призван также решить целый ряд других актуальных проблем, накопившихся в системе публичной власти России, и в целом в системе общественных отношений.



В основу президентской позиции легли предложения, подготовленные созданной им комиссией. Основные идеи по развитию местного самоуправления были сформулированы в документе, подготовленном рабочей группой комиссии под названием *«Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления»*.

Уже к концу мая 2002 года комиссией при Президенте России была подготовлена концепция новой редакции проекта федерального закона. Тогда же на очередной встрече главы государства с членами комиссии концепция законопроекта была одобрена. Началась разработка текста законопроекта, которая в основном завершилась к сентябрю 2002 года.

К концу сентября 2002 года проект новой редакции федерального закона был подготовлен. Открытый стиль работы рабочей группы и современные средства связи дали возможность знакомиться с результатами ее деятельности в режиме реального времени. Практически все материалы рабочей группы, включая варианты текстов законопроекта, стали достоянием муниципальной и научной общественности. По инициативе ассоциаций и союзов муниципальных образований (Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, Союза российских городов, Ассоциации сибирских и дальневосточных городов и др.) в сентябре – декабре 2002 года прошли многочисленные конференции, «круглые столы», семинары, посвященные обсуждению концепции и материалов рабочей группы по подготовке новой редакции федерального закона.

10 октября 2002 года в Государственной Думе состоялись парламентские слушания. На обсуждение была вынесена доработанная по результатам общероссийского обсуждения версия законопроекта.

23 октября 2002 года в Кремле состоялось заседание Государственного совета Российской Федерации с повесткой дня «О развитии местного самоуправления в Российской Федерации», на котором был представлен доклад «Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития». Вниманию участников заседания была также представлена рабочая версия проекта новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Примечательно, что Государственный совет Российской Федерации не только поддержал законопроект, но и предложил ускорить вступление будущего закона в силу. Участники заседания рекомендовали разработчикам перенести вступление закона в силу на более ранний срок – с 1 января 2006 года на 1 января 2005 года. На заседании Государственного совета Российской Федерации было высказано также много других предложений. 31 декабря 2002 года Президентом России доработанный законопроект был направлен в Государственную Думу Российской Федерации.

Проект новой редакции федерального закона был внесен Президентом России одновременно с проектом федерального закона *«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»*.

Оба названных законопроекта (о местном самоуправлении и об органах государственной власти субъектов Российской Федерации) подготовлены на основе единой концепции. Поэтому они рассматривались при тесном взаимодействии профильных комитетов Государственной Думы – Комитета по вопросам местного самоуправления и Комитета по делам Федерации и региональной политике.

Федеральный закон *«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* был подписан Президентом России 4 июля 2003 года. Рассмотрение новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с большим объемом работы на доработку потребовало более сложной процедуры. Подписание закона Президентом России состоялось 6 октября 2003 года.

Новую редакцию федерального закона в целом можно рассматривать как серьезный шаг в создании такой правовой базы, которая позволит обеспечить эффективное функционирование местного самоуправления и всей системы публичной власти в целом.



Одной из основных задач, стоявших перед разработчиками новой редакции федерального закона, было совершенствование территориальной основы местного самоуправления. У становление новых принципов территориальной организации местного самоуправления является важнейшим шагом на пути повышения эффективности системы публичной власти. К началу XXI века в России сложилась весьма неоднородная система территориальной организации местного самоуправления. Существуют шесть вариантов структурной организации местной власти.

В таких условиях чрезвычайно трудно, если вообще возможно, эффективно определить полномочия органов местной власти и, соответственно, построить эффективное распределение налоговых доходных источников местных бюджетов.

С целью решения этой проблемы в новой редакции федерального закона устанавливается единая для всей Российской Федерации территориальная организация местного самоуправления. Муниципальным образованием, то есть территорией, на которой осуществляется местное самоуправление, является *поселение* (городское и сельское), *муниципальный район*, *городской округ*, *внутригородская территория города федерального значения*. Установление и изменение границ муниципальных образований отнесено к ведению субъектов Российской Федерации.

Городское поселение – город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Сельское поселение – один из нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий (территорий, находящихся вне границ поселений), объединенные общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия. В системе публичной власти России органы самоуправления муниципального района должны стать своего рода «связующим звеном» между органами государственной власти и органами местного самоуправления поселений.

Городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Внутригородская территория города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В новой редакции более точно разграничены полномочия Российской Федерации и ее субъектов. Конкретизирован круг вопросов местного значения. Для каждого типа муниципального образования законом установлен свой перечень вопросов местного значения.

В соответствии с приоритетами государственной политики, провозглашенными в Послании Президента Российской Федерации в апреле 2002 года, местное самоуправление освобождается от ответственности за финансирование обязательств государства, за предоставление различных льгот, установленных федеральными законами для отдельных категорий граждан.

Таким образом, закон создает реальные предпосылки к тому, чтобы обеспечить соответствие расходных полномочий муниципальных образований их реальным финансовым возможностям, которые должны быть обеспечены соответствующими изменениями в бюджетном и налоговом законодательствах.



Очень важным положением закона является установление порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Необходимость решения этой проблемы назрела уже давно. Впервые институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями введен Федеральным законом от 12.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями закреплена также Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым установлены требования к законам субъекта Российской Федерации о наделении соответствующими полномочиями.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органам государственной власти субъектов Российской Федерации было предписано до 1 ноября 2005 года привести в соответствие с требованиями главы 4 настоящего федерального закона законы субъектов Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями.

Как показывает практика, органы государственной власти субъектов Российской Федерации передают органам местного самоуправления государственные полномочия в социальной сфере, в сфере лицензирования отдельных видов деятельности, государственного регулирования цен (тарифов), установления льгот по налогам, управления лесным и жилищным фондом, образования, здравоохранения, регистрации актов гражданского состояния, архивного фонда, совершения нотариальных действий, создания и обеспечения деятельности административных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних, ведения градостроительных и земельных кадастров, распоряжения земельными участками, природопользования, защиты от стихийных бедствий, охраны труда, образования, организации и координации мероприятий по поддержке сельскохозяйственного производства, в области административного законодательства, пожарной безопасности, защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, ветеринарии, энергетической политики и энергосбережения, рыболовства и рыбохозяйственной деятельности.

Закон содержит положения, которые в совокупности существенно повышают роль населения в решении вопросов местного значения. Вводятся новые формы непосредственного участия населения в обсуждении проблем развития муниципального образования, а также формы учета мнения населения (публичные слушания, конференции, собрания и опрос граждан). Более детально прописана организация территориального общественного самоуправления.

Новая редакция федерального закона содержит ряд положений, обеспечивающих повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления. Во-первых, устанавливается нижний предел численности представительных органов местного самоуправления, который зависит от численности населения муниципального образования. Во-вторых, вводится разделение представительной и исполнительной власти. Один и тот же человек не может возглавлять и исполнительный орган, и представительный. Указанное ограничение не распространяется на муниципальные образования, имеющие статус сельского поселения. В-третьих, устанавливается обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления муниципального образования представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа).

Также данная редакция содержит целый ряд других норм, которые мы рассматриваем как положительные. В частности, в отличие от действовавшего законодательства новая редакция содержит положение о системе муниципальных правовых актов, закрепляет институт межмуниципального сотрудничества, предусматривает особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения, наукоградах и др.

В системе муниципальных правовых актов особое место отведено уставам муниципальных образований. С точки зрения содержания уставы представляют собой учредительные акты, в которых определяется структура местного самоуправления, конкретные пределы его действия



(границы муниципального образования), вопросы, отнесенные к его ведению, соотношение форм непосредственной и представительной демократии, состав и структура муниципальных органов, взаимоотношения между ними, гарантии, ответственность и взаимоотношения с иными уровнями местного самоуправления и органами государственной власти и др. Конкретные требования к содержанию устава изложены в статье 8 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По сути это «мини-конституция», действующая в пределах отдельного муниципального образования.

С 1 сентября 2005 года территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2005 №97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» осуществляется государственная регистрация уставов муниципальных образований.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2005 №350 «О введении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» утверждены Правила ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации.

При этом Министерство юстиции Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации.

Устав муниципального образования, представленный на государственную регистрацию, с учетом соблюдения требований, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и прошедший проверку в установленном порядке, включается в государственный реестр уставов муниципальных образований.

На основании зарегистрированного в установленном порядке устава муниципальное образование подлежит внесению в государственный реестр муниципальных образований.

Для исполнения норм вышеуказанного федерального законодательства и организации работы Министерством юстиции Российской Федерации издан ряд ведомственных нормативных актов.

В целях отражения результатов деятельности Министерства юстиции Российской Федерации по государственной регистрации уставов муниципального образования и ведению государственного реестра муниципальных образований утверждена форма статистической отчетности №9 (приказ Минюста от 9 ноября 2005 года №206).

По состоянию на 01.01.2006 года территориальными органами Минюста России зарегистрировано 20 120 уставов муниципальных образований.

Наибольшее количество зарегистрированных уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований в территориальных органах Минюста России по Приволжскому (6982), Центральному (3664) и Сибирскому (3364) федеральным округам.

В 2005 году в государственный реестр муниципальных образований включено 7315 муниципальных образований.

Органы юстиции при выявлении незаконного акта местного самоуправления вправе отказать в государственной регистрации или вернуть этот акт органу, его принявшему, с целью доработки и устранения допущенных при его подготовке нарушений федерального и регионального законодательства. Таких случаев по стране 747.

Впервые в законодательной практике закон устанавливает значительный переходный период, в течение которого должны быть приняты все необходимые меры для его эффективной реализации.

В настоящий момент разработана концепция проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



Данным законопроектом предлагается внести изменения в федеральные законы от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части определения порядка и компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов (далее – муниципальный регистр).

Построение правового демократического государства связано с формированием единой системы правовых актов и обеспечением доступности правовых актов для населения. В силу федеративного устройства России и наличия самостоятельной системы местного самоуправления российское законодательство имеет федеральный и региональный уровень. На местном уровне – системе муниципальных правовых актов.

Создание регистра муниципальных нормативных правовых актов и его ведение органами государственной власти субъектов Российской Федерации:

- обеспечит доступ граждан и юридических лиц к муниципальному регистру и получение ими необходимой информации;
- окажет в целом положительное влияние на социально-экономическую обстановку в муниципальных образованиях;
- приведет к улучшению экономических условий для осуществления предпринимательской деятельности физических и юридических лиц на территории муниципального образования.

Предполагается, что создание муниципального регистра будет способствовать повышению уровня профессиональной грамотности муниципальных служащих.

Таким образом, предложенный в законе (№131-ФЗ) комплексный подход к решению проблемы дальнейшего развития местного самоуправления является не только конституционным, но и позволяющим при его последовательной реализации добиться изменения в сторону эффективности работы органов местного самоуправления по обеспечению нормальных условий жизни населения, а также обеспечить условия для повышения эффективности всей системы власти.

Новый закон имеет принципиальную особенность. Он содержит нормы, которые предполагают внесение изменений во многие отраслевые законы. Таким образом, новый закон о местном самоуправлении стал правовой основой для пересмотра всей системы законодательства в Российской Федерации.

В 2003 году в соответствии с требованиями нового закона были внесены изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации. Основная цель изменений бюджетного и налогового законодательства – создание условий для формирования местных бюджетов на уровне не ниже минимальной бюджетной обеспеченности. Основная задача этого этапа реформы – создание финансовых основ местного самоуправления для всех муниципальных образований, включая муниципальные образования с недостаточным налоговым потенциалом. Предполагается, что новый порядок перераспределения доходных источников позволит обеспечить всем муниципальным образованиям возможность сформировать бюджеты на уровне не ниже минимальной бюджетной обеспеченности – уровне, достаточном для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, предусмотренных новым законом (№131-ФЗ).

В 2004 году Федеральным законом от 22 августа 2004 года №122-ФЗ были внесены изменения более чем в 150 федеральных законов. Закон был разработан Правительством Российской Федерации на основе предложений, подготовленных упомянутой выше Комиссией при Президенте Российской Федерации. Принятием закона №122-ФЗ в основном завершился этап приведения российского законодательства в соответствие с Концепцией разграничения компетенции в системе публичной власти.

В 2004 году был принят ряд новых редакций действовавших ранее законов (Жилищного кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации и других), которые уже с самого начала разрабатывались в соответствии с Концепцией разграничения компе-



тенции в системе публичной власти и законами №95-ФЗ и №131-ФЗ. С разработкой названных актов начался новый этап в развитии правовой системы России, означающий развитие правовой системы России в ее новом качестве. Одной из составляющих этого процесса является уточнение компетенции в системе публичной власти, обусловленное изменениями общественных, а также правоприменительной практикой нового закона о местном самоуправлении (№131-ФЗ).

Приведенное в соответствие с новым законом о местном самоуправлении законодательство России должно обеспечить формирование системы дееспособных муниципальных образований, то есть муниципальных образований, способных обеспечить оказание муниципальных услуг населению на уровне минимальной бюджетной обеспеченности.

Целью следующего этапа развития российской государственности должен стать переход поселений на режим устойчивого развития. Формирование дееспособного местного самоуправления является лишь необходимым условием устойчивого социально-экономического развития городских и сельских поселений.

Таким образом, принятие новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и внесение изменений в налоговое и бюджетное законодательство, а также принятие многих других законов, вытекающих из требований новой редакции, необходимо рассматривать только как первый шаг по правовому обеспечению устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.