

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**Р. В. Бабун**

Рассмотрены вопросы формирования и реализации государственной политики в сфере местного самоуправления, взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти

Questions of formation and state policy realisation in sphere of local government, interaction of local governments with public authorities are considered.

Ключевые слова: государственная политика, местное самоуправление, муниципальная реформа, территориальная организация, финансовое обеспечение.

В настоящее время Россия находится в фазе серьезного финансового и экономического кризиса и одновременно на этапе перехода к системной модернизации страны на качественно новой, инновационной основе, обозначенной в программных выступлениях Президента России Д. А. Медведева и Председателя Правительства В. В. Путина. Какую роль может и должно играть на этом этапе местное самоуправление: сумеет ли оно включиться в процесс модернизации страны в качестве эффективного участника, стать мощным ресурсом развития государства и общества, либо окажется на обочине этого процесса.

Ответ на данный вопрос в значительной степени зависит от политики государства по отношению к местному самоуправлению. Эта политика затрагивает обширный круг вопросов: правовая база местного самоуправления, его полномочия, территориальная организация, финансовое и имущественное обеспечение, наконец, степень самостоятельности и автономности местного самоуправления в структуре публичной власти. Актуальность сегодняшней постановки данного вопроса заключается в том, что с 1 января 2009 года вступил в полную силу Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Тем самым завершился важнейший этап муниципальной реформы. Ничуть не умаляя серьезных позитивных результатов, достигнутых за этот период, представляется целесообразным оценить соотношение провозглашенных целей реформы и реально достигнутых результатов, рассмотреть нерешенные проблемы и на этой основе обозначить задачи взаимодействия государства и местного самоуправления на новом этапе.

Оценка результатов муниципальной реформы.

По данному вопросу можно услышать самые разные мнения. Так, в выступлении В. В. Путина на общероссийском совещании советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в октябре 2007 г. была дана в целом позитивная оценка 131-го Закона и отмечено, что, пройдя через довольно сложные этапы становления, местное самоуправление уже сумело заявить о себе как о серьезном ресурсе развития страны. В то же время были отмечены необустроенность и слабая социальная инфраструктура значительного количества поселений, низкое качество коммунальных услуг, муниципального здравоохранения и образования, недостаток

собственных доходов значительного числа муниципальных образований.

В обзорном докладе Всероссийского совета местного самоуправления «Местное самоуправление – ресурс развития страны» отмечены недостатки в ходе подготовки и дальнейшей реализации 131-го Закона и сконцентрировано внимание на укреплении доходной базы муниципальных образований. Отмечено, что при нынешнем законодательстве благополучие муниципальных образований практически не зависит от уровня развития экономики на их территориях, поскольку большинство налогов на деятельность юридических лиц практически не попадает в местные бюджеты.

Достаточно негативная оценка результатов реформы дана в докладе Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2007 год». В докладе отмечено, что, несмотря на ряд улучшений на местах, в частности, в области образования и здравоохранения, есть все основания констатировать, что за последний год положение дел с местным самоуправлением в стране в целом существенно ухудшилось. Председатель комиссии Общественной палаты РФ по региональному развитию В. Л. Глазых отмечает, что у самой идеи местного самоуправления по-прежнему имеются мощные противники: главы муниципальных районов (в отношении поселений), большинство глав руководителей регионов, которым удобно удерживать районных начальников на коротком поводке дотаций, наконец, почти поголовно чины Федеральных министерств, которые убеждены в том, что тотальное огосударствление всех сторон жизни есть единственное средство удержать страну от сползания в анархию.

К сожалению, приходится констатировать, что ни одна из провозглашенных главных целей реформы местного самоуправления, по существу, не была достигнута.

Первая цель – четкое разграничение полномочий между уровнями публичной власти. Многочисленные поправки в 131-й Закон расширили сферы пересечения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также полномочий муниципальных районов и поселений. Создалась ситуация, в которой по ряду сфер практически невозможно определить, кто, за что и в какой мере отвечает.

Вторая цель – приведение экономической (имущественной и финансовой) базы муниципальных

образований в соответствие с объемами полномочий. Очевидно, что никакого соответствия на деле нет. Несмотря на существенное увеличение финансовой поддержки муниципальных образований за счет приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ, главные проблемы финансового обеспечения местного самоуправления остаются нерешенными. Не решены также вопросы муниципальной собственности на землю, в субъектах РФ продолжается курс на ограничение состава муниципального имущества и сокращение имущественных доходов муниципалитетов.

Третья цель – приближение муниципальной власти к населению. В сельской местности эта задача решена хотя бы формально – поселенческие органы местного самоуправления созданы и действительно стали ближе к населению, но их нищенская экономическая база только дискредитирует этот уровень власти. В городах же, особенно в крупных городах, имевших пригородные поселки, ситуация и формально ухудшилась.

Таким образом, реальные результаты муниципальной реформы оказались существенно отличными от провозглашенных целей. Система местного самоуправления в полной мере еще не заработала.

Политика государства по отношению к местному самоуправлению характеризуется крайней нестабильностью. Добавляются и изымаются полномочия, укрупняются и разукрупняются муниципальные образования, исчезают и вновь возрождаются государственные органы, ведающие вопросами местного самоуправления.

Законодательная база и полномочия местного самоуправления. Важнейший вопрос государственной политики – формирование правовой базы местного самоуправления. За период после принятия 131-го Закона в него было внесено более 250 изменений и дополнений, для чего принято около 40 Федеральных законов. Существенные изменения, затрагивающие вопросы местного самоуправления, вносились также в Градостроительный, Земельный, Жилищный, Бюджетный, Налоговый и другие кодексы РФ. Многие изменения сыграли положительную роль, но некоторые пошли явно во вред.

Изменения в Федеральном законодательстве расширили полномочия органов местного самоуправления в сфере градорегулирования, что можно только приветствовать, а также в сфере безопасности, что не всегда обоснованно. В частности, на органы местного самоуправления возложено создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) формирований. Какого-либо целевого финансирования этих капиталоемких видов деятельности не предусмотрено.

В то же время в ряде важнейших вопросов социальной политики, затрагивающих интересы населения, компетенция местных органов в 131-м Законе и последующих изменениях в нем была существенно сужена.

1. Из перечня вопросов местного значения в 131-м Законе были исключены вопросы социальной поддержки и социального обслуживания уязвимых групп населения, которые традиционно, на протяжении многих веков были функцией местной власти. Никто лучше органов местного самоуправления не может справиться с этой задачей, дойти до конкретных нужд каждого отдельного человека, использовать мощный резерв общественного участия и общественной поддержки социально незащищенных групп населения. Правда, некоторые субъекты РФ возвратили часть функций по социальной поддержке органам местного самоуправления в виде переданных государственных полномочий и сохранили муниципальную сеть учреждений социального обслуживания. Однако другие все забрали в свои руки.

2. С 1 января 2008 г. изъяты из перечня вопросов местного значения вопросы опеки и попечительства, хотя сохранено право органов местного самоуправления на участие в решении этих вопросов за счет собственных бюджетных средств.

3. Из полномочий местного самоуправления в 131-м Законе исчезло участие в регулировании вопросов занятости и трудовых отношений на своих территориях. Местная власть не может уйти от этих вопросов, особенно в условиях экономического кризиса, и вынуждена заниматься ими на самостоятельных началах.

4. Из перечня вопросов местного значения исключены и переданы субъектам РФ вопросы расчета жилищных субсидий и организация их предоставления. И здесь никто лучше муниципальной власти не может дойти до проблем каждой семьи.

Конечно, все перечисленные вопросы, по сути, являются вопросами государственного значения и должны законодательно регулироваться и финансироваться государством. Но их исполнение на местах, исходя из принципа субсидиарности, целесообразно возложить на органы местного самоуправления, как на власть, наиболее близкую к гражданам и лучше знающую местные проблемы и нужды. В законодательстве ряда зарубежных стран полномочия местного самоуправления четко подразделяются на собственные (вопросы местного значения в нашей терминологии) и делегированные в качестве обязательных (отдельные государственные полномочия). В последних органы местного самоуправления выступают в качестве агентов государства на местах. В 131-й Закон включено лишь одно такое полномочие – организация предоставления школьного образования при его законодательном и финансовом обеспечении субъектами РФ (кроме содержания школьных зданий и оплаты коммунальных услуг, которые отнесены к вопросам местного значения). Представляется необходимым сделать такую передачу обязательной и в ряде других перечисленных выше сфер.

В 2006 г. из полномочий городов – административных центров субъектов РФ были изъяты и переданы субъектам РФ полномочия по распоряжению городскими землями.

В 2007 г. из перечня вопросов местного значения были исключены вопросы организации и осуществ-

ления экологического контроля объектов производственного и социального назначения на муниципальных территориях. Для многих городов эти вопросы являются жизненно важными.

В результате внедрения перечисленных «новаций» местная власть была существенно ослаблена.

Вопросы территориальной организации местного самоуправления. После практического удвоения количества муниципальных образований в 2005 – 2006 годах (за счет создания новых сельских поселений) начался и набирает силу обратный и весьма болезненный процесс их слияния. Выявившиеся в ходе реформы территориальные проблемы породили множественные конфликты и судебные разбирательства. В наибольшей степени это коснулось городских округов.

В ряде субъектов РФ территории большинства административных районов, центрами которых являются города, были превращены в единые городские округа, т. е. фактически, в явном противоречии с концепцией 131-го Закона, была сохранена одноуровневая система муниципальных образований.

Представляется ошибочной сама принятая в 131-м Законе концепция городского округа, в составе которого (в отличие от муниципального района) не могут существовать другие муниципальные образования. Множество пригородных поселков, в т. ч. крупных, имеющих градообразующие предприятия, налоговую базу, инженерную и социальную инфраструктуру, т. е. все условия для самоуправления, не получили статуса муниципальных образований и были включены в состав городских округов. Для этого данные поселки пришлось либо преобразовать в сельские населенные пункты, либо вообще исключить из государственного реестра населенных пунктов и превратить в микрорайоны городов, отстоящих от них на десятки километров. Фактически и то, и другое противозаконно, поскольку сами населенные пункты как географические данности никуда не делись, а по профилю хозяйственной деятельности были и есть городскими. Тем самым произошло не приближение, а удаление органов местного самоуправления от населения этих поселков.

Другая проблема – искусственное превращение ряда крупных городов в городские поселения, фактически подчиненные муниципальным районам. Характерным примером является город Ангарск Иркутской области с населением свыше 200 тыс. человек, который решением органов государственной власти области получил статус городского поселения в составе Ангарского муниципального района. При этом в городе проживает более 95 % населения муниципального района. Этот случай далеко не единичен. Идут непрекращающиеся судебные процессы по восстановлению статуса таких городов, однако усилия общественности по проведению референдумов всячески подавляются региональными властями, а суды встают на их сторону. Лишь городу Рыбинск Ярославской области удалось после длительной борьбы провести референдум и получить статус городского округа.

Федеральное законодательство по вопросам территориальной организации местного самоуправления требует существенного пересмотра.

Вопросы финансового обеспечения местного самоуправления. Укрепление финансовой самостоятельности местного самоуправления является самой главной проблемой в его развитии. Многочисленные предложения муниципального сообщества по увеличению доли местных бюджетов в доходном налоге, передаче на местный уровень части транспортного налога, доли налога на прибыль организаций, единого налога на совокупный доход по упрощенной системе налогообложения для субъектов малого бизнеса, введению единого местного налога на недвижимость пока не дали результатов, хотя обещаний со всех уровней федеральной власти было немало.

В то же время значительно возросло государственное финансирование муниципальных органов по линии приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ. Усиливается оснащение современным оборудованием муниципальных медицинских и образовательных учреждений. Серьезные сдвиги происходят в государственном финансировании жилищного строительства и капитальном ремонте жилищного фонда. По отдельным федеральным программам софинансируется строительство городских дорог и объектов инженерной инфраструктуры. Узаконено участие региональных бюджетов в расходах на подготовку муниципальных кадров.

Положительные результаты этих мер бесспорны. Однако программно-целевое финансирование отдельных мероприятий, при всей его важности, должно дополнять, но не подменять базовые источники формирования собственных доходов местных бюджетов. Подобная подмена не согласуется с концепцией нормативного финансирования местного самоуправления, провозглашенной в 131-м Законе. Сущность этой концепции состоит в установлении для каждого муниципального образования расчетного (критериального) уровня бюджетной обеспеченности на одного жителя. Этот уровень должен был ежегодно определяться законом субъекта РФ в соответствии с порядком, устанавливаемым Бюджетным кодексом РФ, и по своему смыслу выполнять роль минимального регионального социального стандарта бюджетной обеспеченности. Те и только те муниципальные образования, у которых уровень собственных доходов, собираемых на территории, оказывался ниже установленного для них расчетного уровня, должны были получать из регионального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Размер этих дотаций определяется по формуле, устанавливаемой на длительный период в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ. Такой порядок позволял муниципальным образованиям избавиться от субъективизма финансовых органов субъектов РФ в сфере межбюджетных отношений, прогнозировать объемы своих доходов на несколько лет вперед и в соответствии с этим формировать перспективные планы и программы социально-экономического развития.

Однако фактически этот подход не был реализован. Большинство субъектов РФ выстроили свою финансовую политику так, что практически все муниципальные образования, даже высокодоходные, стали получать дотации из региональных бюджетов. Объем этих дотаций слабо прогнозируем, в связи с чем они используются как инструмент неявного внешнего управления деятельностью органов местного самоуправления. Субъективизм, по сути, не устранен, а в условиях кризиса тенденция к так называемому «гручному управлению» только возросла.

В некоторых субъектах РФ, в т. ч. в Кемеровской области, отсутствуют местные финансовые органы в городских округах и муниципальных районах, а их полномочия исполняют на основе якобы «добровольных» соглашений территориальные подразделения финансового органа региональной администрации. Между тем, согласно ч. 4 статьи 9 Бюджетного кодекса РФ, такая передача бюджетных полномочий на основе соглашений возможна только от поселений к муниципальным районам. Наши «бдительные» прокуратуры при этом молчат.

Серьезные проблемы имеют место со сбором земельного налога. Формирование и государственная регистрация земельных участков, без чего не возникает база для его взимания, требует неподъемных затрат. Много земель освобождено Федеральными законами от уплаты земельного налога: земли воинских частей, железных дорог, объектов энергетики и др. Их необходимо поставить под местное налогообложение с соответствующей компенсацией пользователям этих земель из Федерального бюджета.

Занижена оценка имущества физических лиц, более половины их владельцев подпадают под различные льготы, многие «ускользают» от регистрации своего имущества, например под предлогом того, что строительство объекта еще не завершено. Налог на имущество физических лиц составляет лишь доли процента доходов местных бюджетов. За последний период в Кемеровской области предприняты серьезные усилия по решению этой проблемы, по постановке всех объектов недвижимости на государственный учет. Эти меры должны дать положительные результаты.

Существенный рост поступлений от местных налогов может быть достигнут при передаче их администрирования на муниципальный уровень в качестве государственного полномочия. Для федеральных налоговых органов местные налоги составляют лишь малую долю общей налоговой массы, их интерес к увеличению сбора местных налогов невелик, а организация этой работы требует значительных усилий. Конечно, здесь потребуются внесение изменений в Федеральное законодательство, однако дополнительные расходы муниципальных образований на содержание местных налоговых инспекторов с лихвой окупятся ростом доходов.

Вопросы земельно-имущественной базы местного самоуправления. До настоящего времени не произведено разграничение основной части земельных участков между уровнями публичной власти, вследствие чего органы местного самоуправления лишены возможности эффективно управлять земля-

ми, особенно городскими. Пассивность государства в этом вопросе трудно объяснима.

Безусловно, требует отмены Федеральный закон о передаче органам государственной власти субъектов РФ права распоряжения землями в городах – административных центрах субъектов РФ. Практика применения этого закона показала, что никаких позитивных результатов он не дал и лишь усложнил всю работу по выделению земельных участков для жилищного и иного строительства. Было бы вполне достаточно нормы, согласно которой органы местного самоуправления столичных городов по заявкам органов государственной власти резервировали земельные участки для их нужд. Это делается и сейчас.

Состав муниципального имущества определен 131-м Законом на основе идеологической концепции максимального отхода всех уровней публичной власти от хозяйственной деятельности. Безусловно, прямая хозяйственная деятельность органов местного самоуправления должна быть ограничена, а значительная доля муниципального имущества может и должна быть приватизирована. Однако параметры этого ограничения были определены в 131-м Законе принципиально неверно. Наш подход состоит в том, что предметом законодательного регулирования может быть только ограничение на виды хозяйственной деятельности местного самоуправления, но не на состав имущества.

К сдаче в аренду муниципальных нежилых помещений и общественных зданий, с помощью которых решаются вопросы местного значения в малоконкурентных сферах, и к получению соответствующих рентных доходов следует относиться не как к коммерческой, а как к градорегулирующей деятельности. Это не нарушение конкурентных принципов, а средство создания условий для социально значимого бизнеса, особенно малого (торговля социально важными товарами, бытовые услуги, почтовая связь и др.). Правда, сейчас в этом вопросе наметились позитивные сдвиги.

Вопросы автономии органов местного самоуправления. В последние годы усиливаются попытки встраивания органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти. В 2006 году с большим трудом муниципальному сообществу удалось предотвратить принятие законопроекта группы депутатов Государственной думы, предусматривающего передачу региональным органам государственной власти решения ряда важнейших вопросов местного значения в городах – административных центрах субъектов РФ.

В последнее время основное давление со стороны субъектов РФ осуществляется по линии пересмотра уставов муниципальных образований с целью замены глав муниципальных образований, избираемых населением и пользующихся его доверием (независимо от того, возглавляет глава местную администрацию или представительный орган), на «слабых», избираемых депутатами из своего состава. Такого главу легко освободить от занимаемой должности в любой момент простым голосованием депутатского корпуса. В этом случае реальная власть переходит к

нимаемым по контракту главам администраций, на выбор которых органы государственной власти субъектов РФ могут оказывать определяющее влияние. Этот процесс принял массовый характер. Многочисленные гражданские акции против пересмотра уставов в лучшем случае игнорируются, а судебные процессы, как правило, проигрываются с помощью нашей судебной системы, которую резко критикует Президент России Д. А. Медведев.

После некоторого затишья вновь начали поступать предложения о прямом назначении глав городов – центров субъектов РФ. С такими идеями недавно выступили глава Карелии С. Катанандов (в прошлом сам бывший мэр столичного города Петрозаводска) и губернатор Свердловской области Э. Россель. Идеология «командования» органами местного самоуправления, желание назначать и снимать продолжает пробивать себе дорогу.

Итак, приходится сделать вывод, что внятная политика государства по отношению к местному самоуправлению на сегодня еще не сформирована и явно видна тенденция на его фактическое огосударствление. Современная государственная политика должна быть нацелена на активизацию потенциала, воли и энергии местных сообществ, что возможно лишь при высокой степени их самостоятельности в решении вопросов местного значения, в т. ч. в экономической и финансовой сфере. Такую политику

надо вырабатывать, научно обосновывать и законодательно закреплять.

Однако органы местного самоуправления не должны пассивно ждать, когда будет сформулирована эта политика. Перед ними стоят большие и сложные задачи. Главная из них – перенос акцента на развитие человеческого потенциала (человеческого капитала) местных сообществ путем создания благоприятной среды обитания в каждом населенном пункте, расширения номенклатуры и повышения качества муниципальных услуг во всех сферах деятельности. Для этого потребуются приращение и эффективное использование всех местных ресурсов, всемерная поддержка развития бизнеса на муниципальных территориях, в т. ч. малого и инновационного бизнеса, активизация всех форм участия населения в решении вопросов местной жизни, повышение эффективности работы самих органов местного самоуправления.

Решение перечисленных задач требует не командования, а тесного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в рамках ясно обозначенной государственной политики, при четком разграничении сфер компетенции, соответствующем ресурсном обеспечении и укреплении самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.