РАЗВИТИЕ САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ



депутат государственной думы, председатель комитета государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктор Борисович Кидяев

Местное самоуправление призвано в первую очередь обеспечивать качество и комфортные условия жизни граждан на муниципальном (городском, поселенческом, районном) уровне. В ведении муниципальных властей находятся местная финансово-экономическая, инфраструктурная, социальная, жилищная и культурная политика, планирование и благоустройство территории, местные вопросы безопасности. Однако невозможно в полной мере осуществлять данные функции при том ограниченном объеме законодательно закрепленных полномочий и том финансировании, которые имеют сегодня муниципальные власти.

В последнее время наблюдается тенденция к «разукрупнению» власти. Область компетенции самоуправления расширяется. Законодательство предусматривает в ряде вопросов возможность делегирования полномочий субъекта Российской Федерации муниципалитетам. Уже в период 2005–2011 годов значительно расширился перечень вопросов местного значения, и этот процесс продолжается. И выдвинутые в преддверии 2012 года инициативы Президента Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева актуализировали данную проблему, поставили ее решение на уровень приоритетов государственной политики.

Расширение муниципальных полномочий ведет к повышению расходных обязательств органов местного самоуправления, что требует привлечения дополнительных финансовых средств. Мы ставим во главу угла принцип синхронизации процессов наращивания полномочий и увеличения их финансового обеспечения для местного самоуправления. Речь идет не о дотациях из вышестоящих бюджетов. Муниципалитеты-«реципиенты» никогда не обретут должную самостоятельность, самодостаточность. В настоящее время общая доля собственных доходов местных бюджетов в среднем по стране низка. Основную часть составляют бюджетные субсидии от субъектов Российской Федерации. Важно найти дополнительные собственные источники доходов муниципальных

образований, а не ставить их в еще большую экономическую зависимость от федерального центра и субъектов Федерации.

Каким образом этого можно достичь? Нужны корректировка налоговой системы и разработка оптимальной модели межбюджетных отношений между всеми уровнями власти. Положительный эффект дадут перераспределение ряда налогов в пользу отчислений в местные бюджеты и отмена некоторых федеральных льгот.

Механизм и источники финансирования местных бюджетов

В настоящее время доходная база муниципальных бюджетов формируется из налоговых и неналоговых источников. Зачисляются доходы от местных налогов: земельного и налога на имущество физических лиц. В зависимости от вида муниципального образования отчисляется также часть налоговых доходов от ряда федеральных налогов: налога на доходы физических лиц, единого сельскохозяйственного налога, единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности. Налоговым доходом местных бюджетов также являются поступления от взимаемой государственной пошлины за совершение должностными лицами органов местного самоуправления различных действий правового характера. Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет доходов от использования (аренды, продажи) имущества, находящегося в муниципальной собственности, доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями, части прибыли муниципальных унитарных предприятий, платы за негативное воздействие на окружающую среду и иных поступлений, возникающих в результате управления территорией муниципального образования.

Необходимо расширять доходную базу муниципалитетов в первую очередь за счет передачи налогов, поступающих от малого и среднего бизнеса, в структуру местных бюджетов (сейчас для предпринимательства действуют специальные налоговые режимы). Этот шаг не только упрочит финансовую базу муниципалитетов, но и станет серьезным стимулом для муниципальных властей поддерживать малый и средний бизнес, формировать условия для его развития, вырабатывать эффективную модель государственно-муниципально-частного партнерства.

Но, конечно, и систему пополнения муниципальных бюджетов из федеральных источников также предстоит совершенствовать. Абсолютная автономия муниципалитетов – утопия. Можно стремиться к уходу от практики регулярных межбюджетных трансфертов, к достижению большей экономической независимости самоуправления, которая позволяла бы не только поддерживать уровень жизни муниципального образования, но и развивать его, проводить модернизацию основных сфер жизни общества. Однако мы составляем единое федеративное государство, монолитное геополитическое образование. Для увеличения доходной базы местных бюджетов из федерального центра, в первую очередь за счет повышения нормативов отчислений от федеральных налогов, необходимо получить должные методические обоснования. Таким обоснованием может стать уточненный расчет объема расходных обязательств муниципалитетов. Имея конкретные данные, проще будет планировать ежегодный федеральный бюджет, а сообразуясь с ним – региональные и местные бюджеты.

Важно разработать оптимальную методику распределения финансовой помощи, выделяемой из бюджетов субъектов Российской Федерации нижестоящим административным уровням управления. Эта методика должна обеспечивать сбалансированность расходных обязательств муниципальных образований, предполагать адекватное соотношение уровня бюджетной обеспеченности отдельного муниципального образования с самыми низкими финансовыми показателями среднероссийского уровня бюджетной обеспеченности. Ориентироваться это соотношение должно на конституционно установленные гарантии предоставления публичных услуг, относящихся к полномочиям субъектов Российской Федерации, в необходимом объеме, в соответствии с установленными социальными нормами и нормативами. Оптимальным вариантом было бы установле-



ние данного соотношения федеральным законом одновременно с принятием федерального бюджета на очередной финансовый год.

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления стремится к тому, чтобы в связи с нарастающей тенденцией к децентрализации власти на долю муниципалитетов приходилось больше полномочий, больше финансирования и больше возможностей для пополнения местных бюджетов.

Законодательная деятельность в сфере самоуправления

В конце 2011 года был принят Федеральный закон №361 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно этому закону вносились изменения в том числе в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основные новации внесенных изменений заключаются в следующем. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что передача в федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации находящегося в муниципальной собственности имущества для осуществления федеральных полномочий и полномочий субъектов Российской Федерации должна завершиться до 1 января 2006 года. Этот срок неоднократно продлевался. Однако процесс разграничения полномочий между уровнями публичной власти продолжается. В соответствии с изменениями, отраженными в вышеупомянутом федеральном законе, исключается указание на срок, что позволит применять рассматриваемую норму в случае изменения перечня вопросов местного значения.

Вносятся изменения в соответствующие положения Федерального закона №131, направленные на согласование его норм с Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». С учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ, статья №50 131-го федерального закона была дополнена нормой, дающей муниципальным образованиям право иметь в собственности иное имущество, необходимое для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Также устанавливается процедура перехода от формирования представительного органа муниципального района из глав поселений и депутатов представительных органов поселений к избранию на муниципальных выборах. Внесено изменение, касающееся условий проведения выборов главы муниципального образования.

Устанавливая для депутатов, осуществляющих полномочия на постоянной основе, определенные ограничения, 131-й федеральный закон тем не менее не предусматривает ответственности за их несоблюдение. 361-й федеральный закон устраняет данный правовой пробел, предусматривая досрочное прекращение депутатских полномочий.

Кроме того, 361-й федеральный закон приводит в соответствие отдельные нормы 131-го федерального закона с другими законодательными актами, в том числе регламентирует перечень вопросов, подлежащих законодательному регулированию главы муниципального образования (на уровне издания нормативных актов), и определяет сроки обнародования изданных муниципальными главами уставов и правовых актов.

Текущая деятельность комитета

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления сформировался на базе Комитета по вопросам местного самоуправления, который работал в Государственной Думе 5-го созыва. В новом варианте полномочия и круг вопросов ведения комитета расширились.



Еще в январе проведено разграничение компетенции с Комитетом по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока. К вопросам ведения нашего комитета относятся:

- федеративное устройство Российской Федерации;
- общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- государственная гражданская служба и муниципальная служба;
- регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, городах федерального значения, в малонаселенных и труднодоступных местностях.

Кроме того, в работе с законопроектами в сфере федеративного устройства, предусматривающими внесение изменений в Федеральный закон №184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», наш комитет считается профильным.

Также произошло увеличение и обновление депутатского корпуса в составе комитета. Так, в 6-м созыве Государственной Думы в состав комитета вошли 15 депутатов (в Комитете Государственной Думы по вопросам местного самоуправления 5-го созыва было 10 депутатов).

В текущем созыве будет совершенствоваться законодательная база по профильным вопросам. Не останутся без внимания такие блоки законодательной работы, как жилищно-коммунальная реформа, вопросы формирования муниципальной собственности, кадровая политика в муниципалитетах. В настоящее время комитет продолжает законопроектную работу по устранению пробелов и противоречий в законодательных актах, препятствующих проведению реформы государственных и муниципальных учреждений. Мы также продолжаем оказывать органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления правовую и методическую помощь по реализации данной реформы на региональном и муниципальном уровнях.

Но, конечно, первостепенная наша задача заключается в законодательном закреплении такой модели межбюджетных отношений федерального центра, субъектов Федерации и муниципалитетов, которая позволит в полной мере реализовывать объем полномочий, приходящийся на долю каждого уровня. В данном вопросе мы будем тесно взаимодействовать с органами исполнительной власти – Министерством финансов РФ и Министерством регионального развития РФ.

В настоящий момент Правительство Российской Федерации готовит пакет законопроектов, направленных на дальнейшее разграничений полномочий между уровнями публичной власти. Данные законопроекты будут обеспечивать правовую базу для реализации инициативы Президента Российской Федерации Д.А. Медведева по децентрализации власти, по расширению спектра полномочий органов местного самоуправления. Напомню, 22 декабря 2011 года Президент в своем Послании Федеральному Собранию озвучил необходимость перераспределения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления; 26 декабря Президент провел заседание Государственного совета, посвященное вопросам разграничения компетенции уровней власти. В течение весенней сессии планировалось рассмотреть вопросы разграничения публичных полномочий на парламентских слушаниях с участием депутатов Государственной Думы, представителей Правительства, профильных министерств и ведомств, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, экспертов.

Сейчас мы работаем над законопроектами, вносящими изменения в федеральные законы «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в РФ», «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Не могу не отметить тесное взаимодействие с профильными общественными объединениями – как в прежнем созыве, так и в нынешнем. Созданный в 2007 году Совет при Президенте



Российской Федерации по развитию местного самоуправления является важнейшим совещательным органом в данной сфере на федеральном уровне. Его основные задачи – подготовка предложений по осуществлению государственной политики в области развития местного самоуправления и определение приоритетных направлений ее реализации; рассмотрение вопросов обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований; рассмотрение проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ по вопросам местного самоуправления. Комитет сотрудничал и продолжает сотрудничать с советом.

Совет по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы функционировал в период полномочий Государственной Думы 5-го созыва. Он являлся совещательным и экспертным органом, обеспечивавшим анализ и оценку состояния правового регулирования и правоприменения законодательства в области местного самоуправления. Совет проводил обсуждение проблем правового регулирования и практики применения законодательства в области местного самоуправления, вырабатывал предложения и рекомендации по совершенствованию законотворческой деятельности Государственной Думы и по построению более эффективной государственной политики в области местного самоуправления, осуществлял анализ, обобщение и содействие распространению положительного опыта работы субъектов РФ и муниципальных образований по развитию местного самоуправления. На площадке совета велось обсуждение проектов законотворческих предложений и инициатив, регулирующих правоотношения в области местного самоуправления, подготовка рекомендаций по рассмотрению указанных предложений и инициатив депутатами Госдумы.

В состав совета входили депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, руководители и депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, главы муниципальных образований, депутаты представительных органов местного самоуправления, члены Общественной палаты РФ, представители союзов и ассоциаций муниципальных образований, ученые, эксперты, работающие в сфере местного самоуправления. По распоряжению председателя нижней палаты, деятельность совета обеспечивалась аппаратом нашего комитета.

В период 5-го созыва Государственной Думы проведено семь заседаний совета, на повестке которых были вопросы финансового обеспечения муниципальных образований и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления; совершенствования бюджетной и налоговой систем; выработки механизмов управления муниципальными финансами; развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества и объединения ресурсов нескольких муниципальных образований для решения вопросов местного значения; организации местного самоуправления в малонаселенных, отдаленных и труднодоступных местностях; развития социальной сферы на муниципальном уровне и др.

Заседания совета всегда отличались злободневностью, актуальностью тем повестки. В преддверии вступления в силу Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» во главу угла ставилась подготовка органов местного самоуправления к переходу на новое законодательство. В кризисный год особое внимание уделялось поиску путей преодоления кризиса. В конце 2010 года состоялось заседание, посвященное вопросам реформы муниципальных бюджетных учреждений в связи с принятием Федерального закона №83 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

По результатам ряда заседаний были утверждены рекомендации. Кроме того, прозвучавшие в ходе работы совета идеи нашли отражение в последующей законотворческой работе депутатов Государственной Думы.

Надеюсь, что в 6-м созыве Государственной Думы работа совета возобновится.

Одним из основных направлений деятельности нашего комитета и в 5-м созыве, и сейчас остается взаимодействие с муниципальными образованиями, их ассоциациями и союзами, прежде всего с Общероссийским конгрессом муниципальных образований, Всероссийским советом местного самоуправления. В рамках этого сотрудничества планируется участие депутатов Государственной Думы, членов комитета и государственных гражданских служащих аппарата коми-



РЕГИОНЫ РОССИИ

тета в сессиях и иных мероприятиях Общероссийского конгресса муниципальных образований, Всероссийского совета местного самоуправления, в съездах советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, конференциях, круглых столах, совещаниях-семинарах и других мероприятиях, проводимых общероссийскими, межрегиональными и региональными ассоциациями и союзами муниципальных образований. В свою очередь, комитет планирует привлекать представителей муниципальных образований к участию в своих заседаниях и мероприятиях, проводимых по наиболее актуальным проблемам правоприменительной практики федерального законодательства о местном самоуправлении. Мы придаем большое значение этому направлению деятельности. Взаимодействие с представителями муниципалитетов позволяет осуществлять постоянный мониторинг ситуации на местах и корректировать основные положения стратегии муниципального развития в Российской Федерации.