РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ ПОСЛАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
Степан Михайлович Киричук

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 года говорится, что «фундаментально значимым для нашего общества стало введение института местного самоуправления и укрепление федеративных начал государства».

С принятием 6 октября 2003 года Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» начата реформа местного самоуправления, целью которой было существенное улучшение качества оказания услуг населению через обеспечение четкого разграничения полномочий и ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание баланса власти внутри регионов, прекращение практики «нефинансируемых мандатов», осуществление конституционного права граждан на местное самоуправление.

Концепция реформы предусматривала создание модели местного самоуправления, базирующейся на принципах, во-первых, максимального приближения местной власти к населению, во-вторых, наделения ее необходимыми полномочиями и ресурсами для самостоятельного решения вопросов местного значения. В этой связи базовым уровнем местного самоуправления должен был стать поселенческий уровень. Для координации деятельности поселений предусматривалось создание районного уровня власти, также включенного в систему местного самоуправления. В целом в результате реформы должен быть реализован принцип «поселение для населения, район для поселения».

Концепция реформы воплощена в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон), в котором:

– сформирована двухуровневая модель местного самоуправления с поселенческим уровнем, наиболее приближенным к населению;

– разграничены вопросы ведения и бюджетных поступлений между разными уровнями власти;

– установлены правила передачи органам местного самоуправления государственных полномочий;

– созданы механизмы более полного включения населения в принятие решений на местном уровне;

– впервые законом урегулированы разные формы межмуниципального сотрудничества. В том числе предусмотрено создание в субъектах Российской Федерации советов муниципальных образований, позднее образовавших Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Общероссийский конгресс муниципальных образований – ОКМО).

За время, прошедшее после принятия Закона, на федеральном, региональном и местном уровнях в большей части сформирована необходимая нормативная правовая база, создаются условия для поступательного развития экономики и социальной сферы в муниципальных образованиях.

Большая часть функций в сфере социально-экономического развития передана на региональный и местный уровни, определены единые принципы функционирования системы местного самоуправления. В связи с этим можно констатировать, что переходный период создания институтов, необходимых для организации местного самоуправления, в целом завершен.

Вместе с тем Президент Российской Федерации, напомнив в своем послании о завершении переходного периода, установленного для введения в действие всех положений Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», указал на то, что совершенствование этого законодательства будет продолжаться.

Действительно, практика реализации базового для местного самоуправления Закона выявила ряд правовых и других проблем, требующих дальнейшего совершенствования федерального, регионального законодательства и иных решений.

I. В сфере разграничения вопросов ведения между органами государственной и муниципальной власти.

1) Основной проблемой регулирования перечня вопросов местного значения остается *нечеткое формулирование этих вопросов.*

Так, например, к вопросам местного значения и муниципального района, и поселения отнесено обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта. Учитывая, что территорию муниципального района образуют в том числе территории входящих в их состав поселений, указанный вопрос на практике может привести к дублированию полномочий и смешению компетенции органов местного самоуправления поселения и муниципального района в указанной сфере. Как следствие – не конструктивное решение этого вопроса, а возникающее противостояние.

Предусмотренное как вопрос местного значения содействие в развитии сельскохозяйственного производства дублирует полномочие субъектов Российской Федерации в сфере поддержки сельскохозяйственного производства, установленное Федеральным законом от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

По-прежнему остается не урегулированным вопрос об охране общественного порядка как вопрос местного значения. Нуждаются в уточнении и другие вопросы местного значения.

2) Через изменения Федерального закона №131-ФЗ определен перечень так называемых *прав, которые могут осуществляться за счет местных бюджетов.*

Практика показала, что у муниципалитетов зачастую нет иного выхода, как брать на себя решение этих вопросов за счет собственных, и без того недостаточных, доходов. Подобный подход может рассматриваться в качестве отступления от принципа разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти и легальной возможности расходования средств местных бюджетов не на решение вопросов местного значения, а на вопросы, составляющие предмет ведения государства.

С другой стороны, на данном этапе это бывает для муниципалитетов целесообразным, так как надзорные органы (в основном прокуратура) предъявляют к ним много претензий по нецелевому расходованию бюджетных средств.

3) Остается *нечетким механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, включая механизм передачи соответствующих ресурсов.*

В частности, к проблемам можно отнести:

– несвоевременное перечисление из федерального бюджета субвенций на исполнение органами местного самоуправления федеральных полномочий, например первичного воинского учета в муниципальных образованиях;

– неучастие поселений, обладающих необходимым потенциалом, в исполнении государственных полномочий (например функции социальной защиты в крупных городах);

– отсутствие модельных методик (рекомендаций) для регионов по определению затрат и расчета субвенций на реализацию государственных полномочий.

4) *Достаточно большой круг вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, органы местного самоуправления решают в силу прямого указания Закона:*

– учет нуждающихся в улучшении жилищных условий;

– согласование переустройства и перепланировок жилых помещений;

– финансирование органов внутренних дел;

– регистрация граждан по месту жительства;

– снос аварийных многоквартирных жилых домов в случае непринятия соответствующих решений собственниками;

– формирование участков под многоквартирными жилыми домами; постановка на учет бесхозяйных объектов и многие другие.

Поскольку данные вопросы не отнесены к вопросам местного значения и не обозначены как переданные государственные полномочия, существует проблема как источников финансирования их решения, так и порядка исполнения.

5) Нередко *при установлении обязанностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения государство не наделяет их необходимыми полномочиями.*

Например, устанавливая земельный налог, местное самоуправление фактически лишено полномочий по его администрированию, так как они полностью принадлежат налоговым органам и другим государственным органам (в частности, в сфере установления кадастровой стоимости участков). То же касается вопросов охраны окружающей среды, где у местного самоуправления имеются лишь обязанности, но нет никаких контрольных полномочий, и ряда других вопросов.

II. Остается нерешенной проблема соотношения ресурсов и полномочий органов местного самоуправления.

Речь прежде всего идет о создании условий для обеспечения самодостаточности муниципальных образований.

1) Избитой темой давно стала *несбалансированность местных бюджетов.* Однако значительное расширение первоначально установленного перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления (путем внесения дополнений как в текст базового Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, так и в отраслевое законодательство) не сопровождается одновременным увеличением доходов местных бюджетов, как это предусмотрено законодательством.

Из доходных источников у местных бюджетов только два собственных налога – земельный и налог на имущество физических лиц. Транспортный налог исключен из системы местных налогов. Доля местных налогов в структуре налоговых доходов составляет, по данным Минфина России, 12,2%. Остальные источники передаются в виде нормативов отчислений от федеральных и, по усмотрению субъекта Российской Федерации, от региональных налогов.

При этом, по ряду экспертных оценок, почти 80% земли в России выведено из налогооблагаемой базы земельного налога, поскольку относится к федеральной собственности (земли запаса, лесной фонд и др.), что лишает муниципалитеты стабильного источника доходов от земельного налога, выпадающие доходы не компенсируются.

Особенностью формирования доходной базы местных бюджетов в 2007 году оставалась высокая зависимость от финансовой помощи. Доля межбюджетных трансфертов в объеме всех доходов местных бюджетов достигла 58%. Формирование доходов местных бюджетов осуществляется главным образом за счет регулирования и выравнивания. Сложившаяся система межбюджетных отношений оставляет мало самостоятельности муниципальным образованиям, особенно поселениям.

При этом, по данным Министерства финансов Российской Федерации, в целом по Российской Федерации большинство местных бюджетов исполнено с профицитом (59%). Однако в данных Минфина России отражаются фактически произведенные расходы местных бюджетов, но не учитываются (и даже не определены) реальные потребности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Давно предлагается на федеральном уровне разработать методические рекомендации по определению размеров расходных обязательств муниципальных образований, связанных с решением ими вопросов местного значения, исполнением государственных полномочий и реализацией прав.

Сложившаяся схема распределения налогов не стимулирует муниципалитеты к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы. Из режима активного поиска дополнительных ресурсов они переходят в режим ожидания финансовой помощи «сверху». В этих условиях важнейшей задачей становится перераспределение доходов между федеральным, региональным и местным уровнями власти.

Необходимо расширять практику дополнительного закрепления субъектами Российской Федерации за местными бюджетами нормативов отчислений от региональных налогов и федеральных налогов, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Представляется необходимым ввести как постоянно действующую норму, позволяющую заменить дотации из регионального фонда финансовой поддержки не только дополнительными нормативами от налога на доходы физических лиц, но и от других федеральных и региональных налогов и сборов. Сегодня эта проблема обозначена, но мы опять имеем не очень уверенную позицию Министерства финансов по ее поддержке. В этой ситуации вспоминаются слова мэра г. Новосибирска В. Ф. Городецкого, который говорил: «Но если нельзя, так Вы, пожалуйста, объясните, почему нельзя?» Однако внятного ответа на этот вопрос не прозвучало.

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

2) Другим важным условием для инновационного развития муниципалитетов и их экономики является *создание общероссийской системы муниципальной статистики*, в формировании которой должны принимать участие не только соответствующие федеральные органы власти, но и сами муниципальные образования (в том числе посредством региональных советов муниципальных образований как центров межмуниципального сотрудничества).

Для решения этой задачи необходима выработка на федеральном уровне общегосударственного статистического инструментария и закрепление за органами местного самоуправления соответствующего полномочия с передачей необходимых ресурсов.

III. Организационно-территориальные проблемы.

Во многих случаях *вновь образованные поселения не решают вопросы местного значения, передавая свои полномочия муниципальным районам по соглашениям.* Подобная практика получила повсеместное распространение и сводит на нет саму идею муниципальной реформы – решать большинство вопросов жизнеобеспечения на местном поселенческом уровне.

По данным Минрегиона России, 17 758 поселений, или 82,2% от всех поселений в Российской Федерации, заключили соответствующие соглашения с муниципальными районами. Это перераспределение приобретет односторонний характер в пользу муниципального района.

Вновь созданная система публичной власти не совпала с постсоветскими реалиями размещения бизнеса, включая реорганизованные сельскохозяйственные предприятия, многие из которых либо исчезли, либо были существенно преобразованы. Границы муниципальных образований, которые установлены субъектами Российской Федерации фактически по границам ад-

министративно-территориального деления, существующего с советских времен, не учитывают указанные выше реалии, существенные изменения в распределении экономического потенциала, людских ресурсов и другие изменения в организации жизнедеятельности на территориях. Отсутствует синхронность в реализации муниципальной реформы и других основополагающих реформ, в том числе аграрной. Поэтому вновь созданные сельские поселения оказались в основном не эффективными, лишенными кадров и самостоятельных источников финансирования.

В разных регионах эта проблема решается по-разному. Например, в Ярославской и Тульской областях через референдумы идет процесс укрупнения муниципальных образований. В Свердловской области с самого начала реформы создали городские округа с центром в виде крупного городского или сельского населенного пункта. Тюменская область идет по пути постоянного увеличения доходов местных бюджетов через программное финансирование с целью достижения конкретных результатов на конкретной территории муниципалитета. В Новосибирской области, Хабаровском крае, Красноярском крае развивается межмуниципальное сотрудничество, создаются межмуниципальные хозяйствующие субъекты. В Ульяновской, Калужской, Тверской областях – через обучение кадров, активную работу советов муниципальных образований, рациональное распределение ресурсов по каждому муниципалитету. В Ивановской области – через организационные меры, вернувшись к старой концепции формирования органов местного самоуправления, то есть без выборов в муниципальных районах, путем делегирования депутатов и найма по конкурсу управляющего для всего района, который будет осуществлять межмуниципальные функции для поселений.

IV. Важный вопрос финансово-экономических основ местного самоуправления – это формирование муниципальной собственности.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил правовые основы этого процесса. Вместе с тем остается еще немало проблем, требующих решения.

Во-первых, постоянное расширение и уточнение перечня вопросов местного значения приводит к необходимости уточнить в статье 50 Закона состав объектов, которые могут находиться в муниципальной собственности.

Во-вторых, целесообразно отказаться от жесткой регламентации в указанной статье видов имущества, которыми могут владеть муниципалитеты. Следует признать, что положения Федерального закона, требующие перепрофилирования или отчуждения имущества, не предназначенного для решения местных задач, в срок до 1 января 2009 года, объективно подрывают экономическую основу муниципалитетов и должны быть скорректированы. Общеизвестно, что сдача в аренду муниципального имущества в условиях несбалансированности местных бюджетов выступает важным источником их пополнения.

Требуют корректировки и сроки разграничения и перераспределения имущества между муниципальными образованиями, субъектами Российской Федерации и Российской Федерацией. Здесь основной проблемой является то, что муниципальные районы не передают необходимое поселениям имущество. По данным Минрегиона, по состоянию на 1 июля 2008 года все виды имущества в соответствии со статьей 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ разграничены между муниципальными районами и территориально входящими в их состав поселениями только в 22 субъектах Российской Федерации (из 83 существующих).

Причиной, как правило, являются громоздкие и затратные процедуры формирования, учета и регистрации прав.

V. Весьма важной проблемой, решение которой органами местного самоуправления напрямую зависит в том числе от наличия средств в бюджетах, является *осуществление территориального планирования и градостроительного зонирования.* По информации Счетной палаты Российской Федерации на 1 января 2008 года документы территориального планирования были утверждены только в 13% от общего числа муниципальных образований.

VI. Острейшей проблемой остается *формирование и обучение кадров муниципальных служащих,* особенно для исполнения полномочий на поселенческом уровне, хотя уже третий год реализуется правительственная программа обучения муниципальных служащих. В Послании Президента

Российской Федерации отмечено, что сегодняшней России, системе управления и социальных услуг нужна новая система формирования кадрового резерва, которая позволит привлечь в органы государственного, муниципального управления наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей. По поручению Президента должна быть разработана программа подготовки резерва управленческих кадров, который должен включать также и муниципальный уровень.

Необходимо повышать престиж муниципальной службы. Необходимо продолжить практику подготовки муниципальных кадров как общегосударственной задачи. При этом обращать внимание на качество преподавания и учебных пособий, используемых в процессе обучения.

Государству необходимо решать и другие вопросы, связанные с законодательным регулированием статуса тех людей, которые обеспечивают отправление местной власти.

Однако до сих пор не урегулирован вопрос о статусе выборных лиц местного самоуправления.

Актуальность проблемы подтверждается многочисленными законодательными инициативами, поступающими из регионов, обращениями за разъяснением положений Закона, а также обширной судебной практикой.

VII. Недостаточно эффективно осуществляется *информационное обеспечение реформы местного самоуправления* и доступ граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления.

По данным Минрегиона, только 1289 муниципальных образований (из 24154, существовавших по состоянию на 1 ноября 2007 года) имеют собственный интернет-портал или интернет-страницу. Кроме того, с участием городских и сельских поселений учреждено только 25 печатных средств массовой информации. Общероссийским конгрессом муниципальных образований в настоящее время совместно с Северо-Западным федеральным округом реализуется проект в целях содействия решению этого вопроса. Создано Национальное агентство муниципальной информации (НАМИ), способное обеспечить электронной информацией практически все советы муниципальных образований.

VIII. Введенный в 2008 году *механизм оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления* – это очень хороший сигнал высшей государственной власти местному самоуправлению. Но следует понимать, что реализация этого механизма в значительной степени зависит от внедрения принципов и процедур управления по результатам, разработки и внедрения стандартов муниципальных услуг, административных регламентов в местной администрации, оптимизации функционирования органов местного самоуправления, в том числе контрольно-надзорных функций, формирования необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения местного самоуправления.

В стране работает три совета по вопросам местного самоуправления – при Президенте России, председателях Совета Федерации и Государственной Думы. Рассматриваются актуальные вопросы развития муниципалитетов, взаимодействия с населением, органами государственной власти. Сами муниципалитеты активно решают проблемы на местах и обеспечивают стабильную социально-экономическую ситуацию в современных условиях мирового финансового кризиса.

В Послании Федеральному Собранию Президента Российской Федерации отмечается, что «нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства, ...доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению».

За 5 лет местное самоуправление прошло очень большой путь в этом направлении, известны проблемы, намечены пути их решения – это значит, что у органов местного самоуправления хорошие перспективы, а у жителей – надежды на более комфортные условия проживания.