

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Реформа местного самоуправления в новейшей истории России началась почти четверть века назад, когда в 1993 г. была принята новая Конституция РФ, ориентированная на демократические ценности, которые должны были привести к созданию гражданского общества. Оно стало независимым уровнем власти, органы которого не входят в систему органов государственной власти. В 2003 г. был принят новый Закон¹, в соответствии с которым местное самоуправление осуществлялось не только на уровне районов, но и городских и сельских поселений и на других территориях. Основными целями нового закона стали следующие:

1) повсеместное создание на территории РФ муниципального образования низового уровня — городских и сельских поселений;

2) четкое разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, в том числе органами местного самоуправления различных видов — муниципальных районов, городских и сельских поселений;

3) разграничение расходных обязательств полномочий между уровнями публичной власти, в их соответствии закрепление доходных источников, ликвидация рефинансируемых мандатов.

Таким образом, местная власть была перенесена на самый близкий уровень к населению — уровень поселений.

Местное самоуправление представляет собой форму осуществления народом своей власти. Она обеспечивается непосредственно и (или) через органы местного самоуправления для решения вопросов местного значения. Самоуправление реализуется населением самостоятельно, под свою ответственность, при этом исходят из интересов населения, учитывают исторические и местные традиции.

По данным Росстата РФ, в настоящее время насчитывается 23 тыс. муниципальных образований (МО), из них 535 городских округов, 1823 муниципальных района, 1644 городских и 18 654 сельских поселений. На конец июня 2015 г. на должностях муниципальной службы было занято свыше 324,3 тыс. чел., а число занятых в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях — до полумиллиона человек. Со временем (семь лет назад, с 2009 г.) у муниципальных образований появляется самостоятельный бюджет взамен существовавшего ранее сметного финансирования. По последним данным

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.

Минфина РФ (2014 г.), общий размер доходов, поступивших в местный бюджет, составил 3,5 трлн руб. Таким образом, муниципальный уровень стал существенной частью экономики страны.

Несмотря на развитие федерального законодательства¹ в вопросах местного самоуправления остается множество нерешенных проблем. В последнее время актуальные проблемы местного самоуправления можно свести к трем: финансы, кадры, законодательство.

Начнем с того, что слабо развита финансово-экономическая основа муниципальных образований, которых недостаточно для осуществления функций местного самоуправления. Из-за сокращения налоговых источников местных бюджетов почти все муниципальные образования стали дотационными. Так, среди городских округов этот показатель достиг уровня 92 %. При этом в финансовой помощи местным бюджетам большую долю занимают не дотации (которые можно тратить по направлениям, определяемым муниципалитетом), а субсидии (это долевое участие субъекта и федерального уровня в тех расходах, которые субъект федерации считает необходимым).

В 2015 г. перечисления из региональных и федерального бюджетов на обеспечение собственных полномочий органами местного самоуправления составили около 1 трлн руб., или 45 % их собственных доходов. В целом по России уровень финансовой самостоятельности остается крайне низким: долю межбюджетных трансфертов в собственных доходах свыше 70 % имеют более трети МО (37 %), а значительную (10 % и более) — фактически все муниципалитеты (90 %). Только каждый десятый муниципалитет имеет незначительную долю дотаций на выполнение собственных полномочий (в пределах 10 %). Так, такой субъект с высокими уровнем развития экономики, как Московская область, имеет уровень самообеспеченности порядка 40–60 % (Дмитровский муниципальный район — 48 %).

По-прежнему одной из самых серьезных проблем остается дисбаланс между ресурсами и обязательствами органов местного самоуправления. Причем в сельских поселениях эта проблема (после внесения изменений в законодательство) даже усугубилась (учитывая произошедшее в конце 2014 г. уменьшение нормативов отчислений

¹ Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: www.pravo.gov.ru, 27.05.2014; Федеральный закон от 15.02.2016 № 17-ФЗ «О внесении изменения в статью 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: www.pravo.gov.ru, 15.02.2016.

в бюджеты сельских поселений от налога на доходы физических лиц с 10 до 2 %). Более того, эти изменения были внесены в Бюджетный кодекс Российской Федерации в ноябре, когда все бюджеты были уже сверстаны и шли к завершению процедуры их принятия. В этой связи сохраняется актуальный вопрос о дополнительных источниках налоговых доходов местных бюджетов, стимулирующих органы местного самоуправления к работе над повышением налогооблагаемой базы и закрепленных за муниципалитетами на долгосрочной основе.

Недостаток финансов, на наш взгляд, стал результатом государственной политики, направленной на укрепление вертикали власти. В результате были значительно сокращены доли отчислений от налогов в местные бюджеты. На практике это привело к тому, что ресурсы и властные рычаги оказались сконцентрированными в руках региональных властей и зависимых от них руководителей муниципальных районов. Местные власти (прежде всего городские) оказались лишены стимулов и возможностей эффективного управления, что в свою очередь лишило население мотивации активно участвовать в самоуправлении. У большинства населения отсутствует понимание сути местного самоуправления и потребности участия в его осуществлении. Положения ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ о том, что местное самоуправление предполагает самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с исторических и местных традиций, не всегда воспринимаются как жителями, так и надзорными органами. А это порождает «потребительское» отношение к работе органов местного самоуправления, попытки переложить всю ответственность за ситуацию в муниципалитете исключительно на местную администрацию, исключая местных жителей и предпринимателей.

Отсутствие доверия в обществе со стороны населения выражается в закрытости власти для населения, низкой социальной сплоченности граждан. В частности, это, возможно, и обуславливает проблему низкой собираемости налогов на территории. Таким образом, осталась формально советская модель, где муниципальный уровень был подчинен региональному и входил в систему органов государственной власти, не был самостоятельным.

На наш взгляд, проблема слабости местного самоуправления лежит не только в несовершенстве финансово-экономической системы муниципальных образований, но и в нематериальной, культурной сфере, в недостаточном внимании в работе с кадрами. Кадровая проблема, нехватка квалифицированных муниципальных служащих, топ-менеджеров, сити-менеджеров, а также депутатов, которые должны разбираться в вопросах гражданского, бюджетного и налогового законодательства. Это делает муниципальное управление слабым звеном публичной власти России, тем самым тормозится и переход страны на инновационный путь развития.

В ходе проведенного опроса сотрудниками НИИ «Новая экономика и бизнес» Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова работников ряда муниципальных образований выявлено, что большинство муниципальных служащих до сих пор себя расценивают, как подчиненные государству, а не местному населению. Следствием этого является то, что в решении конфликтов часто преобладают силовые, а не нормативно-правовые методы, которые восстанавливают формально отсутствующую вертикаль. Не хватает также знаний, а теория, к сожалению, не дает ответа на вопрос, как развивать и стратегически управлять локальной территорией. Формально независимость местного самоуправления на деле рассматривают как третий уровень власти, помимо федерального и регионального. Многие губернаторы говорят, что они снимут такого-то главу поселения или такого-то главу администрации. Но это невозможно по закону.

Существует проблема внутренних противоречий в нормативных положениях в превышении компетенции и присвоении не своих предметов ведения органами и должностными лицами субъектов РФ и муниципального образования.

Создает проблемы и несовершенство правового регулирования в сфере предоставления муниципальных услуг. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2014 г. № 1221 «Об утверждении Правил присвоения изменения и аннулирования адресов» установлен исчерпывающий перечень оснований отказа в предоставлении соответствующей муниципальной услуги. Вместе с тем такое основание отказа, как обращение с заявлением о предоставлении муниципальной услуги в неуполномоченный орган, законодательством не предусмотрено. Данное обстоятельство создает трудности при принятии органами местного самоуправления решений по результатам рассмотрения таких заявлений в случае их поступления. Таким образом, полностью самостоятельные муниципальные образования практически отсутствуют. Это приводит к невыполнению своих полномочий и некачественному оказанию муниципальных услуг. Территории муниципальных образований остаются неухоженными, не ведутся работы по благоустройству, ремонту дорог, школ, низкое качество тепло- и водоснабжения, не организованы спортивные мероприятия и досуг населения.

Актуален для муниципалитетов вопрос признания и оформления права муниципальной собственности, проведения аварийно-восстановительного ремонта и передачи на обслуживание специализированным организациям бесхозных объектов инженерной инфраструктуры.

Законодательство предусматривает несколько способов пополнения муниципальной казны, одним из которых является приобретение права собственности. Многие муниципальные образования имеют на своей территории брошенные и бесхозные объекты недвижимости, и это не только здания и сооружения, но и значимые для обеспечения жизнедеятельности муниципалитета инфраструктурные объекты, например,

сети тепло- и электроснабжения, эффективное управление имуществом, располагающимся на территории муниципалитетов, предполагает выявление таких объектов с последующим их оформлением в муниципальную собственность. В отношении объектов коммунальной инфраструктуры это должно рассматриваться не просто как возможность, а как необходимость в силу того, что отсутствие лица, ответственного за эксплуатацию таких объектов, и оснований для расходования средств на их поддержание в надлежащем состоянии может создавать угрозу безопасности жителей муниципального образования.

Однако поскольку в соответствии с законодательством оформление бесхозяйных объектов — это право, а не обязанность муниципальных образований, сложившаяся позиция отдельных надзорных органов об обязательности такого оформления для муниципалитетов представляется спорной, если не сказать ошибочной. В случае когда такие объекты все же приняты в муниципальную собственность и фактически используются электро- или газоснабжающей организацией для извлечения дохода (оказания соответствующих услуг потребителям), возникает вопрос об оплате из средств местного бюджета за обслуживание данных сетей (при этом вопрос об оплате за использование этого объекта для извлечения дохода, как правило, не возникает).

Но это далеко не все. Есть что-то важное, нематериальное, что мы опускаем. Мы теряем приставку само-. Психологами это доказано в отношении индивида. Если вы опросите муниципальных служащих и муниципальных депутатов о проблемах, которые есть в сфере местного самоуправления, это вовсе не значит, что они назовут вам вопросы, которые есть, которые надо решить. Они назовут вам то, что, им кажется, надо решить. И тогда все будет хорошо, по их мнению. Речь идет об уровне знаний, глубине саморефлексии и т.д. Тут необходим научный подход.

Литература

1. *Абрамова, М. И.* Анализ действующих инновационных стратегий в регионах России / М. И. Абрамова, С. В. Манахов, А. И. Гретченко // *Вестн. алт. науки.* — 2015. — № 3–4. — С. 79–88.
2. *Гретченко, А. И.* Показатели оценки потенциала саморазвития территории / А. И. Гретченко, В. А. Бородин // *Вестн. Рос. экон. ун-та им. Г. В. Плеханова.* — 2013. — № 12 (66). — С. 70–75.
3. *Гретченко, А. А.* Разработка инновационной стратегии регионального развития / А. А. Гретченко // *Вестн. алт. науки.* — 2012. — № 3–2. — С. 15–18.
4. *Лукьянова, М. И.* Теоретическая модель проектирования стратегий социально-экономического развития муниципальных образований России / М. И. Лукьянова, А. И. Гретченко, А. А. Гретченко // *Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки.* Вып. 4. Ч. 1. — Тула : Изд-во ТулГУ, 2015. — С. 79–88.
5. *Местное самоуправление: методология проектирования стратегий : монография / М. Н. Лукьянова [и др.].* — М. : Русайнс, 2015. — 196 с.