

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИСТОКИ И БЛИЖАЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ТРЕТЬЕГО СОЗЫВА
Владимир Семенович Мокрый

6 октября 2003 года Президент России Владимир Владимирович Путин подписал Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». За время действия российской Конституции это уже второй закон, устанавливающий принципы организации местного самоуправления в России. С принятием названного закона начался новый этап развития российской государственности.

Истоки реформы и ее основные цели

Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 году, впервые в истории России закрепила качественно новые принципы организации местной публичной власти. Принципы, закрепленные Конституцией России, полностью соответствуют духу Европейской хартии местного самоуправления.

В 1995 году в соответствии с Конституцией России был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который создал необходимые правовые основы для реализации принципов, заложенных в Конституции России.

Однако становление местного самоуправления в России осуществлялось в условиях нежелания региональных лидеров содействовать развитию самостоятельности муниципальных образований. Противостояние со стороны региональных органов государственной власти в значительной степени было нейтрализовано принятием в конце 1996 года Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать

и быть избранными в органы местного самоуправления», который укрепил правовую основу для проведения выборов в органы местного самоуправления. В 1997–1998 годах в стране прошли первые массовые муниципальные выборы.

В сентябре 1997 года Государственной Думой был принят Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», который должен был стать правовой основой для развития финансовой самостоятельности муниципальных образований. Однако этот закон практически не применялся, так как меньше чем через год (в июле 1998 года) был принят Налоговый кодекс Российской Федерации, который разрабатывался на иной концептуальной основе. Принятие нового Налогового кодекса Российской Федерации привело к существенному сокращению собственной доходной базы местного самоуправления. Кроме того, к концу 90-х годов прошлого столетия завершился процесс передачи муниципальным образованиям объектов социально-культурного назначения, что существенно увеличило нагрузку на муниципальные бюджеты.

В результате к началу нового века муниципальные образования России оказались в сложном финансово-экономическом положении. Их муниципальные хозяйства пришли в упадок. Практически полностью был исчерпан ресурс муниципального жилищно-коммунального комплекса. Зимой 2000/01 года в Приморском крае разразился кризис, связанный с износом объектов жилищно-коммунального хозяйства дальневосточных городов. В последующие годы кризис коммунального хозяйства охватил многие регионы и до настоящего времени не преодолен.

Кризисное социально-экономическое положение городских и сельских поселений явилось следствием низкой эффективности власти. На повестку дня был поставлен вопрос о существенном пересмотре полномочий органов государственной власти и местного самоуправления и механизмов их взаимодействия.

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: подготовить предложения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Продлав огромную работу по анализу сложившейся российской правовой системы, комиссия через полгода своей работы «вышла» на необходимость развития местного самоуправления как ключевую проблему в решении вопроса повышения эффективности публичной власти.

Новая редакция Федерального закона

Задачу подготовки новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» поставил Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию в апреле 2002 года.

- В основу новой редакции Федерального закона были положены следующие принципы:
- реформа системы местного самоуправления осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, пересмотр конституционных положений не предусматривается;
 - по всему массиву законодательства проводится точное и однозначное разграничение полномочий между тремя уровнями власти (федеральной, региональной и местной);
 - упорядочивается территориальная организация местного самоуправления с тем, чтобы обеспечить эффективное разграничение полномочий;
 - устанавливаются гарантии обеспечения местного самоуправления финансовыми ресурсами посредством повышения эффективности механизмов межбюджетного регулирования;

– предусматривается усиление контроля за деятельностью органов местного самоуправления как со стороны населения, так и государства, а также повышение роли представительной демократии.

Установление новых принципов территориальной организации местного самоуправления является важнейшим шагом на пути повышения эффективности системы публичной власти.

К настоящему времени в России сложилась весьма неоднородная система территориальной организации местного самоуправления. Существуют шесть вариантов структурной организации местной власти, причем органы местного самоуправления во всех вариантах имеют разный объем полномочий и обязательств перед гражданами.

В таких условиях чрезвычайно трудно, если вообще возможно, эффективно определить полномочия, права и обязанности 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. Муниципальными образованиями, то есть территориями, на которых осуществляется местное самоуправление, могут быть *поселения* (городские и сельские), их объединения – *муниципальные районы*, а также *городские округа*, не входящие в муниципальные районы.

Сельскими поселениями могут быть отдельные сельские населенные пункты, имеющие численность населения не менее 1000 человек (в густонаселенных регионах не менее 3000 человек), либо несколько сельских населенных пунктов. Установление и изменение границ муниципальных образований отнесено к ведению субъектов Российской Федерации.

Для каждого типа муниципального образования (поселения, муниципального района или городского округа) законом установлен соответствующий 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 и государственных служащих.

К ведению органов местного самоуправления поселения отнесено решение наиболее значимых для населения повседневных вопросов жизнедеятельности. К ведению органов местного самоуправления муниципальных районов отнесены вопросы местного самоуправления межпоселенческого характера.

В законопроекте содержатся положения, унифицирующие порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и обеспечивающие определенные гарантии их финансирования. Отдельными государственными полномочиями могут наделяться только городские округа и муниципальные районы.

Новая редакция Федерального закона содержит ряд положений, обеспечивающих повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Во-первых, устанавливается нижний предел численности представительных органов местного самоуправления в зависимости 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.

В-третьих, устанавливается обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления муниципального образования представительного органа местного самоуправления, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) и главы муниципального образования.

Уставом муниципального образования устанавливается порядок избрания главы муниципального образования – прямым голосованием населения или избрание депутатами из своего состава. В уставе может быть предусмотрено, что глава муниципального образования, избираемый прямым голосованием, либо возглавляет местную администрацию, либо входит в состав представительного органа и возглавляет его.

Если глава муниципального образования возглавляет представительный орган местного самоуправления, то местную администрацию возглавляет глава администрации, назначаемый представительным органом по контракту по результатам конкурса на замещение данной должности.

Данные положения имеют целью повысить роль представительного органа местного самоуправления, укрепить начала демократии.

Новая редакция содержит нормы, обеспечивающие контроль населения за деятельностью органов местного самоуправления и участие населения в решении вопросов местного значения. Так, например, законом предусмотрены:

- отзыв населением депутатов и выборных должностных лиц;
- обязательность опубликования и публичного обсуждения проектов бюджетов муниципальных образований;
- гарантии осуществления гражданами правотворческой инициативы;
- гарантии вступления в силу решений местных референдумов;
- участие граждан в территориальном общественном самоуправлении.

Законом, в частности, установлено, что территория и границы существующих муниципальных образований могут быть изменены только с согласия населения, выраженного путем голосования.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют условия и размер оплаты труда выборных должностных лиц и депутатов, а также муниципальных служащих. Вместе с тем в муниципальных образованиях, получающих дотации, размер оплаты труда выборных должностных лиц, депутатов и муниципальных служащих будет определяться в соответствии с предельными нормативами, устанавливаемыми законом субъекта Российской Федерации.

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. При этом в собственности муниципальных образований могут находиться только три категории имущества:

- имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, установленных данным Федеральным законом (определены исчерпывающие перечни видов муниципального имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, которое может находиться в собственности соответственно поселений, муниципальных районов и городских округов);
- имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не относящееся ни к одной из вышеперечисленных категорий, указанное имущество подлежит реперофилитированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению.

В целях реализации указанных положений требуется принятие федеральных законов, устанавливающих порядок отчуждения вышеуказанного имущества, а также особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества.

В соответствии с новой редакцией Федерального закона органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. При этом порядок формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа должен устанавливаться уставом муниципального образования и нормативными правовыми

актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Развитие института муниципального заказа, по оценке экспертов, может дать значительную экономию средств местного бюджета. Это направление деятельности органов местного самоуправления должно быть обеспечено дальнейшим развитием законодательства Российской Федерации.

Новая редакция Федерального закона устанавливает стабильные и долговременные принципы формирования финансовой основы местного самоуправления. Они предусматривают:

- разделение муниципальных образований на три основных типа (поселения, городские округа и муниципальные районы) и закрепление за ними соответствующих вопросов местного значения и полномочий по их решению, в том числе налогово-бюджетных;
- четкие процедуры наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и передачи им необходимых материальных и финансовых средств на осуществление данных государственных полномочий;
- правовые гарантии, препятствующие принятию федеральных и региональных законов, возлагающих на муниципальные образования государственные полномочия, не обеспеченные источниками финансирования;
- закрепление за местными бюджетами доходных источников на постоянной основе и запрет на установление нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в законе (решении) о бюджете на ограниченный срок действия;
- формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов);
- порядок и условия создания временной финансовой администрации в муниципальных образованиях в целях восстановления их платежеспособности.

Вышеперечисленные положения закона должны существенно улучшить правовой механизм регулирования межбюджетных отношений. Однако без внесения необходимых изменений и дополнений в бюджетное и налоговое законодательство экономическая самостоятельность муниципальных образований и их долгосрочное развитие не могут быть обеспечены. Например, новая редакция Федерального закона не устанавливает конкретных требований по исполнению местных бюджетов, в том числе по порядку их кассового обслуживания. Регулирование данных вопросов должно осуществляться в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Федеральный закон в полном объеме должен вступить в силу 1 января 2006 года. До этого Правительство Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны начать подготовительные мероприятия для реализации положений федерального закона.

К 1 января 2005 года законами субъектов Федерации должны быть утверждены границы муниципальных образований и установлен статус муниципальных образований – городское, сельское поселение, городской округ, муниципальный район.

К 31 марта 2005 года должны быть определены численность представительных органов первого созыва вновь созданных муниципальных образований, сроки их полномочий и порядок формирования. Выборы в органы местного самоуправления вновь образованных должны быть проведены до 1 ноября 2005 года.

С 1 января 2006 года органы местного самоуправления должны начать работать в соответствии с новым Федеральным законом.

К этому времени в соответствии с новым разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления будет приведено бюджетное и налоговое законодательство.

Дальнейшее развитие законодательства

Новая редакция Федерального закона имеет принципиальную особенность. Она содержит нормы, которые предполагают внесение изменений во многие отраслевые законы. Закон, таким образом, становится системообразующим правовым актом для дальнейшего развития публичного, гражданского, налогового, бюджетного и других отраслей российской правовой системы. Эта особенность новой редакции Федерального закона наиболее ярко проявлена в его переходных положениях (глава 12).

Успешная реализация новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» невозможна при сложившихся межбюджетных отношениях и существующей налоговой системе. Поэтому наиболее приоритетным направлением на ближайшую перспективу остается развитие бюджетного и налогового законодательства.

В связи с этим особое место в новом этапе реформирования межбюджетных отношений отводится внесенным Правительством Российской Федерации в Государственную Думу проектам федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

Данные законопроекты должны обеспечить необходимую доходную базу муниципальных образований в соответствии с закрепленными за ними вопросами местного значения, установить порядок разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, уточнить налоговые и бюджетные полномочия органов власти всех уровней.

Согласно предложенным Правительством России изменениям Налогового кодекса Российской Федерации предусматривается уточнение налоговых полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также перераспределение видов налогов и сборов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

В предложениях Правительства России учтены особенности территориальной организации местного самоуправления, установленной новой редакцией Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с внесенным в Государственную Думу законопроектом к местным налогам и сборам отнесены:

- 1) налог на имущество физических лиц;
- 2) земельный налог;
- 3) транспортный налог;
- 4) торговый сбор.

В соответствии с законопроектом налог на имущество физических лиц и земельный налог должны устанавливаться нормативными правовыми актами представительных органов поселений и городских округов. Они обязательны к уплате на территории названных муниципальных образований.

Транспортный налог и торговый сбор в соответствии с законопроектом предусматривается устанавливать нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов и городских округов. Представительным органам муниципальных районов предоставлено право устанавливать налог на имущество физических лиц и земельный налог на межселенных территориях.

Транспортный налог и торговый сбор обязательны к уплате на территории муниципальных районов и городских округов, а налог на имущество физических лиц и земельный налог обязательны к уплате на межселенных территориях.

Согласно проекту федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» налог на

имущество физических лиц и земельный налог в полном объеме должны зачисляться в бюджеты поселений, а транспортный налог и торговый сбор в полном объеме предусматривается зачислять в бюджеты муниципальных районов. Кроме того, в бюджеты муниципальных районов должны зачисляться 100 процентов поступлений от земельного налога и от налога на имущество физических лиц, взимаемых на межселенных территориях. В бюджеты городских округов будут зачисляться в полном объеме все вышеперечисленные виды местных налогов и сборов.

Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» предусматривает внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации по следующим направлениям:

- 1) уточнение разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней;
- 2) уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации, то есть разделение местных бюджетов на два уровня: бюджеты муниципальных районов (городских округов) и бюджеты поселений;
- 3) разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- 4) установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- 5) регулирование предоставления межбюджетных трансфертов;
- 6) установление порядка осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) при введении временной финансовой администрации;
- 7) уточнение порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Внесение указанных изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации позволит установить стабильные и долговременные принципы формирования межбюджетных отношений, улучшить экономическое положение муниципальных образований и создать условия для их устойчивого социально-экономического развития на долговременную перспективу.

Вместе с тем указанные законопроекты содержат положения, которые, по мнению многих политиков и экспертов, не способствуют повышению эффективности бюджетной системы России. Одним из принципиальных вопросов, который предстоит решить Государственной Думе четвертого созыва, является *вопрос о сохранении за органами местного самоуправления права самостоятельно определять порядок исполнения бюджетов*.

В статье 215.1 проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» предусматривается, что кассовое обслуживание исполнения бюджетов осуществляется Федеральным казначейством.

Такое положение дел не способствует заинтересованности органов местного самоуправления в совершенствовании системы управления местными финансами и, в частности, во внедрении новых технологий в систему муниципального управления.

По мнению некоторых экспертов, это положение также противоречит действующей Конституции России. В соответствии с частью 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно исполняют местный бюджет. Кроме того, возложение полномочий по кассовому обслуживанию исполнения местных бюджетов исключительно на Федеральное казначейство не соответствует статье 12 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Необходимо также учитывать, что в ряде субъектов Российской Федерации и муниципальных образований созданы соответственно казначейства субъектов Российской Федерации и муниципальные казначейства, на образование которых затрачены значительные финансовые средства из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Таким образом, представляется целесообразным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления предоставить право на создание собст-

венных казначейских органов либо заключать соглашения с федеральным казначейством о кассовом обслуживании исполнения соответствующих бюджетов органами федерального казначейства.

Формирование местного самоуправления является необходимым условием устойчивого социально-экономического развития городских и сельских поселений. Однако необходимые меры по переходу к устойчивому развитию поселений новой редакцией Федерального закона не исчерпываются. Предстоит большая и кропотливая работа по развитию российской правовой системы, включая вопросы правового обеспечения перехода поселений на режим устойчивого развития. Полагаю, что такая задача должна быть поставлена перед Государственной Думой четвертого созыва.