

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
Вячеслав Сергеевич Тимченко

Развитие в России эффективного местного самоуправления, обеспечение устойчивого и комплексного развития муниципальных образований является одним из важнейших направлений деятельности государства.

С 1 января 2009 года вступил в силу в полном объеме Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – базовый закон для всего муниципального сообщества.

Этот закон со всей уверенностью можно назвать первым и наиболее крупным национальным проектом, начатым Президентом Российской Федерации.

Масштабность нововведений и необходимость постепенного перехода на новую систему организации местного самоуправления потребовали длительного переходного периода. Была проведена значительная работа по обобщению правоприменительной практики и корректировке ряда положений закона. Эту работу Комитет по вопросам местного самоуправления ведет в тесном взаимодействии с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальным сообществом, в том числе Конгрессом муниципальных образований, Всероссийским советом местного самоуправления.

Многие идеи, полученные с мест, выявленные в ходе мониторинга и обсуждения законодательства, нашли свое отражение в принятых законах. Всего в текущем созыве Государственной Думы из 21 субъекта Российской Федерации поступило 28 законодательных инициатив, непосредственно касающихся местного самоуправления, 3 из них Государственной Думой были приняты.

Так, по инициативе Законодательного Собрания Тверской области были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон о муниципальной службе. Субъектам Российской Федерации предоставлено право предусматривать для муниципальных служащих классные чины.

Усовершенствованы положения закона в части определения продолжительности отпуска муниципального служащего.

Может показаться, что большое число отклоненных законопроектов свидетельствует о недостаточно чутком отношении федерального парламента к предложениям с территорий. На примере нашего комитета с уверенностью могу заявить, что это не так.

Все предложения детально прорабатываются. Иногда выясняется, что конкретная проблема характерна только для незначительной части муниципальных образований. Закон не может быть изменен под каждое из 24 136 муниципальных образований, да это и не нужно. Цель федерального закона – установить принципы, общие для всех. Бывают и ситуации, когда принятие того или иного предложения невозможно лишь на данном этапе, например в условиях финансового кризиса. Но ни одна рациональная идея не пропадает, все они систематизируются и мы регулярно актуализируем этот фонд.

Главным результатом подобной работы, конечно, являются законопроекты, ставшие законами.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года Президент Российской Федерации поставил задачу повысить ответственность руководителей органов местного самоуправления за качество и результаты их работы, дав возможность представительным органам муниципальных образований более действенно контролировать, а при необходимости и отстранять от должности руководителей муниципалитетов. Уже в весеннюю сессию 2009 года Государственной Думой принят Федеральный закон от 7 мая 2009 года №90-ФЗ, направленный на решение этих задач.

Во-первых, была установлена обязанность главы муниципального образования, главы местной администрации, работающего по контракту, ежегодно отчитываться перед представительным органом местного самоуправления (по аналогии с федеральным уровнем).

Во-вторых, введен институт удаления главы муниципального образования в отставку.

Подконтрольность исполнительных органов местного самоуправления представительным органам предусмотрена Европейской хартией местного самоуправления. Контроль со стороны представительного органа за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения изначально закреплен в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Главная цель Федерального закона №90-ФЗ – повышение эффективности деятельности органов власти, повышение ее ответственности перед населением. При этом изменения, внесенные этим законом, представляют собой строго регламентированную открытую публичную процедуру, что обеспечивает их демократичность.

Введение в отношении глав муниципальных образований нового института удаления в отставку не отменяет уже существующего в законодательстве института «отзыва избирателями» депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Не подменяют эти новации и действующие механизмы отрешения от должности глав муниципальных образований, глав местных администраций высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, а также расторжения в судебном порядке контракта с наемным главой местной администрации. Вместе с тем практика показала, что нормы закона в части контроля именно со стороны представительного органа недостаточно функциональны. Это позволяет сделать вывод о своевременности инициативы Президента Российской Федерации и необходимости ее поддержки.

Применение в отношении главы муниципального образования процедуры удаления в отставку не налагает на него каких-либо ограничений по дальнейшему участию в выборах, в том числе и для замещения прежней должности.

То же самое касается и случаев, когда глава муниципального образования, удаляемый в отставку, обладает еще и иным статусом, например депутата представительного органа муниципального образования (глава избран из состава этого органа), либо является главой поселения или депутатом представительного органа поселения (в случае удаления в отставку главы муниципального района, избранного из состава представительного органа, сформированного путем делегирования). В такой ситуации правовые последствия удаления в отставку касаются только должности гла-



вы муниципального образования. Полномочия депутата представительного органа, полномочия по иной должности в этом случае не прекращаются.

Статьей 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантирована судебная защита его прав и свобод, а также возможность обжалования в суд решений и действий (бездействий) органов местного самоуправления. В общем порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, может быть обжаловано и решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку.

Еще одной крупной работой Комитета по вопросам местного самоуправления стал Федеральный закон от 27 декабря 2009 года №365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления». Этот закон как раз и являет собой пример воплощения в законодательстве рациональных идей, поступающих с мест. Хотя его авторами официально выступили только депутаты Государственной Думы – члены нашего комитета, и регионы, и муниципальное сообщество не остались в стороне при его разработке.

Этому способствовала и активная позиция членов Совета по местному самоуправлению, деятельность которого при Председателе Государственной Думы была возобновлена в нынешнем созыве. Совет, в который вошли представители органов власти всех уровней, ученые, эксперты, стал новой эффективной диалоговой площадкой по обсуждению перспективных направлений изменения законодательства.

Внесению законопроекта предшествовала большая работа по выработке согласованных позиций Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, заинтересованных министерств. В ходе этой работы велся анализ законодательства, обобщалась правоприменительная практика и стало очевидно, что требуется планомерная доработка целого ряда отраслевых законов, в том числе Земельного, Градостроительного и Жилищного кодексов, в части компетенции муниципальных образований, согласования их отдельных положений и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основная направленность Федерального закона №365-ФЗ – совершенствование законодательства в части организации местного самоуправления.

Внесены дополнения в нормы, регулирующие порядок перехода формирования представительного органа муниципального района от избрания на муниципальных выборах к делегированному способу. Это позволило установить более четкую, логически завершенную процедуру перехода.

Установлено, что согласие населения на объединение поселений выражается представительными органами.

Исходя из того что назначение на должность главы местной администрации по контракту осуществляется представительным органом муниципального образования, предусмотрена зависимость срока контракта от срока полномочий представительного органа. При этом одновременно предусмотрен минимальный срок контракта в два года.

С целью устранения необоснованных проблем, возникающих в ходе применения положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о порядке вступления в силу изменений устава в части полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления, определено, что данные изменения вступают в силу после официального опубликования. Однако применяться они будут только к выборному должностному лицу, избранному после вступления в силу соответствующих изменений.

Установлено, что решение представительного органа о создании контрольного органа муниципального образования также вступает в силу после его официального опубликования.

Внесенными изменениями определен срок, составляющий 10 дней, в течение которого глава муниципального образования обязан подписать и опубликовать решения представительного органа муниципального образования, имеющие нормативный правовой характер.

К вопросам местного значения поселений и городских округов отнесено присвоение наименований улицам, площадям и иным частям населенных пунктов.



Органам местного самоуправления поселений и городских округов предоставлено право создавать муниципальную пожарную охрану.

Уточнены права органов местного самоуправления в организации и финансировании мероприятий в сфере занятости населения.

Органам местного самоуправления предоставлено право за счет средств местных бюджетов поддерживать субъекты малого и среднего предпринимательства как в формах, предусмотренных Федеральным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства», так и в иных формах.

Внесено дополнение в порядок разграничения имущества. В частности, определено, что предложения о передаче имущества рассматриваются органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в течение 90 дней со дня поступления указанных предложений.

Еще одним важнейшим направлением развития законодательства о местном самоуправлении является работа по укреплению финансовых основ местного самоуправления.

Безусловно, нашей стратегической задачей является формирование стабильной доходной базы местных бюджетов. Особую обеспокоенность вызывает проблема недостаточной обеспеченности бюджетов муниципальных образований собственными налоговыми доходами. Движение к решению этой проблемы должно быть пусть и небыстрым, но постоянным.

Одним из этапов такого движения с уверенностью можно считать Федеральный закон от 28 ноября 2009 года №283-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Общая направленность данного закона – улучшение администрирования и порядка взимания земельного и транспортного налогов, налога на имущество физических лиц, устранение ряда неточностей в правовом регулировании данных налогов, расширение налогооблагаемой базы.

Этот федеральный закон подготовлен также совместными усилиями депутатов Государственной Думы – членов комитетов по вопросам местного самоуправления и по бюджету и налогам, Минфина России, Минрегиона России и других заинтересованных министерств.

Остановлюсь лишь на некоторых, наиболее актуальных с точки зрения местного самоуправления новеллах Федерального закона №283-ФЗ.

Так, ранее действовавшие положения Налогового кодекса Российской Федерации не предусматривали порядка определения налоговой базы в отношении земельного участка, образованного в течение налогового периода, что создавало трудности для налоговых органов и налогоплательщиков при исчислении налога. Внесенными поправками неясность устранена. Теперь налоговая база в отношении земельного участка, образованного в течение налогового периода, будет определяться как его кадастровая стоимость на дату постановки участка на кадастровый учет.

При исчислении налога на имущество физических лиц инвентаризационная стоимость доли в праве общей долевой собственности теперь будет определяться как произведение инвентаризационной стоимости имущества и соответствующей доли. А инвентаризационная стоимость имущества, которое находится в общей совместной собственности нескольких физических лиц – как часть инвентаризационной стоимости указанного имущества, пропорциональная числу его собственников. При этом указанный налог теперь будет обязан уплачивать каждый собственник, в отличие от ранее действующего порядка, когда налог на имущество, находящееся в общей совместной собственности нескольких лиц, могло перечислить одно из них по общей договоренности.

Необходимость изменений связана с тем, что ставка налога на имущество физических лиц устанавливается применительно к инвентаризационной стоимости объекта налогообложения (например, коммунальной квартиры). Доля собственника в общем имуществе не является таким объектом. Поскольку ставки налога на имущество физических лиц повышаются в зависимости от величины стоимости объекта, то и рассчитанная на основании инвентаризационной стоимости всей квартиры сумма данного налога для долевого собственника имущества получается выше суммы, рассчитанной только со стоимости его доли.

Также уточнено положение Налогового кодекса Российской Федерации, позволяющее не применять повышенные ставки земельного налога в отношении земельных участков, приобретен-





ных для индивидуального жилищного строительства (вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости).

В результате повышающие коэффициенты ставок земельного налога не будут применяться только в отношении земельных участков, приобретенных гражданами для индивидуального жилищного строительства. Организации же, у которых находятся такие земельные участки, будут уплачивать земельный налог в повышенном размере.

Этим устраняются различия в налогообложении земельных участков, приобретенных юридическими лицами для жилищного строительства, в том числе для индивидуального, что позволит увеличить доходы местных бюджетов от уплаты земельного налога.

В целом изменения, внесенные Федеральным законом №283-ФЗ, позволяют оптимизировать порядок администрирования налогов, улучшить и уточнить систему налогообложения, а также увеличить доходы региональных и местных бюджетов, которые органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления смогут использовать для решения социальных и иных вопросов, отнесенных к их ведению.

Отдельно хотелось бы остановиться на наиболее значимых перспективных законопроектах. Таких я бы выделил два.

Первый – это проект федерального закона «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций». Основными целями законопроекта являются повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, предусматривающих взаимодействие с гражданами или организациями, а также повышение эффективности и результативности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Действие законопроекта будет распространяться на деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций по предоставлению государственных (муниципальных) услуг физическим лицам и организациям.

Законопроект устанавливает требования к процедурам предоставления государственных и муниципальных услуг, а также к порядку взаимодействия органов, их предоставляющих, с гражданами и организациями, в том числе в электронном виде.

Одним из механизмов повышения качества предоставления государственных (муниципальных) услуг, предусмотренных законопроектом, является утверждение федеральных, региональных и муниципальных программ повышения качества предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Заметной новеллой законопроекта является предусмотренное им создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, действующих по принципу «одного окна». Обращение заявителя за услугой осуществляется однократно, а взаимодействие с органами многофункциональный центр ведет без участия заявителя в соответствии с законодательством Российской Федерации и соглашениями о взаимодействии.

Полагаю, что принятие законопроекта позволит обеспечить снижение издержек граждан и организаций на преодоление административных барьеров, взаимодействие с органами власти при одновременном повышении качества и эффективности исполнения принимаемых решений.

Второй инициативой, заслуживающей не меньшего внимания, особенно с позиций укрепления гражданского общества, следует считать предложенный Президентом Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

Законопроект подготовлен в целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года, касающихся введения института социально ориентированных некоммерческих организаций, и направлен на поддержку некоммерческих организаций, осуществляющих общественно полезную деятельность.



Определяя социально ориентированные некоммерческие организации через широкий спектр сфер их возможной деятельности по решению социальных проблем, развитию гражданского общества в Российской Федерации, а также иные виды деятельности (от благотворительности и защиты животных до улучшения морально-психологического состояния граждан и духовного развития личности), законопроект предусматривает создание правовой базы, позволяющей органам государственной власти и органам местного самоуправления оказывать подобным организациям поддержку в различных формах: финансовую, имущественную, информационную, консультационную, предоставление льгот по уплате налогов и сборов, размещение государственных и муниципальных заказов.

В завершение хотелось бы отметить, что, хотя работа по совершенствованию законодательства и продолжается, мы в то же время с уверенностью можем констатировать: принципы организации местного самоуправления определены, установлены гарантии осуществления местного самоуправления на всей территории страны, в целом разграничены полномочия между уровнями публичной власти. Регулирование местного самоуправления достаточно полно разработано, и тем, кто хочет, оно позволяет решать практически все вопросы.

При этом уверен, что для развития местного самоуправления необходимы, в первую очередь, не только законопроекты, но еще и квалифицированные специалисты. Именно квалифицированные, способные правильно читать и понимать закон – формального наличия диплома для этого явно недостаточно. А в условиях нестабильности законодательства число людей, правильно понимающих закон, еще больше сокращается. Вот почему главное, в чем, на мой взгляд, действительно нуждаются в настоящее время муниципалы, – это стабильность законодательства, отсутствие масштабных изменений, требующих перестройки налаженной работы. И переломить эту ситуацию может только взвешенная позиция законодателей.

И еще одно.

В связи с реформами, проводимыми в последнее время, всегда вспоминают исторические слова государственного деятеля начала XX века Петра Аркадьевича Столыпина: «Вам нужны великие потрясения, нам нужна Великая Россия». Но я думаю, что для местного самоуправления куда важнее другое его высказывание: «Будем помнить: даже самые правильные, соответствующие самым глубоким нуждам России реформы могут иметь настоящий успех только тогда, когда они становятся делом самого народа».

К сожалению, жители подчас с недоверием относятся к местным руководителям, надеясь исключительно на то, что «вот придет барин – барин нас рассудит». Такая уж у нас историческая традиция. Вот и обращаемся к президенту, прося его наладить водопровод, освещение, тротуар.

Следовательно, местной власти придется завоевывать авторитет, демонстрировать способность и желание служить гражданам. А жители, в свою очередь, должны помочь власти, относясь к этой власти по-хозяйски, строже спрашивая за принимаемые решения. Гражданин должен понимать, что, приходя на избирательный участок, он не отбывает некую повинность, а принимает очень ответственное государственное решение. Только в такой ситуации глава муниципального образования, депутаты будут понимать, что они вместе со всеми жителями делают общее дело. В конце концов это и называется самоуправлением, это и значит: никто, кроме нас.