

зультативности принимаемых на федеральном и региональном уровнях решений в сфере социальной, культурной и экономической политики, в той или иной мере затрагивающих вопросы развития молодежи (как субъекта будущего) в средне- и долгосрочной перспективе, что может стать ведущим фактором повышения эффективности стратегических решений и выбора приоритетов уже государственной политики в целом.

Список литературы:

1. Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 N 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
2. Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2006 N 1760-р (ред. от 16.07.2009) «О Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
3. Гневашева В.А., Фальковская К.И. Эффективность молодежной политики: проблема определения критериев (результаты экспертного опроса) [Электронный ресурс] // Информационный гуманитарный портал «Знание. Понимание. Умение». – 2011. – № 6 (ноябрь – декабрь). – Режим доступа: http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2011/6/Gnevasheva~Falkovskaia_Youth_Policy_Efficiency/.
4. Меркулов П.А., Елисеев А.Л. Формирование молодежной политики в Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 3. – С. 301-305.
5. Елисеев А.Л. Разработка и основные положения государственной молодежной политики в Российской Федерации на рубеже XX-XXI веков // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 4. – С. 207-214.

Голоктионова Юлия Геннадьевна

к.э.н., доцент кафедры экономики предприятий

ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»

e-mail: golokdim@mail.ru

Ильминская Виктория Игоревна

студентка 2 курса финансово-экономического факультета

ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»

e-mail: ilminskaya_svetl@mail.ru

УДК 342.9 (470)

В.В. Сорока, Н.А. Самохина

СПЕЦИФИКА ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В РФ

В статье анализируется функционирование и развитие правовой базы местного самоуправления в РФ. Авторы рассматривают нормативно-правовые акты, посвящённые деятельности органов местного самоуправления, анализируют их функционирование на федеральном, региональном и муниципальном уровне, выявляют несоответствие теоретических положений практическим реалиям.

Ключевые слова: местное самоуправление, правовая база местного самоуправления, Конституция РФ, Федеральный закон о местном самоуправлении.

Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется уровнем развития правовой базы. Правовая база местного самоуправления – это система законодательных и иных нормативных актов, на основе которых оно функционирует. Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, а также правовая база Российской Федерации, включающая в себя Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы и законы субъектов.

Формирование правовой базы местного самоуправления в РФ основано на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненности правовых норм. Поскольку установление общих принципов организации местного самоуправления является предметом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, оно предполагает издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что правовая база местного самоуправления современной РФ находится в стадии формирования. Но в системе правовых знаний уже выделилась особая отрасль – муниципальное право. Оно регулирует отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления [1].

Нормативно-правовая основа местного самоуправления представляет собой многоуровневую систему элементов, взаимосвязанных между собой. Исследователи выделяют следующие уровни нормативно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления: федеральный, региональный и муниципальный. Рассмотрим каждый из этих уровней и проанализируем особенности функционирования местного самоуправления.

Федеральный уровень. Во главе системы нормативно-правовых актов, представляющих собой правовое регулирование в Российской Федерации, стоит Конституция РФ. Характеризуя роль норм Конституции РФ в современных условиях, особо подчеркнем следующее: во-первых, Конституция РФ не ограничивает местное самоуправление публично-властными и экономическими делами, а допускает его активные позиции в гражданском обществе, в духовно-нравственном, просветительском и патриотическом воспитании личности.

Во-вторых, Конституция РФ предопределяет возможности и пределы каждого уровня публичной власти в создании нормативных основ местного самоуправления. Конституция РФ определяет роль Российской Федерации как центра, от которого исходят основополагающие нормы и правила для местного самоуправления на всей территории России, вместе с тем предполагая и возможности субъектов РФ в регулировании муниципальной жизни.

Существенным вкладом в нормативное правовое регулирование в сфере

местного самоуправления стали Указы Президента РФ: от 11 июля 1997 г. «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ»; от 29 мая 1997 г. «О Совете по местному самоуправлению в РФ»; от 22 октября 1998 г. «О Конгрессе муниципальных образований РФ»; от 15 октября 1999 г. «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ».

Федеральными законами и указами Президента РФ ставились определенные задачи перед Правительством РФ в части обеспечения организации и деятельности местного самоуправления. Соответственно постановлениями Правительства РФ утверждались федеральные целевые программы, порядок решения отдельных вопросов в интересах местной власти, определялся перечень мер, направленных на решение конкретных проблем, реализацию отдельных законов и указов [6].

Федеральное нормативное правовое регулирование в целом обеспечило формирование основ муниципального права и становление институтов местного самоуправления. Однако это законодательство трудно назвать совершенным, оно было внутренне противоречивым и не системным, что особенно касалось федерального налогового и бюджетного законодательства в части, устанавливающей доходные источники и принципы финансовой обеспеченности местных бюджетов.

Сам Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержал немало неточных, приблизительных, неоднозначных по своему смыслу норм. Оценивая Закон, крупнейший знаток российского муниципального права В.И. Васильев отметил, что более половины его статей нуждалось в изменении и уточнении [2].

Существенные корректировки в отношении властной природы местного самоуправления, необходимости его повсеместного создания и особенно на уровне сельских поселений, уточнения круга вопросов ведения местного самоуправления потребовали принятия нового федерального закона. Им стал Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятый в октябре 2003 г.

Анализ этого Закона свидетельствует о том, что при сохранении конституционной модели местного самоуправления, организационно самостоятельного от государственной власти, реальные отношения должны быть значительно модернизированы:

- с одной стороны, создаются возможности развития самоуправленческих начал, что, прежде всего, связано с существенным увеличением количества муниципальных образований, преимущественно за счет сельских поселений;
- с другой стороны, можно говорить о восстановлении вертикали власти, прежде всего за счет взаимодействия и взаимной ответственности органов государственной власти и местного самоуправления. В данном случае допустимо говорить о мягком встраивании органов местного самоуправления в систему органов публичной власти вместе с органами государственной власти.

Усиление влияния органов государственной власти на местную власть сказывается в целом в федеральном законодательстве. Федеральный уровень значительно усиливает свое присутствие, переводя решение многих вопросов на единую законодательную основу.

В особенности отметим следующее:

- принят Федеральный закон от 21 июля 2005 г. «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» [3];
- внесены изменения и дополнения, определяющие порядок формирования местных бюджетов и их доходную часть, в Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» [13];
- в Налоговом кодексе РФ появился раздел «Местные налоги», уточнены налоговые права и льготы органов местного самоуправления [7];
- принят Федеральный закон от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе РФ» [12];
- Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. внесены многочисленные изменения в различные федеральные законы и Основы законодательства, при этом отдельные федеральные полномочия переданы для осуществления на уровень органов власти субъектов РФ, а в ряде случаев уточнены также и полномочия органов местного самоуправления.

Следует добавить, что Российская Федерация оставляет за собой регулирование статуса специальных территориальных единиц, а также организации в них органов местного самоуправления. Так, сохраняет действие Закон РФ от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании» [9], приведенный в соответствие с Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления.

Региональный уровень. Акты субъектов РФ по вопросам местного самоуправления являются частью его нормативных правовых основ. Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» по многим позициям предусматривал существование актов субъектов РФ. И они довольно интенсивно развивали свое правотворчество, причем это были и общие законы о местном самоуправлении, и законы по тем или иным вопросам местного самоуправления. По оценкам Конгресса муниципальных образований, правовая база местного самоуправления была сформирована большинством субъектов РФ.

Таким образом, законодательство субъектов РФ, адресованное местному самоуправлению, до недавнего времени было весьма разветвленным, включало их конституции и уставы, законы о местном самоуправлении, о порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципального образования, о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, о порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований, о выборах депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, об их отзыве, о местных референдумах, о территориальном общественном самоуправлении, о статусе

выборного должностного лица местного самоуправления, о муниципальной службе и многие другие.

С появлением Федерального закона 2003 г. вопросы полноты, качества и необходимости регионального регулирования относительно местного самоуправления приобрели новые ракурсы.

Во-первых, в ряде направлений необходимость такого регулирования сохраняется, хотя и есть проблемы в его организации:

а) поскольку само федеральное законодательство, включая и базовый Федеральный закон 2003 г., находится в динамике и постоянно подвергается корректировкам, трудно требовать совершенства от законодательства субъектов РФ: прежние законы о местном самоуправлении частично устарели, а принятие новых задерживается до появления стабильности в регулировании на федеральном уровне.

б) ведению субъекта РФ отнесены вопросы его административно-территориального устройства, и субъект призван согласовать с ним организацию местной власти;

в) каждый субъект должен определять в своем законодательстве порядок выборов депутатов представительных органов и должностных лиц муниципальных образований, а также их отзыва, несмотря на подробное регулирование в федеральном законодательстве избирательного процесса;

г) на уровне субъектов РФ регулируется порядок проведения региональных, а также местных референдумов;

Ряд исследователей (С. Королёв, А. Сергеев) считает, что на уровне субъекта РФ необходимо принять общие модельные акты, например положения о представительном органе, о главе муниципального образования, о местной администрации, о территориальном общественном самоуправлении, о контрольном органе муниципального образования и др. Данные документы позволят работать на основе грамотного образца, утвержденного на уровне субъекта РФ, нежели плодить зачастую малограмотные муниципальные документы [5].

То же самое можно сказать о государственной регистрации уставов и о ведении реестра муниципальных образований – соответствующие полномочия возложены на региональные подразделения федеральных органов исполнительной власти (системы Министерства юстиции РФ), и уже в силу этого субъекты РФ не вправе осуществлять свое регулирование.

Во вновь принятом Федеральном законе 2007 г. о муниципальной службе в РФ в ст. 3 записано, что правовые основы муниципальной службы в РФ составляют наряду с федеральными актами также конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Однако трудно представить, что может быть содержанием актов регионального и местного правотворчества в данной сфере, тем более что в той же статье Закона сказано: на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными данным Федеральным законом.

Муниципальное правотворчество. Нормативную правовую основу на местном уровне составляют муниципальные правовые акты. В соответствии с Федеральным законом 2003 г. (ст. 2) муниципальный правовой акт – это решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом МСУ и (или) должностным лицом МСУ, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

Из приведенного определения следует, что муниципальный правовой акт может быть как нормативным, так и индивидуальным.

Статьи 2 и 7 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» четко обозначают пределы местного правотворчества: муниципальные правовые акты принимаются по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Таким образом, нами были обозначены основные нормативно-правовые документы, регламентирующие деятельность органов местного самоуправления. Анализируя законодательство в данной области, мы определили, что одной из проблем является проблема разграничения полномочий деятельности федеральной власти и власти на местах, а также отсутствие эффективного законодательства, регламентирующего деятельность местной власти.

Список литературы:

1. Зотов В.Б., Макашева З.М. Муниципальное управление: учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С.14.
2. Тощенко Ж. Политическая социология: учебник для вузов. – М.: Издательство Юнити-Дана. – 495 с.
3. О государственной регистрации уставов муниципальных образований: ФЗ от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3108.
4. О закрытом административно-территориальном образовании: ФЗ от 28.11.1996 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5503.
5. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / под общ. Ред. А.В. Иванченко. – М.: Фонд Либеральная миссия, 2003. – 300 с.
6. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/179767/>.
7. Постановление Правительства РФ от 6 марта 1996 г. «О некоторых мерах по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/105825/>.
8. Постановление Правительства РФ от 27 июня 1996 г. «О некоторых мерах по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/10135415/>.
9. Постановление Правительства РФ от 15 декабря 1999 г. «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания

условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17543/.

10. Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ; (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824; 2000. – № 32. – Ст. 3340.

11. О муниципальной службе в РФ: ФЗ от 2.03.2007 г. № 25-ФЗ // СЗ РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

12. О финансовых основах местного самоуправления в РФ: ФЗ от 25.09.1997 г. № 126-ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4464.

Сорока Василий Васильевич

*преподаватель кафедры общеобразовательных дисциплин
ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»
e-mail: vaseksoroka@mail.ru*

Самохина Наталья Анатольевна

*преподаватель кафедры общеобразовательных дисциплин
ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»
тел: 89536176721*