

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: НА ОСТРИЕ РЕФОРМЫ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ВОПРОСАМ САМОУПРАВЛЕНИЯ
Леонид Юлианович Рокецкий

Имеющаяся на начало 2002 года федеральная законодательная база местного самоуправления на первый взгляд казалась идеальной. Она соответствует и Конституции Российской Федерации, и Европейской хартии. Но практика показывает, что действующие законы, прежде всего базовый закон об общих принципах организации местного самоуправления, не решают стоящие перед обществом задачи. Ведь закон должен не только устанавливать широкие права и определять возможности, его нормы должны содержать конкретные пути реализации и действенный механизм самозащиты. В их отсутствии была (и пока остается) основная проблема местного самоуправления в России.

В прошлом году в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию было отмечено, что в течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания проблемам местного самоуправления, и одним из источников сложившейся ситуации является низкое качество его законодательной базы. Была озвучена важная государственная задача – разработка и принятие новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Таким образом, стало очевидным общее направление реформы. Однако конкретное содержание изменений еще должно было быть выработано.

По инициативе комитета совместно с Администрацией Президента Российской Федерации проведены консультативные совещания в Центральном, Северо-Западном и Уральском федеральных округах. Затем представители комитета участвовали в работе рабочей группы по подготовке Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Параллельно представители комитета участвовали

в деятельности рабочей группы Государственного совета Российской Федерации, готовящей предложения о реформировании местного самоуправления.

В ноябре прошлого года по инициативе комитета и Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, с которым комитет осуществляет постоянное и тесное сотрудничество, у Председателя Совета Федерации С.М. Миронова с участием лидеров фракций Государственной Думы проведено совещание по проблемам содержания отдельных положений проекта новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На совещании обсуждались проблемы придания городскому поселению статуса городского округа, сохранения права муниципальных образований осуществлять казначейское обслуживание исполнения местных бюджетов через муниципальные казначейства, соотнесения вступления в действие новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с соответствующими изменениями Налогового и Бюджетного кодексов, допустимости выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений через бюджеты муниципальных районов и ряд других вопросов.

Важнейшим мероприятием, подготовленным и проведенным комитетом, стали парламентские слушания «Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В них приняли участие более 150 человек. Участники парламентских слушаний, поддерживая в основном концепцию проекта нового федерального закона, направленного на совершенствование правового регулирования местного самоуправления, создание условий для наиболее эффективного решения вопросов местного значения, признали дискуссионность ряда положений представленного проекта. Немало выявленных при обсуждении недостатков было устранено в ходе дальнейшей работы над законопроектом.

В ходе парламентских слушаний была также отмечена необходимость разработать и осуществить систему мер по введению закона в действие, включающую, в частности, принятие программы развития местного самоуправления, предусматривающей поэтапные мероприятия по внедрению закона в жизнь; кардинальные изменения Налогового и Бюджетного кодексов Российской Федерации в части обеспечения финансовых основ местного самоуправления (без таких изменений федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления не может вступить в силу); создание специализированного органа исполнительной власти, обеспечивающего реализацию закона; развитие с помощью государства кадрового потенциала органов местного самоуправления.

Без соответствующей экономической базы полноценное местное самоуправление немислимо. Поэтому к ведению комитета отнесены вопросы регулирования порядка передачи объектов федеральной государственной собственности в муниципальную. В настоящее время регулирование процесса передачи имущества в муниципальную собственность носит в значительной степени подзаконный характер. Не всегда обеспечивается соответствие имущественных ресурсов задачам органов местного самоуправления. В частности, не продумана и не установлена законодательно гибкая система перераспределения публичной собственности при перераспределении функций между уровнями публичной власти, затягивается процесс передачи земель в муниципальную собственность, не учтены интересы местного самоуправления при разграничении других природных ресурсов.

В ноябре прошлого года комитетом подготовлен и проведен «крутой стол» на тему «Вопросы разграничения собственности Российской Федерации, его оптимизация, механизмы передачи собственности», на котором был обсужден комплекс вопросов, касающихся имущественной основы местного самоуправления. Признано необходимым урегулировать федеральным законом порядок передачи имущества из государственной в муниципальную собственность, а также решение вопросов разграничения имущества между типами муниципальных образований. Рекомендовано не допускать принудительной возмездной передачи в муниципальную собственность по решениям органов государственной власти имущества, содержание



которого влечет затраты для муниципального бюджета и не может приносить доходы в местный бюджет. Была предложена гибкая система перераспределения публичной собственности при перераспределении на постоянной основе функций между органами государственной власти и органами местного самоуправления, органами местного самоуправления разных типов.

Не менее важно наличие у местного самоуправления финансовых ресурсов. Нынешнее состояние финансовых основ местного самоуправления в Российской Федерации можно охарактеризовать как кризисное. Действующее законодательное регулирование не обеспечивает наличия у органов местного самоуправления достаточных финансов для осуществления всех их полномочий в полном объеме. Поэтому данный вопрос стал одним из предметов ведения комитета.

Для рассмотрения вопросов финансового обеспечения местного самоуправления и подготовки предложений в этой сфере подготовлены и проведены «круглые столы» и выездные заседания. В частности, состоялось выездное заседание в городе Калуге на тему «Проблемы законодательного обеспечения нетрадиционных источников финансирования муниципальных образований, функционирования и реформирования ЖКХ». Общий вывод из обсуждения проблем на этих мероприятиях состоял в необходимости сочетания реформирования бюджетно-налогового законодательства с творческим поиском имеющихся в рамках действующего законодательства возможностей пополнения местных бюджетов.

К ведению комитета относится и вопрос регулирования особенностей организации местного самоуправления на приграничных территориях, в закрытых административно-территориальных образованиях и городах федерального значения. Предлагается принимать программы переходного периода для закрытых административно-территориальных образований, предполагающие, в частности, сохранение объема и порядка финансирования соответствующих территорий в течение по крайней мере двух лет.

В настоящее время продолжается и текущая законодотворческая работа в сфере, непосредственно посвященной организации местного самоуправления. В значительной степени это связано с ожиданием принятия новой редакции закона. Вопросы местного самоуправления затрагиваются во многих федеральных законах. С начала работы комитета им рассмотрено с точки зрения защиты прав и законных интересов местного самоуправления более 150 законопроектов, направленных нам Советом Государственной Думы после внесения субъектами законодательной инициативы, а также законопроекты, принятые Государственной Думой в первом чтении. Комитет участвует в проводимой в Совете Федерации работе фактически над всеми принятыми Государственной Думой федеральными законами, затрагивающими интересы местного самоуправления.

Основную свою задачу комитет видит в недопущении включения в отраслевые законы таких положений, которые ограничивали бы местное самоуправление, налагали на него нефинансируемые мандаты и иным образом нарушали его права. В связи с реформой местного самоуправления предстоит «большая чистка» законодательства. Однако по наиболее острым вопросам комитет проводит работу уже сейчас. Так, для вынесения на рассмотрение Совета Федерации в качестве его законодательной инициативы разработан проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе». Он направлен на исключение обязанностей органов местного самоуправления по организации призыва на военную службу, которые фактически влекут за собой расходы местного бюджета, не финансируемые из бюджета федерального.

Поскольку речь зашла о законодательных инициативах, разрабатываемых комитетом, нельзя не упомянуть инициативу внесения дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Согласно этим дополнениям предлагается установление административной ответственности в виде штрафа за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений органов и должностных лиц местного самоуправления. Сейчас наличие такой ответственности, обеспечивающей авторитет местного самоуправления и исполняемость его решений, зависит от законодательства соответствующего субъекта Российской Федерации.



Работа комитета была высоко оценена муниципальной общественностью. По результатам опроса, проведенного сайтом «Энциклопедия местного самоуправления» по вопросу о том, какой специализированный орган государственной власти сделал в 2002 году больше других для местного самоуправления, Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления занял первое место (44%). Следующие в рейтинге – Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления и Отдел по проблемам местного самоуправления Администрации Президента Российской Федерации – набрали по 9%.