

НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ДОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
Вячеслав Степанович Тимченко

В 2008 году завершился важный этап в развитии местного самоуправления в России. В течение 2004–2008 годов всеми уровнями публичной власти была проделана большая организационная, методическая и нормотворческая работа по подготовке к вступлению в силу новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основным организационным результатом прошедшего периода стало формирование системы муниципалитетов, включающей пять категорий муниципальных образований. Территория Российской Федерации (за исключением территорий Республики Ингушетия и Чеченской Республики, где переходный период продлен до 01.01.2010) была разграничена между городскими и сельскими поселениями, городскими округами и муниципальными районами. В городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге – муниципальные образования сформированы на внутригородских территориях.

Отнесение муниципальных образований к различным категориям осуществлялось с учетом особенностей проживания граждан, а также социально-экономического положения населенных пунктов России. Границы муниципальных образований устанавливались, как правило, с учетом действовавшего на тот период административно-территориального деления Российской Федерации.

В результате реализации новой редакции Федерального закона количество муниципальных образований превысило 24 тыс. (до реформы количество муниципальных образований составляло 11 733).

По степени готовности к самостоятельному осуществлению местного самоуправления муниципальные образования разделяются на две большие группы:

- вновь образованные муниципальные образования;

– муниципальные образования, сформированные в период действия прежней редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и к настоящему времени уже накопившие самостоятельный опыт.

К первой группе относится большинство сельских, а также часть городских поселений. Ко второй группе – городские округа и значительная часть муниципальных районов.

Указанные обстоятельства предопределили приоритетные задачи Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления на 2009 год и последующую перспективу.

О ближайших и перспективных задачах комитета

Правовая основа местного самоуправления базируется на Федеральном законе №131-ФЗ, установившем *общие принципы* организации местного самоуправления, а также дополняется целым рядом смежных отраслей права, регулирующих в соответствии с указанными общими принципами *специальные вопросы* обеспечения жизнедеятельности в муниципальных образованиях. К ним относятся прежде всего *вопросы местного значения*, решение каждого из которых регулируется специальным законодательством – гражданским, бюджетным, налоговым, земельным, лесным, водным, градостроительным, жилищным и др. (в соответствии с установленным перечнем вопросов местного значения и полномочиями по их решению, а также иными правами и обязанностями органов местного самоуправления).

У законодателя впереди еще очень много работы по совершенствованию правовой системы России в части ее «муниципальной составляющей». Образно говоря, на сегодня завершена закладка правового «фундамента», на котором в ближайшей перспективе будет возведено «здание» муниципального права России.

При постановке задач на ближайшую перспективу комитет принимал во внимание тот факт, что муниципальные образования существенно различаются по своему социально-экономическому потенциалу. Степень относительного различия муниципальных образований весьма существенна, градация муниципальных образований на пять категорий отчасти решает эту проблему, но не полностью. Необходима более «тонкая и гибкая настройка» законодательства в целях создания условий для устойчивого развития муниципальных образований с различным потенциалом.

Установленный к настоящему времени объем компетенции органов местного самоуправления сориентирован в основном на самое «слабое звено» – на вновь образованные муниципальные образования. И одной из задач предстоящего периода развития муниципального права России является расширение возможностей для «продвинутых» муниципальных образований и создание стимулов для таких муниципалитетов по наращиванию своего потенциала.

В 2009 году и в ближайшей перспективе комитет сосредоточит свое внимание на нескольких направлениях, и вот некоторые из них.

Первое направление связано с обеспечением развития новых муниципальных образований.

В законодательном плане эта работа в основном связана с устранением пробелов и коллизий, выявленных в правоприменительной практике. Основным источником здесь являются письма с мест, поступающие в комитет, а также предложения общественных объединений муниципальных образований. Еще одним форматом обобщения информации является проведение круглых столов, конференций, парламентских слушаний и иных публичных мероприятий. Полагаем, что принимаемые на форумах итоговые документы должны быть положены в основу законопроектов.

Кроме того, безусловным приоритетом работы комитета на ближайшие годы останется *формирование экономических основ местного самоуправления*. Проблема характерна для большинства муниципальных образований, но наиболее остро она стоит перед вновь образованными муниципалитетами. Формирование экономических основ – это прежде всего обеспечение сбалансированности местных бюджетов и эффективное управление муниципальной собственностью.



На 2009 год запланировано внесение законодательных инициатив, направленных на увеличение доходной части местных бюджетов. Обсуждение предложений по корректировке существующих норм законодательства началось еще в 2008 году, но ряд обстоятельств, в том числе и объективных, не позволил осуществить задуманное. Однако позиция комитета по этому вопросу остается твердой. Мы намерены реализовать планы в 2009 году.

По-прежнему остается и проблема *территориальной организации местного самоуправления*. В 2004–2005 годах была проведена «нарезка территорий» муниципальных образований. Однако осуществленное в сжатые сроки разграничение между ними земель, на наш взгляд, не является оптимальным с точки зрения учета потенциальных возможностей развития муниципалитетов.

Необходимо создать эффективный механизм, позволяющий динамично развивающимся муниципалитетам расширять свои территории, создавать благоприятные условия для привлечения инвестиций в строительство жилья, производственных объектов, поддерживать малый и средний бизнес.

Многие наши коллеги с мест указывают на необходимость решения вопросов оптимизации отношений между муниципальными районами и входящими в их состав городскими и сельскими поселениями. Эта тематика также останется в сфере внимания комитета.

Второе направление связано с дальнейшим совершенствованием законодательства в части обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Муниципалитеты наряду с органами государственной власти наделены полномочием по разработке, принятию и реализации планов и программ социально-экономического развития территорий. Указанные планы и программы в отличие от прошлого опыта строительства советского государства имеют большую степень новизны не только в стратегическом смысле, но и в тактике реализации. В этой связи необходимо установление четкого порядка согласования интересов Российской Федерации, ее субъектов и муниципалитетов. В новейшей истории России (то есть в рамках действующей Конституции РФ) такая задача ставится впервые. По существу, только к началу 2009 года подготовлены необходимые условия для ее формализации и решения.

Одним из основных источников новаций в законодательстве, как мы ожидаем, должен стать опыт успешных муниципалитетов – лидеров стратегического планирования, и субъектов Российской Федерации, в которых эффективно решается задача согласования интересов регионального и муниципального уровней власти.

Например, в декабре 2008 года наш комитет совместно с органами местного самоуправления г. Новосибирска провел круглый стол, на котором был обсужден и рекомендован к распространению опыт г. Новосибирска по разработке и реализации стратегических планов городского развития, четко коррелирующийся с планами развития Новосибирской области в целом. Выработанные в результате проведения круглого стола документы содержат предложения, в том числе и по совершенствованию федерального законодательства. Подобную практику продолжим и в текущем 2009 году.

Третье направление – это решение задач, озвученных в посланиях Президента России, содержащихся в документах стратегического развития страны.

Основная работа комитета по данной тематике будет связана с совершенствованием законодательства, обеспечивающего интеграцию и координацию усилий всех уровней публичной власти по переходу на режим устойчивого развития России и повышения ее конкурентоспособности. Наша основная задача – создать условия для активного участия муниципалитетов в процессе реализации стратегических планов, национальных проектов и планов развития приоритетных отраслей экономики России.

Следует отметить, что во многих документах стратегического характера различные категории муниципальных образований рассматриваются как полноправные партнеры государства. В частности, городам с высокой концентрацией интеллектуального ресурса (наукоградам) отводится значительная роль в формировании *национальной инновационной системы*. Таким образом, для этой категории муниципалитетов уже есть конкретные предложения от государства, на основании которых ведется разработка соответствующих программ.



Однако до настоящего времени такой подход не приобрел системного характера. Потенциал значительной части муниципальных образований России, по существу, еще не раскрыт и не востребован.

Здесь названы в самом общем виде основные направления деятельности комитета. Кроме того, мы намерены держать в поле своего внимания и другие вопросы. Так, в 2009 году планируется более подробно изучить некоторые формы непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления – будут проведены парламентские слушания по вопросам организации территориального общественного самоуправления, ряд других мероприятий по этой и смежным тематикам.

Переход муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития

Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ создал необходимую правовую основу для становления и развития института местного самоуправления и возложил на органы местного самоуправления поселений, городских округов и муниципальных районов ответственность за *принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования*. Именно через подготовку и реализацию указанных программ муниципалитеты смогут перейти к режиму устойчивого социально-экономического развития.

В этой связи важнейшим направлением дальнейшего развития российской государственности является модернизация правовой системы в целях совершенствования и распространения программно-целевых методов управления, а также разработка новых технологий управления социально-экономическим развитием территории и их широкое применение органами публичной власти.

Именно поэтому одной из актуальных задач, стоящих перед комитетом, является выявление, обобщение и распространение успешной практики муниципального управления, а также организация разработки научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства и созданию систем муниципального управления, гарантирующих переход на режим устойчивого и комплексного развития территории.

Вот наиболее актуальные проблемные вопросы перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития, которые будут находиться в сфере повышенного внимания комитета в ближайшее время:

- *недостаточная определенность* государственной региональной политики, в особенности в отношении развития территориальной инфраструктуры государственных корпораций, перспективы развития системы особых экономических зон и организации новых зон опережающего развития, значительной части городов с высокой концентрацией интеллектуального, научно-технического и инновационного потенциала (наукоградов), моногородов, городских агломераций и других территорий, имеющих недостаточную устойчивость в отношении внешних кризисных явлений;
- *недостаточное включение органов местного самоуправления в систему стратегического и территориального планирования развития России;*
- *недостаточность существующей методологической основы устойчивого и комплексного социально-экономического развития*, в частности *неопределенность содержания ряда понятий* (в том числе понятий: «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований», «устойчивое развитие муниципальных образований», «план (программа) комплексного социально-экономического развития муниципального образования»);
- *недостаточный объем компетенции* органов местного самоуправления – несоответствие компетенции органов местного самоуправления (перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления по их решению, а также прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам мес-



тного значения) задачам перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития;

– *правовая неопределенность процедуры разработки и принятия планов и программ* комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, включая *отсутствие установленного порядка согласования планов и программ всех субъектов территориального развития*: федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления муниципальных районов, поселений и городских округов, а также субъектов экономической деятельности и общественных структур;

– *недостаточность информационного обеспечения* органов местного самоуправления для составления реалистичных прогнозов социально-экономического развития территории муниципального образования;

– *наличие противоречий в законодательстве*, в частности между Федеральным законом №131-ФЗ и Бюджетным кодексом Российской Федерации в отношении порядка принятия и выполнения долгосрочных целевых программ (подпрограмм);

– *отсутствие опыта взаимодействия* органов местного самоуправления с населением и общественными объединениями граждан в процессе разработки и реализации планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;

– *низкая эффективность контроля со стороны населения* за деятельностью органов местного самоуправления, в том числе в процессе реализации муниципальных планов и программ;

– *отсутствие должного опыта и недостаточное правовое обеспечение взаимодействия* органов местного самоуправления с субъектами экономической деятельности, заинтересованными в социально-экономическом развитии муниципальных образований (в том числе в решении вопросов развития муниципально-частного партнерства в процессе разработки и реализации муниципальных программ);

– *недостаточность экономической основы* для устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (отсутствие бюджетов развития в бюджетах муниципальных образований, неопределенность состава муниципального имущества, неопределенность пределов компетенции органов местного самоуправления в экономической сфере, в том числе в содействии занятости населения, в развитии инновационной деятельности и инновационной инфраструктуры на территории муниципального образования);

– *низкая мотивация органов местного самоуправления на развитие экономической основы и переход на режим устойчивого развития*;

– *неопределенность с финансированием работ* по разработке планов и программ устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;

– *недостаточная эффективность механизмов стимулирования* органов местного самоуправления по активизации перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития (в том числе путем совершенствования системы показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, бюджетных отношений и налогового законодательства);

– *отсутствие опыта организации муниципального управления*, обеспечивающего устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, а также *недостаточность информационного и методического обеспечения*, необходимого для оптимизации системы и структуры органов местного самоуправления, организации межмуниципального сотрудничества, в особенности в агломерациях и др.);

– *недостаток квалифицированных кадров* для управления переходом муниципальных образований на режим устойчивого развития.

Другим важным вопросом деятельности комитета в этой сфере станет анализ возможных направлений развития муниципальных образований в условиях экономического кризиса и выработка рекомендаций по принятию мер, направленных на преодоление кризисных явлений и их последствий.



Человеческий фактор в развитии местного самоуправления в современной России

Широко распространено мнение, что основная трудность на пути развития местного самоуправления в России – это *отсутствие должного финансирования*. Думаю, что это не так. Основные трудности связаны все-таки с человеческим фактором.

Самая острая проблема – это низкая мотивация самого субъекта местного самоуправления – *местного сообщества* – к развитию муниципального образования. Участие граждан в решении вопросов местного значения – это «краеугольный камень» местного самоуправления. Без гражданской инициативы реальное местное самоуправление представить невозможно.

Вместе с тем готовых рецептов преодоления инерции изживенческих настроений в общественном мнении местных сообществ нет. Однако в отдельных муниципалитетах наработан опыт взаимодействия властей и населения. Комитет намерен изучать этот опыт, продвигать и закреплять его в законодательстве.

Еще одна, не менее острая проблема, как уже отмечалось, – это недостаток квалифицированных кадров в сфере муниципального управления. Кадровый состав муниципалитетов должен быть способен обеспечить развитие муниципальных образований в любых условиях. Следует признать, что решение проблемы кадрового «голода» усугубляется отсутствием адекватной системы подготовки и повышения квалификации кадров. Именно поэтому комитет планирует продолжить активное сотрудничество с ведущими российскими высшими учебными заведениями, а также реализовать ряд мероприятий, направленных на более широкое привлечение к работе в муниципальных образованиях их выпускников.

Трудностей и проблем в становлении местного самоуправления в Российской Федерации достаточно. Упомянуты только некоторые из них.

Многие проблемные вопросы, как легко заметить, обусловлены длительным отсутствием института местного самоуправления в государственном устройстве России (на протяжении большей части XX века). За этот период, по существу, был утрачен исторический опыт, накопленный в период земского самоуправления. Многое приходится начинать с нуля. Однако иной альтернативы у нас нет.