

15 октября 1999 года

№ 1370

УКАЗ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В целях обеспечения условий для дальнейшего развития и эффективной деятельности местного самоуправления, реализации его конституционных полномочий постановляю:

1. Утвердить прилагаемые **Основные положения** государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.

2. Предложить федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации применять Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации при решении практических задач в сфере местного самоуправления, а также при разработке нормативных правовых актов, касающихся осуществления местного самоуправления.

3. Рекомендовать Конгрессу муниципальных образований Российской Федерации, союзам и ассоциациям муниципальных образований, органам местного самоуправления содействовать реализации государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Президент
Российской Федерации
Б.ЕЛЬЦИН

Москва, Кремль

15 октября 1999 года

№ 1370

Утверждены
Указом Президента
Российской Федерации
от 15 октября 1999 г. N 1370

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации закрепляют единую систему представлений о целях, приоритетных направлениях, задачах и принципах политики государства в сфере развития местного самоуправления, а также о механизмах ее реализации.

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 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.

I. Конституционная модель местного самоуправления в России и его роль в формировании демократического государства и гражданского общества

[Конституцией](#) Российской Федерации установлено, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления

обладают своей компетенцией.

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия.

В то же время местное самоуправление признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом.

Для эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственных (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и интересов местных, то есть общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования. Роль выразителя местных интересов и призвано играть местное самоуправление.

В соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Государством признается и защищается муниципальная собственность, в том числе собственность на землю и другие природные ресурсы. Данные конституционные положения относятся к основам конституционного строя Российской Федерации и направлены на обеспечение политической и правовой стабильности положения местного самоуправления в системе публичной власти.

Участие граждан в осуществлении местного самоуправления гарантируется конституционными правами избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления, самостоятельно решать вопросы местного значения (как через органы местного самоуправления, так и путем прямого волеизъявления), самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, как и органы государственной власти, создают условия для осуществления прав граждан на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на образование, ряда других прав.

[Конституцией](#) Российской Федерации названы важнейшие вопросы местного значения: управление муниципальной собственностью,

формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка. Федеральные и региональные законы относят к вопросам местного значения также иные вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Кроме того, муниципальные образования вправе принимать к рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Гарантиями местного самоуправления являются право на судебную защиту, право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных [Конституцией](#) Российской Федерации и федеральными законами.

Положения [Конституции](#) Российской Федерации, определяющие основные принципы осуществления местного самоуправления, явились результатом осмысления отечественного опыта организации местной власти с учетом сформулированных в Европейской [хартии](#) местного самоуправления общих для демократических государств принципов децентрализации управления, самоорганизации граждан, законности, осуществления публично - властных полномочий на уровне, позволяющем наиболее эффективно их реализовывать.

Особую роль играет местное самоуправление в становлении гражданского общества в России, являясь одновременно и механизмом формирования такого общества, и его неотъемлемой составной частью. Включение членов местного сообщества в процесс принятия общественно значимых решений является одним из механизмов реального осуществления народовластия.

Органы государственной власти должны не только создавать правовую и экономическую основы деятельности муниципальной власти, но и разъяснять населению государственную политику в области развития местного самоуправления, способствовать тому, чтобы граждане имели реальную возможность участвовать в решении вопросов местного значения.

Принятие государственных нормативов и стандартов в области медицины, образования, коммунального обслуживания, безопасности, а также применение этих нормативов в муниципальных образованиях должны быть нацелены на решение задач развития человеческого потенциала территории и местного сообщества. Это станет возможным только при активном гражданском участии жителей, при постоянной обратной связи между местной властью и местным сообществом.

Развитие международного сотрудничества в экономической, гуманитарной и других областях на уровне муниципальных образований и их объединений играет важную роль в налаживании добрососедских отношений с зарубежными государствами, способствует сближению народов.

Местное самоуправление позволяет оптимизировать использование общенациональных ресурсов. Местные сообщества способны решать свои проблемы в наиболее эффективных формах, с учетом конкретных условий каждой отдельной территории. Поэтому реально действующее местное самоуправление позволяет государственной власти сконцентрироваться на решении проблем федерального и регионального уровня, способствует повышению эффективности государственного управления.

Поддержка местного самоуправления со стороны государства и создание условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований должны быть ориентированы на эффективное и согласованное функционирование федеральных, региональных и муниципальных органов власти, государственных и гражданских институтов в целях обеспечения конституционных прав и свобод граждан России, повышения жизненного уровня и благосостояния многонационального народа Российской Федерации.

II. Современное состояние местного самоуправления в России

Принятая в 1993 году [Конституция](#) Российской Федерации создала необходимую конституционно - правовую основу для самостоятельного решения местными сообществами вопросов местного значения, а также для реализации коллективных интересов граждан, связанных с местом их проживания.

В настоящее время на федеральном уровне в основном создана нормативная правовая база, необходимая для организации и деятельности местного самоуправления. В развитие конституционных норм разработан и принят основополагающий нормативный правовой акт, регламентирующий осуществление местного самоуправления в Российской Федерации, - [Федеральный закон](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также ряд федеральных

законов, регламентирующих вопросы проведения муниципальных выборов и местных референдумов, финансово - бюджетной деятельности местного самоуправления, организации муниципальной службы, деятельности муниципальных образований как субъектов гражданско - правовых отношений. Российской Федерацией ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления.

Значительная часть правового регулирования местного самоуправления должна осуществляться также на региональном и муниципальном уровне власти. В связи с этим в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях идет активный процесс формирования нормативной правовой базы местного самоуправления.

На территориях большинства субъектов Российской Федерации проведены муниципальные выборы и местное самоуправление осуществляется в формах, в основном соответствующих требованиям Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Однако формирование полноценных органов местного самоуправления еще не завершено. В Российской Федерации существуют территории, население которых не реализовало свое конституционное право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. В ряде случаев органы местного самоуправления не имеют возможности осуществлять свои конституционные полномочия, в частности - по формированию, утверждению и исполнению местных бюджетов, установлению местных налогов и сборов, управлению муниципальной собственностью. Это не только ущемляет права граждан на участие в местном самоуправлении, но и значительно затрудняет проведение выборов в органы государственной власти, так как в ходе избирательного процесса обязательным является участие в нем органов местного самоуправления. Кроме того, в городских, сельских поселениях и на иных территориях, где отсутствуют органы местного самоуправления, не могут собираться местные налоги и сборы, поскольку правом устанавливать их обладают только представительные органы местного самоуправления.

Успешное строительство экономически развитого федеративного государства, достижение политической и общественной стабильности невозможны без согласованной деятельности всех уровней власти. Разграничение компетенции между федеральными, региональными и муниципальными органами власти должно осуществляться с учетом особенностей соответствующей территории (географических, экономических, демографических, этнических и других), чтобы конкретные полномочия возлагались на органы власти, способные максимально эффективно их осуществлять.

Ряд нерешенных проблем, вызванных экономическими трудностями в стране, неполнотой законодательного регулирования (в первую очередь,

отсутствием четкого разграничения компетенции между федеральными, региональными и муниципальными органами власти), приводит к разногласиям и конфликтам между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Предстоит кропотливая работа органов законодательной, исполнительной и судебной государственной власти по разрешению таких разногласий и конфликтов.

Проблема нередко усугубляется субъективным фактором - неумением, а подчас и нежеланием соответствующих должностных лиц вырабатывать согласованные решения, направленные на взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов власти в интересах населения.

В целях координации усилий по защите прав органов местного самоуправления и взаимодействия с органами государственной власти муниципальные образования объединяются в союзы и ассоциации. За последние годы в России созданы общероссийские, межрегиональные, региональные, специализированные объединения муниципальных образований. Практические результаты, достигнутые в ходе муниципальной реформы, в немалой степени явились следствием совместной работы таких объединений.

По инициативе союзов и ассоциаций муниципальных образований учрежден **Конгресс** муниципальных образований Российской Федерации - единая общенациональная организация, представляющая интересы всех муниципальных образований при взаимодействии с федеральными органами государственной власти, а также с зарубежными и международными организациями, занимающимися вопросами местного самоуправления.

Создан и действует Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации - федеральный координационный центр при Президенте Российской Федерации, обеспечивающий рассмотрение важнейших вопросов развития местного самоуправления и подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации.

В процессе становления местного самоуправления выявился ряд общих проблем, среди которых необходимо выделить следующие проблемы:

1. Несогласованность и несистематизированность законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении. Ряд федеральных нормативных правовых актов, в первую очередь принятых до вступления в силу **Конституции** Российской Федерации, содержат положения, не соответствующие конституционному статусу местного самоуправления; кроме того, нормы, регулирующие отдельные вопросы осуществления местного самоуправления, содержатся в значительном количестве отраслевых законодательных и иных нормативных правовых актов.

2. Неполное и непоследовательное законодательное регулирование

вопросов организации и деятельности местного самоуправления. Нормы [Конституции](#) Российской Федерации и принятых нормативных правовых актов не исчерпывают необходимое правовое обеспечение осуществления местного самоуправления. Кроме того, серьезные трудности в практической деятельности органов местного самоуправления вызывает неоднозначность в понимании некоторых норм российского муниципального права, в том числе закрепленных [Конституцией](#) Российской Федерации.

3. Несоблюдение законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, в том числе:

принятие законодательных актов субъектов Российской Федерации, противоречащих [Конституции](#) Российской Федерации и федеральному законодательству;

принятие нормативных правовых актов органов местного самоуправления, противоречащих [Конституции](#) Российской Федерации, федеральному законодательству и законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации;

невыполнение норм муниципального права должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

4. Бездействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, отсутствие нормативного регулирования на соответствующем уровне вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления.

5. Отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов Российской Федерации) и органами местного самоуправления является одной из наиболее острых проблем становления местного самоуправления, препятствующих эффективному решению ряда важнейших вопросов деятельности органов местного самоуправления, в том числе вопроса наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

6. Недостаточное обеспечение финансово - экономической самостоятельности муниципальных образований. Эта проблема включает в себя комплекс вопросов, решаемых как на государственном, так и на муниципальном уровне. К ним относятся вопросы формирования муниципальной собственности (в том числе муниципальной собственности на землю), создания условий для формирования полноценных местных бюджетов (в том числе учета специфики муниципальных образований при распределении государственных финансовых ресурсов), создания стабильной нормативной основы экономической деятельности муниципальных образований и другие.

7. Несовершенство механизмов судебной защиты местного самоуправления, недостаточная урегулированность вопроса обеспечения исполнения судебных решений, а также несовершенство системы подготовки судебных кадров и повышения квалификации судей в сфере муниципального права.

8. Отсутствие права органов местного самоуправления на защиту посредством конституционного судопроизводства прав местного самоуправления и конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления.

9. Нехватка квалифицированных муниципальных кадров. Общероссийская система кадрового обеспечения муниципальных образований, обучения выборных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих до настоящего времени не сложилась.

Деятельность государства по решению указанных проблем должна осуществляться в рамках единой государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.

III. Цель, основные направления и задачи государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации

Целью государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации является обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышения эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства.

Для достижения указанной цели эта политика должна быть направлена:

на обеспечение реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;

на создание условий для реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления;

на обеспечение государственных гарантий местного самоуправления.

В рамках каждого из названных направлений предстоит решать следующие задачи:

1. Обеспечение реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления предполагает:

а) создание условий для реализации конституционных прав граждан, прежде всего прав:

избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;

осуществлять местное самоуправление через выборные и иные органы местного самоуправления;

участвовать в решении вопросов местного значения путем прямого волеизъявления, а также путем организации и деятельности территориального общественного самоуправления;

б) законодательное определение порядка учета мнения населения при изменении границ муниципальных образований;

в) создание эффективной системы взаимодействия органов местного самоуправления с населением, в том числе:

формирование механизмов контроля за эффективностью деятельности органов местного самоуправления со стороны населения;

формирование механизмов ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением;

организацию системы разъяснения населению конституционных основ местного самоуправления и государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.

2. Создание условий для реализации органами местного самоуправления своих конституционных полномочий предполагает:

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 Российской Федерации, 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.

3. Обеспечение государственных гарантий местного самоуправления, а также обеспечение соблюдения органами государственной власти и органами местного самоуправления законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении и исполнения нормативных правовых актов органов местного самоуправления, что предполагает:

а) защиту прав местного самоуправления, установленных [Конституцией Российской Федерации](#) 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.

IV. Принципы государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации

Государственная политика в области развития местного самоуправления в Российской Федерации формируется и реализуется на основе соблюдения следующих принципов:

единство целей, направлений, задач и механизмов реализации государственной политики;

комплексный подход к реализации государственной политики;

взаимодействие и сотрудничество федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе реализации государственной политики;

преемственность государственной политики на разных этапах проведения муниципальной реформы;

всесторонняя поддержка местного самоуправления со стороны государства;

невмешательство органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления;

контроль со стороны государства за реализацией государственными органами и их должностными лицами государственной политики.

V. Механизмы реализации государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации

Государство в лице федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации располагает рядом механизмов, позволяющих осуществлять государственную политику в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. К таким механизмам относятся:

правовое регулирование организационной, финансовой и хозяйственной самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения;

формирование системы государственных органов, занимающихся вопросами местного самоуправления;

принятие федеральных и региональных программ, способствующих реализации конституционных основ местного самоуправления и развитию муниципальных образований;

бюджетное и налоговое регулирование, позволяющее обеспечить сбалансированные минимальные местные бюджеты, создать условия для оптимизации налоговой базы муниципальных образований;

передача в муниципальную собственность находящихся в государственной собственности объектов, необходимых для осуществления полномочий местного самоуправления;

методическая поддержка местного самоуправления, в том числе организация и проведение конференций, семинаров по актуальным вопросам местного самоуправления;

подготовка и повышение квалификации кадров для местного самоуправления, в том числе повышение квалификации выборных лиц местного самоуправления, подготовка кандидатов и участников выборных кампаний к выборам и другим процедурам прямого волеизъявления населения;

информационная поддержка местного самоуправления, в том числе разъяснение населению конституционных основ местного самоуправления, информирование его о ходе и проблемах реформы местного самоуправления, о роли населения в создании системы общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления;

широкое использование согласительных процедур при решении проблем, возникающих в процессе взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Комплексное использование указанных механизмов в рамках долгосрочных федеральных и региональных целевых программ поддержки местного самоуправления будет способствовать наиболее эффективной реализации государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.

* * *

Реализация государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации требует комплексного подхода к решению поставленных задач, поэтапного их выполнения, а также определения приоритетных направлений на соответствующем этапе реализации государственной политики.

Успешная реализация государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации должна привести к созданию системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти. Эффективное функционирование этой системы позволит обеспечить:

улучшение условий жизни населения в каждом муниципальном образовании;

обретение гражданами навыков демократического взаимодействия с формируемыми ими органами местного самоуправления, а также навыков общественного контроля за эффективностью их деятельности;

устойчивое самостоятельное развитие муниципальных образований.
