ОЧЕРЕДНОЙ ЭТАП РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
Владимир Семенович Мокрый

Изменения в сфере местного самоуправления, осуществляемые в связи с реализацией новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 года №131-ФЗ), являются составной частью процесса реформирования всей системы органов публичной власти (государственной и местного самоуправления). Идеологической основой реформы является Концепция разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти.

Названный документ был подготовлен Комиссией при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

На основе Концепции были приняты внесенные Президентом Российской Федерации два закона:

– от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

– от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (новая редакция).

Названные законы создают правовой фундамент для упорядочивания полномочий органов публичной власти всех уровней (государственной и местного самоуправления). Первый из названных законов вступает в силу с 1 января 2005 года. Второй – с 1 января 2006 года, но при этом с 8 октября 2003 года вступили в силу отдельные его положения. Таким образом, в период начиная с 8 октября 2003 года и до вступления в силу закона (до 1 января 2006 года) местное самоуправление будет осуществляться в особом режиме – в режиме переходного периода.

Основная задача переходного периода состоит в том, чтобы к 1 января 2006 года на основе принципов, установленных новой редакцией Федерального закона, сформировать новую систему дееспособных муниципальных образований (с органами местного самоуправления, с муниципальным имуществом, бюджетом и др.).

Сложность переходного периода заключается в том, что в течение этого срока продолжают осуществлять местное самоуправление действующие органы местного самоуправления, сформированные на основе действующего законодательства, то есть на основе Федерального закона от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одновременно с этим должны быть обеспечены:

– формирование территорий новых муниципальных образований;

– проведение выборов в органы местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях;

– формирование межбюджетных отношений с учетом образования четвертого уровня бюджетной системы (федерального, регионального и двух муниципальных);

– уточнение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

– формирование муниципальной собственности;

– разработка бюджета на 2006 год и др.

Существенным отличием новой реформы от прежней является то обстоятельство, что при формировании новых муниципальных образований в обязательном порядке должны быть проведены выборы в органы местного самоуправления, тогда как в период реформы 1995 года правом осуществлять местное самоуправление фактически были наделены действующие органы. Массовые выборы в органы местного самоуправления начали проводиться только в 1997 году.

Такого же рода особенности современной реформы можно отметить и по решению других вопросов (формирования муниципальной собственности, установления объема полномочий, развития межбюджетных отношений и др.).

Поэтому реализация Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ предполагает значительно больший объем работы региональных властей.

Предстоит значительный объем работы по установлению границ муниципальных образований. Особенно много работы необходимо проделать в тех субъектах Российской Федерации, где базовым звеном был муниципальный район. Таких субъектов Российской Федерации большинство. Органам государственной власти этих субъектов должны установить границы поселений и составить их картографическое описание. Ожидается образование десятков тысяч новых муниципальных образований.

Несколько проще тем субъектам Российской Федерации, в которых до настоящего времени местное самоуправление осуществлялось на уровне поселений (например, в Новосибирской области или в Ставропольском крае). По мнению органов государственной власти Ставропольского края, начать осуществление местного самоуправления на основе новой редакции закона край готов будет уже к 1 января 2005 года, то есть на год раньше.

В Ставропольском крае уже проведено описание границ муниципальных образований и подготовлен ряд законопроектов («О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях административных районов Ставропольского края», «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае» и др.). Подготовлены проекты правовых актов, регулирующих формирование муниципальной собственности, устанавливающих порядок расходования средств, предусмотренных в бюджете края на предоставление субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, и др. В целом состояние законодательной базы Ставропольского края позволяет сократить срок переходного периода.

Вместе с тем реализация переходных положений новой редакции Федерального закона во многом зависит от уточнения федерального законодательства.

Так, в целях реализации положений статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ Правительство России издало распоряжение (от 25 мая 2004 года №707-р), которым утверждены перечни субъектов Российской Федерации и отдельных районов, относя-

щихся к территориям с низкой плотностью населения, а также аналогичный перечень территорий, относящихся к территориям с высокой плотностью населения.

В соответствии с Федеральным законом (часть 3 статьи 11) к территориям с низкой плотностью населения относятся территории субъектов Российской Федерации и отдельных муниципальных районов, плотность населения сельских поселений в которых более чем в три раза ниже средней плотности населения сельских поселений в Российской Федерации. Аналогичная норма установлена в отношении территорий с высокой плотностью населения (часть 4 статьи 11). В зависимости от плотности населения устанавливается критерий формирования поселения, в частности, для территорий с высокой плотностью населения количество жителей для формирования поселения должно превышать 3000 человек (для остальных территорий – 1000).

С целью упорядочивания процесса выборов в органы местного самоуправления 11 мая 2004 года в Государственную Думу Президент России внес проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 82 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в статью 84 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Суть изменений, предложенных главой государства, заключается в следующем. В качестве временной меры предлагается разрешить органам местного самоуправления и субъектам Российской Федерации совмещение дней голосования на выборах в органы местного самоуправления (как в действующих, так и во вновь образованных муниципальных образованиях) с днями голосования на выборах в органы государственной власти в одном и том же регионе. В связи с этим органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления предлагается предоставить право сокращать или продлить сроки полномочий действующих органов местного самоуправления, но до 1 ноября 2005 года.

Принятие данного закона позволит органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления с учетом местных условий существенно сэкономить время и финансовые ресурсы на проведение выборных кампаний и упорядочить процесс формирования органов местного самоуправления.

В части создания условий для формирования сбалансированных местных бюджетов Правительством Российской Федерации еще в период работы Государственной Думы третьего созыва были внесены два законопроекта:

– «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»;

– «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

Некоторые положения названных законопроектов не вполне одобряются депутатами Государственной Думы в силу их неоднозначного влияния на межбюджетные отношения в субъекте Федерации и наличия определенных сомнений в достаточности налоговых доходов для исполнения органами местного самоуправления своих полномочий.

Вместе с тем нельзя не согласиться с необходимостью реформы межбюджетных отношений в целях ликвидации «необеспеченных» мандатов, долгосрочного закрепления доходов за бюджетами всех уровней, объективного выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов. Это приведет к обеспечению сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы, включая местные бюджеты, на основе соответствия их доходных источников расходным обязательствам.

Продолжение процесса по разграничению полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления связано с необходимостью внесения изменений во многие федеральные законы, так как нормы, регулирующие полномочия органов публичной власти, содержатся в большинстве законодательных актов.

С этой целью 29 мая 2004 года Правительством России в Государственную Думу был направлен законопроект «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный

закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Законопроект содержит изменения и дополнения в более чем 150 законодательных актов российской правовой системы.

Это однозначное определение полномочий государства и местного самоуправления с тем, чтобы органы местного самоуправления не несли ответственности перед гражданами за обязанности органов государственной власти.

Это и установление правил наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями так, чтобы органам местного самоуправления нельзя было вменять обязанности, не обеспеченные финансовыми ресурсами.

Это и обеспечение органов местного самоуправления доходными источниками в объеме, необходимом для реализации их обязательств перед гражданами.

Поэтому в целом я поддерживаю концепцию законопроекта.

Вместе с тем при рассмотрении законопроекта мы должны отдавать себе отчет в том:

– каким образом и насколько эффективно будет осуществлено перераспределение полномочий;

– достаточны ли ресурсы, предусматриваемые для реализации обязательств государства перед гражданами в новых условиях;

– справятся ли органы местного самоуправления с возложенными на них обязанностями в новых условиях;

– имеются ли организационные и человеческие (кадровые) ресурсы, не придется ли создавать новые организационные или управленческие структуры, учреждения организации или службы для реализации обязательств, переданных с одного уровня власти на другой в результате разграничения полномочий;

– в достаточном ли объеме предусматриваются денежные компенсации, которые предполагается предоставить взамен льгот нашим ветеранам, инвалидам и другим категориям граждан, нуждающимся в социальной помощи и поддержке;

– наконец, как и насколько организованно будут перечисляться финансовые средства с одного уровня бюджетной системы на другой, не будет ли задержек и не придется ли нашим ветеранам в одном месте получать компенсацию, в другом – пенсию, в третье – нести справки.

Изменения, вносящиеся законопроектом в законодательные акты, регулирующие социальные отношения, можно отнести к нескольким группам.

1. К первой группе я бы отнес законодательные акты, обеспечивающие конституционные права граждан и гарантии социальной защиты различных категорий населения.

2. Ко второй группе – законодательные акты, принятые с целью обеспечения деятельности и социальной защиты граждан, занятых в сфере охраны общественного порядка и обеспечения безопасности общества.

3. К третьей группе – законодательные акты, регулирующие обеспечение таких фундаментальных прав человека и гражданина, как право на образование, право на охрану здоровья и право на жилище.

Можно обсуждать и спорить о размерах денежной компенсации, предлагаемых взамен льгот, объеме и содержании самих льгот, но концепция законопроекта – закрепить за каждым уровнем публичной власти четко очерченные полномочия и обязательства по их финансовому обеспечению, на мой взгляд, заслуживает всяческого одобрения и поддержки.

Мы находимся на ответственном этапе развития федеративных отношений и местного самоуправления. Разграничение полномочий, установление новых межбюджетных отношений, пересмотр налоговой базы и другие меры не могут пройти безболезненно. Вместе с тем эти меры необходимы, если мы хотим рассчитывать на реальное повышение эффективности всей системы публичной власти в России. Наша задача – пройти этот этап достойно.