

УДК 340.13

Т.Э. Зульфугарзаде

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**П**роблемам правового регулирования организации и деятельности органов местного самоуправления посвящены труды таких известных ученых-юристов, как, в частности, А.А. Акмалова, Е.Г. Анимица, А.И. Василенко, Г.П. Давыдов, Н.А. Игнатюк, О.А. Кудинов, О.Е. Кутафин, А.В. Павлушкин, А.С. Прудников, А.Т. Тертышный, В.И. Фадеев, Г.Н. Чеботарев, В.С. Четвериков, Н.М. Чистяков и др. Но ни один из вышеперечисленных авторов, по нашему мнению, не рассматривает в должной степени вопросы, затрагивающие законодательные новации и перспективные направления нормативного правового регулирования в сфере развития и совершенствования деятельности органов местного самоуправления в нашей стране, что потребовало проведения настоящего исследования.

Рассматриваемые проблемы муниципальной права как *отрасли права, науки и учебной дисциплины* приобретают все большую *актуальность* в современный период становления и развития в Российской Федерации системы органов местного самоуправления и полного вступления в силу с 1 января 2009 г. Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (полной утраты силы ФЗ от 28 августа 1995 г. №

154-ФЗ, имеющего точно такое же название [2]).

Среди наиболее значимых изменений, произошедших в сфере нормативного правового регулирования, направленного на развитие местного самоуправления в нашей стране, за последний год работы Государственной Думы Федерального Собрания РФ, полагаем необходимым отнести следующие.

*Во-первых*, в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 2 ноября 2007 г. № 1451 образован *Совет при Президенте РФ по развитию местного самоуправления*, который является совещательным органом при Президенте РФ, созданным в целях совершенствования государственной политики в области местного самоуправления.

Указанный Совет формируется в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и членов Совета, которые принимают участие в его работе на общественных началах.

Немаловажным представляется тот факт, что председателем Совета является Президент РФ.

Для решения текущих вопросов деятельности Совета формируется президиум Совета.

*Во-вторых*, с 1 июня 2007 г. вступил в силу Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ "О муниципальной

службе в Российской Федерации" [3], предметом регулирования которого являются отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан РФ, граждан иностранных государств – участников международных договоров РФ, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих.

В качестве *муниципальной служебной* указанной Закон (ч. 1 ст. 1) определил профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Одной из важнейших новаций Закона являются положения ст. 5. "Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации", обеспечиваемой посредством:

1) единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;

2) единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;

3) единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

*В-третьих*, Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" в отдельные законодательные акты РФ внесены изменения, касающиеся разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в таких сферах, как образование, занятость населения, пожарная безопасность, здоровье населения, деятельность субъектов естественных монополий, нотариат, некоторые другие сферы.

В частности, ст. 26 указанного Закона внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [4], по-новому регламентирующие порядок и правила:

1) *наделения муниципальных образований статусом* городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения (наделяются законами субъектов Федерации);

2) *изменения границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений*, влекущее отнесение территорий от-

дельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов (осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов).

3) *объединения поселения с городским округом* (осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселений и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.";

Дополнительно к вышесказанному полагаем необходимым отметить, что, в частности, глава 2 дополнена ст. 13.1 "Упразднение городских и сельских поселений"; глава 3 дополнена ст. 18.1 "Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления"; глава 11 дополнена статьей 82.1 "Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях,

расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)".

Рассмотренные изменения вступили в силу со дня официального опубликования указанного Закона, за исключением положений, для которых самим Законом установлены иные сроки вступления в силу (23 октября 2007 г.).

*В четвертых*, согласно изменениям, внесенным Федеральным законом от 15 июня 2007 г. № 100-ФЗ "О внесении изменений в статьи 14, 15, 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [5], к вопросам местного значения поселения и городского округа относится выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных соответственно на территориях поселений и территориях городских округов. Исключены положения, касающиеся полномочий муниципального района в области землеустроительной и градостроительной деятельности, осуществляемых на межселенных территориях.

*В пятых*, еще одна немаловажная новация нашла свое отражение в Федеральном законе от 21 июля 2007 г. № 187-ФЗ "О внесении изменения в статью 53 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [6], в соответствии с которым реестр расходных обязательств муниципального образования после вступления указанного Закона в силу ведется в порядке, установленном местной администрацией. Необходимость подобного уточне-

ния была вызвана большим количеством обращений на этот счет в Госдуму представителей органов местного самоуправления, не нашедших точного ответа на данный вопрос в иных нормативных правовых актах.

*В-шестых*, в соответствии с Федеральным законом от 4 ноября 2007 г. № 253-ФЗ "О внесении изменения в статью 40 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

*В-седьмых*, в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 260-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов" [7], были внесены изменения в федеральные законы "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которые вступают в силу с 1 января 2009 г.

В частности, организация и ведение Регистра осуществляются органами государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта Федерации; Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муници-

пальных нормативных правовых актов субъектов РФ; ведение Федерального регистра осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством РФ.

*В-восьмых*, в рассматриваемый период значительный вклад в нормативное правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления был внесен рядом постановлений Правительства РФ, среди которых полагаем необходимым отметить следующие:

1) от 10 октября 2007 № 663 "О внесении изменений в Правила взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов" [8]. Внесены изменения в Правила взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 12 августа 2004 г. № 410. Так, установлено, что налоговые органы представляют сведения о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам, формирующим в соответствии с Бюджетным кодексом РФ доходы местных бюджетов, финансовым органам субъектов РФ – в целом по субъекту РФ и по муниципальным образованиям, финансовым органам местных администраций – по муниципальным образованиям (в том числе финансовым органам муниципальных районов – по поселениям).

С 1 января 2008 г. налоговыми органами представляются сведения о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам, формирующим доходы бюджетов субъектов РФ, финансовым органам субъектов РФ – в целом по субъекту РФ и по муниципальным образованиям, финансовым органам местных администраций – по муниципальным образованиям (в том числе финансовым органам муниципальных районов – по поселениям).

Был также уточнен состав информации, представляемой финансовыми органами субъектов РФ и финансовыми органами местных администраций в налоговые органы.

2) от 15 октября 2007 г. № 675 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части, касающейся организации деятельности федеральных органов исполнительной власти" [8]. Внесены изменения в Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 "О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти" и от 28.07.2005 № 452 "О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти".

В частности, изменения коснулись рассмотрения обращений граждан и организаций, поступающих в федеральные органы исполнительной власти, а также некоторых других вопросов организации деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Дополнительно к перечисленным актам, распоряжением Правительства РФ 16 октября 2007 № 1428-р были внесены изменения в распоряжение Правительства РФ от 26 мая 2005 г. № 667-р. Так, было установлено, что анкета, утвер-

жденная указанным распоряжением, подлежит представлению, в частности, в орган местного самоуправления, аппарат избирательной комиссии муниципального образования гражданином Российской Федерации, поступающим на муниципальную службу в Российской Федерации.

**Анализ современного нормативного правового регулирования** в сфере развития и совершенствования деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации, проводимый на протяжении последних двух с половиной лет, позволил сделать следующие основные выводы и внести предложения по проблемам в рассматриваемой сфере.

*Основные выводы:*

1. Проводимые в нашей стране преобразования системы государственного и муниципального управления, по мнению их инициаторов, призваны способствовать сокращению административного давления на граждан, предпринимательские структуры, оптимизации регулирующего воздействия в отраслях, где наличествует избыточное государственное вмешательство. Действительно, эффективность деятельности государства определяется "не столько широтой охвата контролируемых им сфер, сколько реальным соблюдением общественных интересов, действенностью политических и правовых механизмов в стране".

2. Реформирование отечественной системы государственных и муниципальных органов еще далеко от завершающего этапа, тем не менее, в результате реализации начального этапа административной и муниципальной реформы в России созданы необходимые условия для комплексной модернизации системы управления на всех уровнях:

федеральном, региональном и, в том числе, муниципальном.

3. Практика становления и развития новой системы органов государственной и муниципальной власти и управления РФ, а также повышения их правового статуса, происходящее в период укрепления вертикали власти в нашей стране показала необходимость дальнейшей оптимизации сочетания централизации и децентрализации в области государственного регулирования и администрирования, совершенствования методов преодоления коррупции, бюрократизации государственного аппарата и органов местного самоуправления, продолжения внедрения институтов саморегулирования и иных методов развития инициативы граждан.

4. Для современной России создание эффективной системы государственных и муниципальных органов, “способной адекватно интерпретировать новые реалии, органично связан с практической реализацией задачи поддержания социальной системы в состоянии динамического равновесия в условиях радикальной трансформации”, происходящей на протяжении последних двух десятилетий в нашей стране. Не вызывает сомнений, что решение указанной проблемы только методами политических перестановок и смены идеологических лозунгов без решения конкретных вопросов управления делами российского общества невозможно. Возникла объективная необходимость построения динамичной, готовой к адаптации регулятивной системы, вобравшей в себя положительный мировой опыт, учитывающей глубокие социальные, экономические и правовые традиции Российского государства, базирующейся на конституционных принципах, регламентирующих основы законодательного регулирования деятельно-

сти государственных и муниципальных органов.

*Предложения по исследованным проблемам:*

1. Органы местного самоуправления формируют свои бюджеты в процессе взимания местных налогов и сборов. Представителем местных налогов и отчетливым индикатором современных финансовых проблем местного самоуправления является налог на имущество физических лиц, объем доходных поступлений от которого из-за применения в его механизме неэффективных методов налогообложения не покрывает величину расходов, направляемых на организацию процесса взимания этого налога. Собственные налоговые доходы, образуемые при взимании местных налогов и сборов, составляют в местных бюджетах крайне незначительную долю и не позволяют только за счет них полностью финансировать деятельность местного самоуправления в РФ.

В настоящее время финансовая незащищенность органов местного самоуправления, выражающаяся в их недостаточной налоговой обеспеченности, приводит к возникновению в масштабах всей территории России многочисленных признаков различной степени парализации деятельности органов местного самоуправления и выполняемых ими функций. Результатом дальнейшего усугубления финансовых проблем местных бюджетов, в конечном счете, может стать полное прекращение на отдельно взятой территории деятельности органов местного самоуправления, поскольку из-за жесточайшего бюджетного дефицита эти органы будут лишены возможности выполнять возложенные на них Конституцией РФ и иными законодательными актами социально-экономические задачи, что требует внесения соответствующих изменений в Бюджетный и Налого-

вый кодексы РФ, позволяющих устранить выявленную проблему комплексно.

2. Статья 8 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” (2003 г.), регламентирующая полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в области охраны здоровья граждан, не устанавливает правовых основ финансирования медико-санитарной помощи. По-прежнему, как и в ФЗ № 122 (называемом в доктрине “О монетизации льгот”) ни в полномочия органов государственной власти субъектов РФ, ни в полномочия органов местного самоуправления не попала организация и финансирование специализированной медицинской помощи в муниципальных организациях здравоохранения. Таким образом, вся специализированная медицинская помощь в муниципальных учреждениях здравоохранения осталась без законодательного закрепления основания финансирования. Для того чтобы решить этот вопрос необходимо ввести в полномочия местного самоуправления организацию и специализированной медицинской помощи в муниципальных организациях здравоохранения, а не только первичной медико-санитарной, по нашему мнению, в п. 2 ст. 8 после слов “первичной медико-санитарной” надо ввести: “и специализированной медицинской”. Тогда организация специализированной медицинской помощи станет полномочием местного самоуправления. Про ее финансирование может быть вообще не надо ничего добавлять в эту статью, а обращаться к полномочию субъекта по финансированию здравоохранения субъекта (“формирование расходов бюджета субъекта РФ на здравоохранение”).

Однако правильнее, на наш взгляд, исходя из логики лечебного процесса, концентрации доходной части налогов, а значит и денег в бюджетах, в субъектах РФ, конституционности права любого гражданина страны на медицинскую помощь, независимо от места проживания, было бы восстановить полномочия (а значит обязанности) субъектов РФ по организации и финансированию всей медицинской помощи на территории субъекта РФ (первичной медико-санитарной помощи, других видов медицинской и лекарственной помощи, заложенных в программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи). А за муниципальной властью все-таки должна оставаться ответственность за организацию доступности медицинской помощи населению конкретного муниципального образования. Тогда и не будет и другой проблемы местного самоуправления – проблемы реализации собственных полномочий по организации и финансированию первичной медико-санитарной помощи: денег. Немаловажной частью точки зрения представляется оптимизация юридической процедуры применения мер конституционно-правовой ответственности, в частности отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления или выборного должностного лица местного самоуправления. В ст. 24 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” (2003 г.) предусматривается, что отзыв считается состоявшимся, если за него проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа или муниципального образования. Подобное

условие трудно признать обоснованным, так как оно фактически превращает институт отзыва в фикцию, поскольку явка на участки для голосования не менее половины зарегистрированных избирателей в масштабах одномандатного (многомандатного) избирательного округа (не говоря о муниципальном образовании в целом) является в современных реалиях, по сути, невыполнимой задачей. Да и с позиции юридической логики вряд ли оправданно связывать отзыв с голосованием за соответствующую инициативу не менее половины избирателей, ведь для победы на выборах достаточно простого большинства голосов от проголосовавших избирателей при условии, что в них приняло участие не менее 20 процентов зарегистрированных избирателей, не говоря уже о том, что законами субъектов Федерации на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления обязательный минимум явки избирателей может и вовсе не устанавливаться (ст. 70 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"). И хотя закрепленный в действующем законодательстве порядок инициирования отзыва и определения результатов голосования по отзыву базируется на правовых позициях, сформулированных Конституционным Судом РФ, нельзя не видеть, что предложенная Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (2003 г.) процедурная конструкция отзыва превращает данную конституционную санкцию в сугубо номинальную декларацию.

Полагаем, что самое пристальное внимание при оценке состояния и перспектив развития института конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления должно быть уделено учету

наметившихся за последнее время тенденций муниципального строительства. В частности, активное внедрение пропорциональных начал в избирательную систему РФ (хотя на уровне местного самоуправления такие установки не получили пока императивного характера) и достаточно настойчиво пропагандируемый, в том числе и на законодательном уровне, переход от прямых выборов глав муниципальных образований населением к иным способам замещения данных должностей заставляют задуматься над тем, что отзыв может вскоре стать совершенно невостребованной мерой конституционно-правовой ответственности. Во всяком случае, вряд ли будет оправданно говорить об использовании отзыва, основания и порядок которого, согласно новым установкам федерального законодательства о местном самоуправлении, обязательно должны быть предусмотрены в уставе каждого муниципального образования, если тем же самым уставом будет зафиксировано, что глава муниципального образования избирается депутатами представительного органа местного самоуправления из своего состава, а представительный орган формируется на основе пропорциональной избирательной системы или, как это установлено для муниципальных районов, на основе представительства от органов местного самоуправления соответствующих городских и сельских поселений.

При оценке подобных муниципальных перспектив важно учитывать, что ни российскому, ни зарубежному законодательству до настоящего времени практически неизвестны юридические процедуры отзыва избирателями депутатов, избранных в соответствующие представительные органы власти на основе пропорциональной избирательной системы. Все это, по нашему мнению,



требует не только постоянно держать в поле зрения законодателей и правоприменителей вопросы совершенствования оснований и порядка применения присущих наличному арсеналу муниципального права санкций, но и не забывать о поиске и апробации новых видов конституционной ответственности, которые могут прийти на смену (или в дополнение) к имеющимся в сфере местного самоуправления мерам принудительного воздействия, применяемым к субъектам муниципальной власти на основе действующего конституционного законодательства.

*В заключение* полагаем важным отметить, что предстоит еще большая

работа по созданию экономических, политических, социально-культурных, духовно-нравственных и правовых предпосылок формирования подлинного местного самоуправления и его развития в РФ. Реально этот процесс займет как минимум несколько лет. Однако теоретическая разработка общих проблем местного самоуправления и их практическая апробация – актуальная задача сегодняшнего дня, требующая объединенных усилий ученых, специалистов в тех или иных отраслях государственного и муниципального управления, представителей средств массовой информации и общественных объединений. **ИИЭ**

---

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (Ред. 04.11.2007) // СЗ РФ, № 40, ст. 3822, 2003, 6 октября; 2007, 7 ноября.
2. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (Ред. 21.06.2005) // СЗ РФ, № 35, ст. 3506, 1995, 28 августа; № 30 (ч. I), ст. 3108, 2005, 25 июля.
3. Российская газета, № 47, 2007, 7 марта.
4. Российская газета, 2007, 23 октября.
5. Российская газета, 2007, 17 июня.
6. Российская газета, 2007, 19 июля.
7. Российская газета, 2007, 5 ноября.
8. Российская газета, № 234, 2007, 19 октября.

#### Коротко об авторе

*Зульфугарзаде Т.Э.* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Российского Нового университета (РосНОУ), г. Москва.

