

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НАКАНУНЕ ПЕРЕМЕН



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
Вячеслав Степанович Тимченко

2008 год – особый для России. Он войдет в отечественную историю как год завершения одного из важнейших этапов в развитии российской государственности – этапа создания правовых, организационных и экономических основ местного самоуправления.

Формально 2008-й – последний год из пятилетнего переходного периода, установленного для подготовки к вступлению в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон). Указанный закон был принят в конце 2003 года. Это уже второй федеральный закон в новейшей истории местного самоуправления России (первый был принят в 1995 году). Поэтому отсчет реального переходного периода по становлению в России местного самоуправления следует вести с 1993 года – с момента закрепления в Конституции РФ качественно новой модели местного самоуправления.

Длительность переходного периода становления в России местного самоуправления обусловлена реальными масштабами реформы и ее последствиями для развития российской государственности.

Современная реформа местного самоуправления, связанная с реализацией Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, по своим масштабам может быть поставлена в один ряд с такими преобразованиями, как становление земского самоуправления во второй половине XIX века и столыпинские реформы в области местного управления в начале XX века, сопровождавшиеся земельной реформой, разрушением общинного земледелия и переселением безземельных крестьян в Сибирь.

Из послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 18 апреля 2002 года следует, что основными целями становления местного самоуправления в России являются:

- создание системы дееспособных органов местного самоуправления и органов муниципального управления, призванных самостоятельно (в пределах установленной компетен-

ции) осуществлять управление комплексным социально-экономическим развитием муниципальных образований;

– создание благоприятных условий для участия граждан в решении вопросов местного значения, в том числе посредством осуществления реального контроля над органами местного самоуправления.

Достижение указанных целей создает благоприятные условия для включения интеллектуального потенциала населения в процесс территориального развития. Востребованность потенциала человека будет способствовать его развитию и создаст условия для самореализации личности в интересах конкретного муниципального образования и России в целом.

За прошедшие пять лет переходного периода, установленного Федеральным законом, федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления проведена большая подготовительная работа. В соответствии с требованиями Федерального закона:

– установлены границы муниципальных образований и осуществлено наделение их статусом (городского или сельского поселения, городского округа и муниципального района);

– в ряде муниципальных образований проведены референдумы по структуре органов местного самоуправления;

– законами субъектов Российской Федерации установлены количественные составы, а также порядок формирования представительных органов первого созыва и глав вновь образованных муниципальных образований (в том числе с учетом результатов местных референдумов);

– проведены выборы в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований;

– в связи с разграничением компетенции между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления начат и продолжается процесс перераспределения имущества, содержанием которого является безвозмездная передача в муниципальную собственность государственного имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, а также передача в государственную собственность той части муниципального имущества, которая предназначена для осуществления государственных полномочий;

– внесены изменения в федеральные законы, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, в уставы и иные муниципальные правовые акты муниципальных образований (только на федеральном уровне изменениям подверглись более 150 федеральных законодательных актов, включая Бюджетный, Налоговый, Жилищный, Градостроительный, Земельный и другие кодексы Российской Федерации);

– в целях обеспечения взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти и развития межмуниципального сотрудничества осуществлено создание советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Это далеко не полный перечень мероприятий, осуществленных органами публичной власти всех уровней за последние годы.

При этом параллельно со становлением новой системы муниципальных образований шла отработка отдельных положений базового Федерального закона. В переходный период по результатам муниципальной практики было принято более 30 федеральных законов, внесших в изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, а также законов, существенно укрепивших правовую основу местного самоуправления. Так, в частности, в 2007 году вступил в силу новый федеральный закон, регулирующий муниципальную службу.

В результате указанных мероприятий было образовано 24 154 муниципальных образования (по состоянию на 1 ноября 2007 года), из них:

– сельских поселений – 19 864;

– городских поселений – 1732;



- городских округов – 523;
- муниципальных районов – 1799;
- внутригородских муниципальных образований городов федерального значения – 236.

Таким образом, количество муниципальных образований в России в результате проведенных преобразований удвоилось.

Одной из важнейших задач переходного периода было обеспечение «плавности» перехода к местному самоуправлению во вновь образованных муниципальных образованиях. Осуществлялось это посредством постепенного наращивания объема полномочий органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований. В этих целях в течение всего переходного периода органам государственной власти субъектов Российской Федерации была предоставлена возможность «досрочно» (по мере готовности) введения в действие положений Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ на территории отдельного региона. Это позволило вводить закон в силу по мере накопления опыта органами местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований.

По этой причине установленный Федеральным законом срок 1 января 2009 года является датой вступления в силу Федерального закона по существу лишь для тех субъектов Российской Федерации, которые не воспользовались правом «досрочного» введения в действие норм указанного закона.

По данным Министерства регионального развития РФ количество регионов, на территории которых местное самоуправление осуществлялось в полном объеме уже к 2008 году, составило 68, то есть подавляющее большинство. В разрезе федеральных округов лидерами по «готовности» вновь образованных муниципальных, по сведениям Министерства регионального развития Российской Федерации, являются Южный и Сибирский федеральные округа.

Несмотря на высокий уровень готовности большинства субъектов Российской Федерации к переходу на осуществление местного самоуправления в полном объеме, следует признать, что к настоящему времени остаются нерешенными ряд принципиальных проблем.

Одной из таких проблем является отсутствие четкого разграничения полномочий в «пересекающихся» областях деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Например, в области транспортного обслуживания населения, поддержки сельскохозяйственного производства, предупреждения ликвидации чрезвычайных ситуаций, гражданской обороны, содействия и деятельности аварийно-спасательных служб и формирований.

Указанные вопросы одновременно входят в компетенцию *органов местного самоуправления и органов государственной власти*. Как следствие, на практике при их реализации возникают проблемы, в том числе связанные с финансированием указанных полномочий. По мнению членов Комитета Государственной Думы ФС РФ по вопросам местного самоуправления, эта проблема требует законодательного решения.

Важнейшей задачей является реализация положений Федерального закона по разграничению компетенции между *поселениями и муниципальными районами*.

Следует признать формальным сходство закрепленных в Федеральном законе формулировок компетенции поселений и муниципальных районов по целому ряду вопросов местного значения. Однако, несмотря на формальное сходство формулировок, их содержание качественно различается. Это вытекает из природы полномочий поселений и муниципальных районов. В этой связи важно отметить следующее.

В Федеральном законе решение населением и (или) органами местного самоуправления поселений вопросов местного значения связано с *непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения соответствующего муниципального образования*.

Решение же вопросов местного значения *межпоселенческого характера* Федеральный закон относит к компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов. Таким образом, основным критерием отнесения вопроса местного значения к компетенции поселения или муниципального района является круг *субъектов правового регулирования*: непосредственно *жители* – для поселений, *поселения* – для муниципального района.

Не случайно в Федеральном законе введена специальная категория вопросов местного значения – *вопросы местного значения межпоселенческого характера*.



Получается, что *поселение*, как правило, «работает» непосредственно с *жителями*, а *район* фактически реализует функции *межмуниципального сотрудничества*. Муниципальный район исходя из концепции закона играет роль надмуниципального образования, призванного обеспечить межмуниципальное взаимодействие и координацию деятельности поселений. Ведущая роль в обеспечении населения муниципальными услугами должна перейти к органам местного самоуправления поселений.

При этом во всем следует исходить из принципа разумности и целесообразности для рационального использования существующих в муниципальных образованиях материальных ресурсов (имущества), имея в виду, что Федеральный закон предусматривает возможность заключения *соглашений о передаче соответствующих полномочий*.

Следует отметить, что такие соглашения могут предусматривать передачу полномочий не только от поселений муниципальному району, но и от муниципального района входящим в него поселениям.

Существует также значительная группа проблем, связанных с компетенцией органов местного самоуправления в жилищной сфере. Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» установил, что граждане, принятые на учет до 1 марта 2005 года, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма.

В то же время и Жилищный кодекс РФ, и Федеральный закон относят к компетенции органов местного самоуправления обеспечение жилыми помещениями только малоимущих граждан. Однако далеко не все граждане, вставшие в очередь на получение жилья 20 и более лет назад, являются в настоящее время малоимущими. При этом Федеральный закон допускает нахождение в собственности муниципальных образований только жилищного фонда социального использования для обеспечения малоимущих граждан, а также, с некоторыми оговорками, специализированного жилищного фонда.

Нельзя не отметить и более общей проблемы, связанной с рассогласованностью положений Федерального закона и Жилищного кодекса РФ.

Во-первых, нормы кодекса не содержат прямого указания на то, какого уровня органы местного самоуправления отвечают за решение тех или иных вопросов.

Во-вторых, объем устанавливаемых Жилищным кодексом РФ полномочий органов местного самоуправления выходит за рамки определенных Федеральным законом вопросов местного значения в этой сфере.

Речь идет о таких полномочиях, как, например, перевод жилых помещений в нежилые и, наоборот, – нежилых помещений в жилые, согласование переустройства и перепланировки жилых помещений, признание жилых помещений непригодными для проживания. Кроме того, есть такие вопросы, решение которых требует материальных затрат. Это такие вопросы, как организация курсов по выбору управляющих компаний для тех домов, где жильцы такой выбор не сделали.

Одним из приоритетов деятельности Государственной Думы является формирование и развитие экономических основ местного самоуправления.

Федеральный закон определил правовые основы формирования муниципальной собственности, в том числе принцип целевого назначения муниципального имущества. Несмотря на расширение перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, у органов местного самоуправления все же имеется ряд проблем в сфере формирования муниципальной собственности.

Среди проблем называлось неполное соответствие перечня имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, перечню вопросов местного значения. В частности, не предусмотрено имущество, предназначенное для решения таких вопросов местного значения, как содействие развитию сельскохозяйственного производства, участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма и некоторых других видов.

Мы полагаем, что в связи с этим необходимо изучить вопрос о дополнении перечня видов имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. В то же время приня-



тие решения о расширении указанного перечня должно осуществляться на основе всестороннего и системного подхода.

По данным Министерства регионального развития РФ, на 1 октября 2007 года все виды имущества разграничены между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями в 20 субъектах Российской Федерации, по отдельным видам имущества – в 48 субъектах Российской Федерации. В 12 субъектах Российской Федерации имущество между муниципальными образованиями вообще не разграничивалось. При этом из собственности муниципальных районов передано имущество лишь 6604 вновь образованным поселениям, что составляет 55% от общего числа вновь образованных поселений. Эти данные приводят к выводу о том, что завершить этот процесс до 1 января 2009 года органам местного самоуправления достаточно проблематично.

Еще одна проблема, возникающая у муниципальных образований в части формирования муниципальной собственности, связана с разграничением имущества между уровнями публичной власти (государственной и местного самоуправления), а также между отдельными муниципальными образованиями.

Остается неурегулированным порядок перераспределения имущества между уровнями публичной власти, в случае невозможности достижения договоренностей между органами публичной власти о передаче или принятии в собственность соответствующего публично-правового образования отдельных объектов имущества, а также в связи с дальнейшим разграничением и перераспределением полномочий между уровнями публичной власти.

Значительные трудности у органов местного самоуправления возникают в связи с передачей из федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность имущества, непригодного для эксплуатации, или имущества, требующего капитального ремонта. Наиболее часто такие проблемы возникают в процессе разграничения единых имущественных комплексов в сфере здравоохранения, электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения.

Кроме названных проблем, в рамках подготовки изменений Федерального закона изучается целесообразность отмены обязательности приватизации и репрофилирования нецелевого имущества, находящегося в муниципальной собственности, и срок этих действий, связав целевое использование имущества с оценкой эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Признана необходимой корректировка статьи 50 «Муниципальное имущество» Федерального закона исходя из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, с учетом решения о том, что указанная статья не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, и не допускающая наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований.

Кроме того, нуждается в уточнении порядок передачи имущества также с учетом решений Конституционного Суда Российской Федерации, в частности, в отношении процедуры согласования, критериев обоснованности отказа в передаче или принятии имущества, требований к качеству передаваемого имущества. Разрабатываются предложения по внесению дополнений в гражданское законодательство в части регулирования деятельности межмуниципальных хозяйственных обществ и межмуниципальных учреждений.

В области земельных отношений одной из проблем является незавершенность процесса разграничения собственности на землю. В результате органы местного самоуправления поселений оказались лишены права распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. По мнению членов Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, в целях повышения эффективности использования земельных ресурсов органы местного самоуправления поселений следует включить в состав субъектов, осуществляющих распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Кроме того, такой подход позволит устранить имеющую место правовую коллизию, когда поселения, обладая комплексом полномочий в градостроительной сфере, не имеют право распоряжаться соответствующими земельными участками.



В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона, уточняющий порядок распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Законопроект принят Государственной Думой ФС РФ в первом чтении, однако его положения необходимо доработать.

Требуется законодательное совершенствование процедуры разграничения государственной собственности на землю.

В частности, по завершении этапа оформления в собственность земельных участков под зданиями, сооружениями, а также входящих в состав имущественных комплексов возникнет вопрос разграничения свободных, не занятых какими-либо объектами земель. В настоящее время четкие критерии их разграничения отсутствуют.

Далеки от своего решения также многие проблемы и в сфере финансового обеспечения местного самоуправления. О необходимости совершенствования налоговой системы говорилось на Совете по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В качестве одного из первых шагов предлагается обсудить вопрос о модернизации земельного налога, устранив предусмотренные федеральным законодательством льготы по его уплате либо компенсировав местным бюджетам выпадающие доходы.

Мы полагаем, что укрепление собственной финансовой базы муниципальных образований возможно также за счет увеличения размеров нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, в отношении которых органы местного самоуправления могут влиять на увеличение налогооблагаемой базы.

Однако не только за счет увеличения налоговой базы должно укрепляться финансовое положение муниципалитетов. Необходимо также повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Для повышения эффективности деятельности важной задачей органов местного самоуправления является переход к бюджетированию, ориентированному на результат, что должно привести к увеличению объема и улучшению качества предоставляемых населению муниципальных услуг.

Основным условием перехода муниципальных образований к бюджетированию, ориентированному на результат, является обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований.

Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления невозможно без создания эффективной системы управления муниципальными финансами с использованием новейших достижений в области информационных технологий.

Необходимо продолжать создание законодательных, экономических и организационных условий для формирования полноценной системы муниципальных финансовых органов.

Внедряемая в настоящее время система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления неизбежно столкнется с отсутствием достоверной муниципальной статистики для анализа экономического положения и прогнозирования социально-экономического развития муниципалитетов.

Полагаем, что Правительство РФ должно обеспечить проведение качественного и достаточного по объему информации мониторинга финансового состояния муниципальных образований, создание эффективной системы информационного и методического обеспечения муниципальных образований на основе укрепления их взаимодействия с органами статистического учета и налоговыми органами.

Очень важным итогом прошедшего периода является то, что местное самоуправление в нашей стране уже не воспринимается только как некий необходимый атрибут народовластия или вынужденная дань демократии. Во все большей степени местное самоуправление рассматривается как инструмент эффективного управления и более полного использования интеллектуального потенциала граждан, то есть как инструмент вовлечения интеллектуальной энергии и инициативы граждан в процесс социально-экономического развития территории. Участие граждан повышает гарантии гармоничного, сбалансированного и устойчивого развития территории. При этом



в политической элите общества местное самоуправление уже отождествляется не только с решением социальных задач, но и рассматривается как важнейший экономический фактор ускорения развития территории.

Сегодня мы уже можем говорить, что понимание этой роли и этого значения местного самоуправления в развитии нашей страны достигнуто на всех уровнях власти.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что перед местным самоуправлением России уже поставлена новая, более амбициозная задача – задача перехода на инновационный путь развития. 8 февраля 2008 года на расширенном заседании Государственного совета Российской Федерации Президентом РФ В.В.Путиным были сформулированы стратегические цели развития России до 2020 года. Достижение заявленных целей предполагает на всех уровнях управления – муниципальном, региональном и федеральном – переход на инновационные сценарии развития. То, что такой переход необходим – нет сомнений. То, что переход возможен, также нет сомнений.

Небольшой исторический опыт муниципального управления, который мы имеем со времени принятия в 1995 году первой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», убедительно свидетельствует в пользу того, что это возможно.

Опыт показал, что в тех муниципалитетах, в которых хотят развиваться, ищут способы и механизмы. В тех, где не желают развиваться – ищут причины, оправдывающие бездействие.

В тех муниципальных образованиях, где была поставлена задача развития и эта задача решалась последовательно, где удалось раскрыть и задействовать потенциал местного самоуправления, – развитие началось и очень успешно. Причем без специальной поддержки и «тепличных» условий.

Вместе с тем следует признать, что опыт отдельных муниципалитетов еще не гарантирует переход на инновационный сценарий развития в массовом порядке. Мы понимаем, что есть категория муниципальных образований, в которых действительно отсутствует экономическая основа. Очевидно, что без государственной поддержки, в этом случае не обойтись. Но там, где есть экономическая инфраструктура, необходимо приложить усилия для того, чтобы она эффективно использовалась.

В 2008 году решение вопросов развития муниципальных образований приобрело дополнительную правовую основу и дополнительную мотивацию. Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 года №607 утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Кроме того, Правительству РФ поручено разработать и утвердить перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности указанных органов, в том числе показателей для расчета неэффективных расходов местных бюджетов.

Необходимо также обратить серьезное внимание на вопрос комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. Это новая тема для России. Для этого мы должны в массовом порядке освоить технологии стратегического планирования.

Наш предыдущий опыт – централизованного управления и директивного планирования – недостаточен для того, чтобы осуществить переход к эффективному управлению в новых условиях – условиях неопределенности.

Единственное, чем мы сегодня располагаем, это опытом отдельных городов, которые преступили к освоению и применению новых технологий управления и стратегического планирования.

Первым известным городом, который применил технологии стратегического планирования, стал Новосибирск. Стратегический план развития города Новосибирска был принят в 2005 году, и сегодня это уже не единственный город, который применяет новые технологии в управлении.

Можно не сомневаться в том, что очень многие успешные примеры муниципального управления не попали в сферу нашего внимания. Многие успешные решения остались достоянием только тех, кто отважился использовать новые технологии в управлении. К сожалению, работа по распространению успешного муниципального опыта системно до сих пор не налажена. Именно поэтому обобщение и распространение лучшей муниципальной практики – од-



на из актуальнейших задач сегодня. Такую задачу Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления перед собой поставил. При этом мы хорошо понимаем, что силами только одного комитета столь масштабную задачу не решить. В этой работе мы очень рассчитываем на сотрудничество с органами государственной власти, муниципальными образованиями и их объединениями.

Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления готов и будет внимательно рассматривать предложения органов местного самоуправления конкретных муниципальных образований по успешному применению отдельных технологических решений в различных областях муниципального управления.