



*АГИБАЛОВ Юрий Владимирович — к.э.н., доцент; заместитель губернатора Воронежской области, председатель Воронежского регионального отделения Ассоциации юристов России (394036, Россия, г. Воронеж, ул. Кирова, 2; szg.agibalov@govvrn.ru)*

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАКТИКА, ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

**Аннотация.** Статья посвящена анализу муниципальной реформы, проводимой в Российской Федерации. В статье приводятся примеры пробелов в законодательстве, регулирующем статус органов местного самоуправления, и предлагаются пути их устранения.

**Ключевые слова:** муниципальное управление, местное самоуправление, муниципальная власть, муниципальная реформа

На протяжении двух десятилетий в России делается попытка создать законодательство, призванное обеспечить условия для осуществления местного самоуправления, которое гарантировано Конституцией РФ. Методом проб и ошибок ведутся поиски решения таких важных вопросов, как определение структуры органов местного самоуправления и порядок их формирования. Как справедливо отмечают сегодня ученые, муниципальная власть сегодня — это наименее отлаженный и наиболее проблемный уровень власти в Российской Федерации в части своей организации, взаимоотношений представительной и исполнительной ветвей власти, ресурсов ее деятельности, взаимодействия с органами региональной государственной власти [Дорожкин и др. 2015: 21].

Об актуальности проблематики, связанной с реформированием местного самоуправления, определением статуса и полномочий органов местного самоуправления, ролью муниципалитетов по определению оптимальной модели организации местного самоуправления на своих территориях, говорил президент РФ В.В. Путин на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления в городе Иваново<sup>1</sup>.

В современной России законодательное регулирование местного самоуправления осуществляется с 1995 г., когда был принят первый федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>, в соответствии с которым субъекты РФ были наделены правом осуществлять собственное правовое регулирование по широкому кругу вопросов местного значения. Субъекты РФ могли принимать нормативные правовые акты, регулирующие отдельные вопросы местного самоуправления, до принятия соответствующих федеральных законов. После вступления в силу федеральных законов органы государственной власти субъектов РФ должны были привести свое законодательство, а органы местного самоуправления — свои уставы и нормативные правовые акты в соответствие с нормами, закрепленными в федеральных законах. В 2003 г. был принят второй федеральный закон «Об общих прин-

<sup>1</sup> *Официальный сайт Администрации Президента РФ.* Доступ: <http://news.kremlin.ru/transcripts/21097/print/> (проверено 10.01.2016).

<sup>2</sup> *Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».* — *СЗ РФ.* 1995. № 35. Ст. 3506.

ципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – закон № 131-ФЗ). В соответствии с этим законом большинство норм стали императивными, а органы государственной власти субъектов РФ наделялись правом принимать нормативные правовые акты только по вопросам, закрепленным за ними законодательно. Практика реализации закона № 131-ФЗ показала, что регулирование всех вопросов, касающихся структуры органов местного самоуправления, их взаимодействия на федеральном уровне, для всех субъектов РФ является неэффективным, а в отдельных случаях – и нецелесообразным. На наличие проблем в системе местного самоуправления обратил внимание президент РФ В.В. Путин в своем послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. Президент определил в качестве важнейшей задачи «уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах»<sup>2</sup>.

Принятие федерального закона «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”»<sup>3</sup> (далее – закон № 136-ФЗ) положило начало новому этапу муниципальной реформы в России. Этот закон предоставил право субъектам РФ законами субъекта федерации устанавливать двухуровневую модель местного самоуправления в городских округах, осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ, определять порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления, закрепление за сельскими поселениями вопросов местного значения из числа вопросов местного значения, закрепленных за городскими поселениями.

Изменения законодательства, внесенные законом № 136-ФЗ, вызвали неоднозначную оценку ученых и практиков [Агибалов 2014; Бабичев 2014; Бабун 2014; Бабун 2015; Бялкина 2015; Васильев 2014; Казаков 2014; Кидяев 2015]. Разброс мнений достаточно широк: от утверждения о том, что муниципалитеты стали более зависимыми от региональных властей [Бабун 2015: 8], что закон несет угрозу необоснованного вмешательства органов государственной власти в компетенцию муниципальных образований, нарушения принципов их самостоятельности [Бялкина 2015: 22], до заявления о том, что многие муниципалитеты называют закон № 136-ФЗ своеобразным прорывом, который позволил децентрализовать принципы территориальной организации местного самоуправления и, главное, повысил долю регионального регулирования муниципальной сферы [Казаков 2014: 4]. По нашему мнению, несмотря на очевидные недостатки, существующие в нормах закона № 136-ФЗ, муниципальная реформа 2014 г. является, несомненно, шагом вперед в развитии законодательства [Агибалов 2014: 25]. Как справедливо подчеркнул В.В. Путин, нормы закона № 136-ФЗ «не носят императивного характера, они не навязываются, и они не обязательны, но это еще одна

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – *СЗ РФ*. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2013. Доступ: <http://news.kremlin.ru/transcripts/19825/print> (проверено 10.01.2016).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27.05.2014 № 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”». – *СЗ РФ*. 2014. № 22. Ст. 2270.



из опций, <...> один из вариантов в дополнение к тому, что функционировало, действовало до сих пор»<sup>1</sup>.

Очевидно, что эффективность принятых в законе № 136-ФЗ норм зависит от желания субъектов РФ на практике реализовать конституционные нормы. В Воронежской обл., получив возможность самостоятельно устанавливать порядок избрания глав муниципальных образований и формирования представительных органов муниципальных районов, региональная власть предоставила право решать этот вопрос муниципалитетам самостоятельно и закреплять это в уставах муниципальных образований<sup>2</sup>. Изменения федерального законодательства и законодательства Воронежской обл. в 2014–2015 гг. существенно не повлияли на порядок формирования органов местного самоуправления, распределение полномочий между ними в муниципальных образованиях Воронежской обл. Ни в одном муниципальном образовании не вносились изменения в уставы. По данным на 01.09.2015 г. из 492 глав муниципальных образований 43 (8,7%) избирались на муниципальных выборах, в т.ч. 3 – в муниципальных районах, 1 – в городском округе, 14 – в городских поселениях и 25 – в сельских поселениях; 449 – депутатами представительных органов из своего состава. Глава муниципального образования возглавляет представительный орган в 93 (или 18,7%) муниципальных образованиях, в 33 (или 6,9%) является главой местной администрации и 366 (или 74,4%) выполняет функции председателя представительного органа и главы администрации в муниципальных образованиях, имеющих статус сельского поселения. В 93 муниципальных образованиях (18,7%) главы местных администраций назначаются по конкурсу, среди них 28 возглавляют администрации муниципальных районов, 2 – городских округов, 17 – городских и 46 – сельских поселений [Агибалов 2015: 41–42].

Представительные органы 487 муниципальных образований (или 99%) были сформированы путем прямых выборов и только 5 – методом делегирования (из глав поселений и депутатов представительных органов поселений). Только в 1 муниципальном районе воспользовались правом, предоставленным законом: так, с 1 января 2016 г. в Подгоренском районе администрация будет выполнять функции администрации Подгоренского городского поселения, являющегося административным центром района [Агибалов 2015: 42].

В то же время сегодня в действующем законодательстве существуют пробелы и недостатки. В качестве примера можно привести отдельные нормы закона № 131-ФЗ и Бюджетного кодекса РФ. Так, например, в законе № 131-ФЗ наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным (ст. 38), а что касается контрольно-счетного органа, то представительный орган вправе его образовать в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля. В то же время в Бюджетном кодексе РФ наличие органа муниципального финансового контроля в муниципальных образованиях является обязательным. Сегодня в России контрольно-счетные органы, как правило, образованы во всех муниципальных районах и городских округах, чего нельзя сказать о поселениях. В связи с этим возникает ряд вопросов.

1. Кто должен будет осуществлять внешний финансовый контроль, если в муниципальном образовании нет контрольно-счетного органа?

<sup>1</sup> Официальный сайт Администрации Президента РФ. Доступ: <http://news.kremlin.ru/transcripts/21097/print> (проверено 10.01.2016).

<sup>2</sup> Закон Воронежской области от 10.11.2014 № 149-ОЗ «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий». Доступ: <http://pravo.govvm.ru> (проверено 10.01.2016).

2. Нужно ли создавать контрольно-счетные органы в муниципальных образованиях малочисленных поселений?

3. Можно ли возлагать функции муниципального финансового контроля в поселениях на контрольно-счетный орган муниципального района, в состав которого входят поселения?

Ответов на эти вопросы в действующем законодательстве нет.

В ст. 265 Бюджетного кодекса РФ до августа 2013 г. представительные органы местного самоуправления имели право осуществлять предварительный, текущий и последующий контроль за формированием и исполнением бюджетов, и они могли в какой-то мере выполнять функции внешнего финансового контроля. В связи с принятием федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> представительные органы местного самоуправления были лишены этих форм контроля. В то же время в законе № 131-ФЗ (ст. 35) в исключительной компетенции представительных органов муниципального образования находятся вопросы утверждения местного бюджета и отчета о его выполнении, принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении. При осуществлении этих полномочий представительные органы на практике осуществляют как предварительный, так и последующий контроль. Сегодня, очевидно, необходимо дальнейшее совершенствование федерального законодательства. По нашему мнению, целесообразно:

1) продолжить дальнейшее совершенствование норм закона № 131-ФЗ, регулирующих вопросы структуры и порядка формирования органов местного самоуправления, уточнения статуса и полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом в законе эти нормы должны носить диспозитивный характер, позволяющий муниципальным образованиям самостоятельно выбирать наиболее приемлемые из них и закреплять их в своих уставах;

2) повысить статус главы муниципального образования, который должен стать высшим должностным лицом муниципального образования. Муниципалитетам необходимо предоставить право самостоятельно решать вопрос о порядке избрания главы муниципального образования, а также возможность совмещать функции главы администрации с правом председательствования в представительном органе местного самоуправления, как это закреплено сегодня в отношении муниципальных образований, имеющих статус сельских поселений. Подобная практика хорошо себя зарекомендовала в Воронежской обл. в 1995—2006 гг. Но это должно быть право, а не обязанность муниципальных образований;

3) предоставить право осуществления предварительного контроля представительным органам местного самоуправления муниципальных образований, т.к. на практике они его осуществляют при принятии бюджета, и последующего контроля в ходе рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета, а также муниципальных программ. В ходе этого контроля представительные органы должны давать оценку муниципальных программ и бюджета с точки зрения их влияния на социально-экономическое развитие муниципального образования и обеспечения прав жителей на благоприятную среду обитания;

4) внести в закон № 131-ФЗ норму, в соответствии с которой наличие контрольно-счетного органа является обязательным в муниципальных районах и городских округах; одновременно с этим предоставить право муниципальным образованиям поселений самостоятельно решать вопрос о необходимости образования контрольно-счетного органа. В случае если в поселении в соответствии

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». — *СЗ РФ*. 2013. № 31. Ст. 4191.



с уставом муниципального образования контрольно-счетный орган не образуется, то функции внешнего финансового контроля в них должен выполнять контрольно-счетный орган муниципального района.

### Список литературы

Агибалов Ю.В. 2014. Муниципальная реформа 2014 года: шаг вперед или два шага назад? – *Вестник Воронежского государственного университета*. Сер. Право. № 4(19). С. 23-33.

Агибалов Ю.В. 2015. *Местное самоуправление в Воронежской области: этапы становления и развития*. – Воронеж: Правительство Воронежской области. 80 с.

Бабичев И. 2014. Муниципальный передел. – *Российская Федерация сегодня*. № 13-14.

Бабун Р. 2014. Федеральный закон № 136-ФЗ принят: что дальше? – *Муниципальное право*. № 3. С. 2-8.

Бабун Р. 2015. 2014 год в истории местного самоуправления России: шаг вперед, два шага назад. – *Практика муниципального управления*. № 2. С. 7-14.

Бялкина Т.М. 2015. Начало пути: 25 лет первому закону о местном самоуправлении. – *Вестник Воронежского государственного университета*. № 2(21). С. 16-25.

Васильев В.И. 2014. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания. – *Журнал российского права*. № 11. С. 51-59.

Дорожкин Ю.Н., Фролова И.В., Газизова Л.И., Евдокимов Н.А. 2015. Муниципальная власть в регионах современной России: конфликтогенный потенциал развития. – *Власть*. № 10. С. 21-27.

Казаков В.А. 2014. О правах и обязанностях местного самоуправления. – *Самоуправление*. № 11. С. 3-5.

Кидяев В.Б. 2015. Самоуправление – общее дело (вопросы совершенствования законодательства и проблемы правоприменения в сфере организации местного самоуправления в Российской Федерации). – *Самоуправление*. № 1. С. 4-6.

AGIBALOV Yuriy Vladimirovich, Cand.Sci.(Econ.), Associate Professor, Deputy Governor of the Voronezh region, Chairman of the Voronezh regional office of Association of Lawyers of Russia (2 Kirova St, Voronezh, Russia, 394036; szg.agibalov@govvrn.ru)

## LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION: PRACTICE, PROBLEMS AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT

**Abstract.** The article is devoted to the analysis of municipal reform in the Russian Federation. The article gives the examples of problems in legislation, which regulates the status of local governments, and offers the directions of its improvement.

**Keywords:** municipal management, local self-government, municipal administration, municipal reform