

Миннираис ИШМУРАТОВ, Светлана ЛАРЦЕВА

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

В статье рассматривается круг вопросов, касающихся хода осуществления муниципальной реформы в РФ. Внесены предложения по совершенствованию законодательства, направленные на достижение целей муниципальной реформы в России.

The number of questions concerning the progress of municipal reform in the Russian Federation is considered in the article. Suggestions for improvement of legislation, which are aimed at the achievement of Russia municipal reform's targets, are done.

Ключевые слова:

муниципальная реформа, вопросы местного значения и полномочия; municipal reform, questions of local significance and authorities.

В преобразованиях общественных отношений в России реформа местной власти занимает одно из ведущих мест. В качестве основного положения реформы рассматривалось конституционное признание отделения местного самоуправления от системы органов государственной власти. Казалось, децентрализация государственной власти решит многие вопросы местного значения. Однако в процессе проработки его конкретных механизмов появилось много проблем как в экономической, так и в правовой сфере. Это, прежде всего, обеспечение самостоятельности местной публичной власти, усиление роли населения в решении местных проблем, укрепление налогового потенциала местных сообществ, выравнивание финансовой базы местного самоуправления, реализация принципа многоуровневости¹.

Принятие в 2003 г. федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» и целый ряд других федеральных и региональных актов позволили заметно повысить роль местного самоуправления в жизни российского общества и государства. В этом направлении реформ в настоящее время происходят значительные трансформации, которые обусловлены введением в действие с 1 января 2006 г. Федерального закона РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ).

При разработке закона в качестве основных целей реформы обозначались:

- приближение власти к населению за счет повсеместного создания на территории РФ (если не считать городские округа) муниципальных образований низового уровня — сельских и городских поселений, что вытекало из самой логики конституционных норм;
- четкое разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти (органами государственной власти субъектов федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований различных видов — муниципальных районов, сельских и городских поселений);
- разграничение расходных обязательств между уровнями публичной власти, закрепление доходных источников в соответ-

ИШМУРАТОВ
Миннираис
Минигалиевич —
д.э.н., профессор;
профессор кафедры
конституционного
и административного
права БАГСУ
при Президенте РФ

ЛАРЦЕВА
Светлана
Александровна —
к.э.н., доцент;
доцент кафедры
экономической
теории и социально-
экономической
политики БАГСУ
s7115@yandex.ru

¹ Муниципальная реформа в России: От переходного периода к полномасштабной реализации / отв. ред. Е.М. Бухвальд. — М.: КД «ЛИБРОКОМ», 2009.

ствии с объемом расходных полномочий и ликвидация нефинансируемых мандатов.

Сегодня уже можно оценить практику реализации Закона № 131-ФЗ, увидеть достоинства и недостатки сложившейся модели местного самоуправления, понять перспективы развития российской муниципальной системы, выработать пакет мер по совершенствованию существующей муниципальной практики¹.

Органами государственной власти РФ и ее субъектов осуществлено немало мероприятий, направленных на развитие местного самоуправления. Пройдя определенные этапы становления, местное самоуправление уже сумело заявить о себе как о серьезном ресурсе развития страны, и это одно из убедительных подтверждений правильности выбранного пути на укрепление самостоятельности и повышение ответственности местной власти.

В то же время прошедший этап муниципальной реформы показывает, что, хотя создана правовая основа для перераспределения полномочий между органами государственной власти РФ и органами местного самоуправления, из-за отсутствия достаточной государственной воли и по ряду объективных и субъективных причин развитие местного самоуправления сдерживается. Реализация Закона № 131-ФЗ выявила множество проблем, обусловивших его неоднократное изменение и дополнение за столь незначительный период действия.

Вопросы обеспечения муниципалитетов достаточной финансовой и материальной базой остаются основополагающими. В условиях трансформации экономической системы по рыночному типу проблема обеспечения экономической самостоятельности муниципальных структур может быть успешно разрешена только посредством активизации самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности муниципалитетов на основе применения технологий устойчивого развития экономических основ местного самоуправления. Под устойчивым развитием экономических основ местного самоуправления понимается процесс укрепления местными органами власти

своего экономического потенциала путем применения методов эффективного и прибыльного использования внутренних ресурсов муниципальных образований, отличающихся наибольшей сопротивляемостью негативным экономическим и политическим факторам и наносящих наименьший ущерб природной среде территории.

Заложенная в Законе № 131-ФЗ европейская модель местного самоуправления, столкнувшись с российской реальностью, дала в практическом воплощении целый набор различных моделей. Концептуальная основа реформы подразумевала автономизацию местного самоуправления от органов государственной власти. Однако этот принцип вошел в противоречие с процессами централизации власти в нашей стране, созданием вертикали власти. Централизация властной системы потребовала сохранения и усиления соподчиненности органов местного самоуправления, постепенной консолидации ресурсов влияния в более высоких эшелонах власти. Население постепенно утратило мотивацию к активному участию в самоуправлении². Проблемы четкого разграничения ответственности, создания баланса власти внутри регионов, на местах так и не были решены.

Эволюция налогового и бюджетного законодательства в нынешнем десятилетии ограничивает финансовую автономию и обеспеченность муниципальных образований. Экономический подъем страны в минувшие годы как бы прошел мимо муниципалитетов. В целом по стране в 2005 г. (первый год функционирования новой системы организации местных финансов) доля доходов местных бюджетов относительно других уровней бюджетной системы опустилась до самого низкого за последние 10 лет уровня. В связи с сокращением перечня налоговых источников местных бюджетов практически все муниципальные образования стали дотационными. По этой причине муниципальные образования пока не смогли активно приступить к работе по оптимизации своих расходов — выделению эффективных и неэффективных трат и отказу от финансирования последних, что являлось одной из задач бюджетного

¹ Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003—2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития.

² Там же.

реформирования. Обязательными предпосылками для таких изменений являются известная самостоятельность муниципалитетов в определении бюджетных расходов и наличие стимулов в развитии своей доходной базы.

Стратегическим ориентиром движения к финансовой самодостаточности должно стать замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников. Необходимо исключить бессмысленное циркулирование средств от муниципального образования в бюджеты вышестоящих уровней бюджетной системы с последующим возвращением их в тот же муниципалитет в качестве межбюджетных трансфертов. Следует рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой. Это позволит в перспективе расширить налогооблагаемую базу не только для местных, но также для федерального и региональных бюджетов.

Однако структура доходов местных бюджетов в последние годы говорит о том, что муниципальные образования очень зависимы от субъектов федерации в части финансового обеспечения, причем такая зависимость скорее усиливается, чем ослабевает. По данным, приведенным на парламентских слушаниях в Государственной думе, в структуре налоговых доходов муниципальных образований доля местных налогов остается незначительной (в 2006 г. — 9,9%, в 2007 г. — 12,2%, в 2010 г. — 17–19%). Превалируют отчисления от федеральных и региональных налогов, особенно сильно возрастает роль налога на доходы физических лиц. В плане безвозмездных поступлений наметилась тенденция к переходу от перечисления дотаций, направления расходов которых определяются самими муниципалитетами, к субсидиям, т.е. долевого участия вышестоящего уровня бюджетной системы в расходах, которые он считает необходимыми. В структуре трансфертов, перечисляемых в местные бюджеты в регионах, полностью сформировавших

бюджеты поселений, доля дотаций снизилась, доля субсидий выросла.

Аналогичное положение характерно и для Республики Башкортостан. Как было отмечено на 3-м съезде муниципальных образований Башкортостана, большинство муниципальных образований, за исключением городских округов Уфы, Салавата и Кумертау, являются дотационными. Бюджеты многих из них на 70% и более формируются за счет межбюджетных трансфертов¹. Анализ сложившейся ситуации показывает, что одной из причин является проведение налоговой реформы в основном за счет региональных и местных бюджетов.

Для решения этого вопроса необходимо усилить роль местных налогов в формировании доходной части бюджетов муниципальных образований. Нормативы отчисления от федеральных и региональных налогов должны быть федеральным законом закреплены за муниципальными образованиями в размере, достаточном для выхода большинства из них на самодостаточность.

Чтобы органы местного самоуправления могли не только осуществлять финансирование текущих расходов, но и формировать бюджеты развития (10–20%) в структуре местных бюджетов, необходимо обеспечить полноценный сбор всех видов налогов, провести полную инвентаризацию имущества и земли, ужесточить требования по оформлению прав пользования ею. Налоги на добычу полезных ископаемых и на прибыль в максимальном размере нужно оставлять в местном бюджете. Необходимо создать эффективно работающую налогооблагаемую базу в районе, в сельских поселениях, развивать субъекты малого и среднего предпринимательства.

Таким образом, необходима правовая корректировка межбюджетных отношений на федеральном уровне. Стратегической государственной задачей должно стать расширение налогооблагаемой базы местных налогов и повышение уровня собственных доходов муниципальных образований. Принципиально

¹ Итоги переходного периода реализации федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: сборник информационно-аналитических материалов. — М.: ООО «ОБР-Принт», 2009.

важно, чтобы в местные бюджеты поступали налоги, выплачиваемые предприятиями, в первую очередь предприятиями малого и среднего бизнеса. Это позволит заинтересовать органы местного самоуправления в развитии малого и среднего бизнеса на соответствующих территориях, станет мощным стимулом развития местной экономики, а через это — и экономики региона в целом.

Особо хотелось обратить внимание на отдельные направления развития местного самоуправления на селе, ведь 90% муниципальных образований России связаны с селом. Однако сегодня рано говорить о том, что на селе сложилась эффективно работающая муниципальная власть. Развитие экономики сельских территорий в РФ главным образом сдерживается отсутствием благоприятных условий хозяйствования.

Иначе говоря, механизмы преодоления кризиса и развития сельских территорий и государства в целом известны, но в силу причин субъективного характера они остаются не задействованными. Учитывая это, представляется, что основные усилия органов власти и науки должны быть сосредоточены в следующих направлениях:

- политическая, правовая и административная поддержка (создание благоприятной среды);

- финансовая поддержка (оптимизация межбюджетных отношений, налоговой системы, страхования);

- информационная, инновационная, маркетинговая поддержка;

- развитие аграрного сектора экономики (подготовка кадров для отрасли, защита внутреннего рынка в условиях членства России в ВТО, развитие инфраструктуры продовольственного рынка, поддержание равновесия на рынке сельхозпродукции и продовольствия — закупки, продовольственные интервенции, развитие аграрной науки, семеноводства и племенного дела);

- повышение кадрового потенциала муниципальной власти и эффективности управления на местах. В республике накоплен хороший опыт подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих в Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. Вместе с тем в современ-

ных условиях повышаются требования к кадрам с учетом того, что качество управления, критерии оценки их деятельности будут совершенствоваться;

- разграничение предметов ведения и полномочий в системе местного самоуправления.

Заслуживает внимания и еще один аспект организации и повышения эффективности муниципального управления. В РФ практически повсеместно создана двухуровневая система муниципальных образований, при которой в состав муниципальных районов входят городские и сельские поселения. В целом число муниципальных образований увеличилось более чем на 12 тыс. и, соответственно, возросло число органов местного самоуправления, образованных уже в соответствии с новым федеральным законом. Сельские поселения по Республике Башкортостан образованы в большинстве случаев в исторически сложившихся административных границах сельских советов. В действительности нынешние муниципалитеты имеют явно выраженное административное происхождение, где население выступает как объект воздействия, а вовсе не субъект, способный к самоорганизации в рамках местного сообщества. Практика показывает, что сельские поселения, где проживают менее 1 000 чел., не способны самостоятельно решать вопросы местного значения, предусмотренные законом, прежде всего из-за отсутствия достаточной экономической основы. Во-вторых, в соответствии с законодательством РФ, именно местные сообщества, т.е. население, сами люди, объединившиеся в местное сообщество, а не органы местного самоуправления и не муниципальные образования являются первичными, базовыми субъектами местного самоуправления. Исходя из организационных и экономических подходов, признанных населением соответствующих территорий, имеет место коррекция границ муниципальных образований в субъектах РФ. Так, по Республике Башкортостан число муниципальных образований по сравнению с 2005 г. сократилось на 124 ед. и в 2012 г. составило 895 муниципальных образований, в т.ч. 9 муниципальных округов, 54 муниципальных района, 14 городских, 818 сельских поселений.

Практика применения Закона

№ 131-ФЗ выявила ряд проблем, связанных с формированием и деятельностью муниципальных органов, и необходимость корректировки законодательства в этой части. Роль главы муниципального образования сегодня определена в законодательстве двояко: как органа местного самоуправления и одновременно как руководителя одного из органов местного самоуправления (местной администрации или представительного органа – в зависимости от используемого в муниципальном образовании порядка формирования указанных органов). В таком двояком качестве практически невозможно разграничить ответственность главы муниципального образования. В этой связи было бы правильным внести изменения в ст. 34 Закона № 131-ФЗ, исключив главу муниципального образования из числа органов местного самоуправления, сохранив за ним статус высшего должностного лица муниципального образования (ч. 1 ст. 36).

Для утверждения этого статуса глава муниципального образования, по мне-

нию автора, должен избираться на муниципальных выборах. Подобная практика широко используется в РФ. Статистика показывает, что доля сельских поселений, в которых глава избирается на муниципальных выборах, по России составляет 67,6%, а по Центральному и Сибирскому федеральным округам – соответственно 78,4 и 94,3%, глав МО районов и округов – 63%. По Приволжскому Федеральному округам эти показатели составляют соответственно лишь 30,0 и 31,6%. Кроме того, представляется целесообразным заменить в законе термин «глава администрации» на «руководитель администрации» муниципального образования. Наличие сегодня в муниципальном образовании двух «глав» вызывает путаницу в головах не только населения, но даже самих управленцев.

Таковы обозначенные авторами некоторые аспекты переходного периода муниципальной реформы в Российской Федерации и в Республике Башкортостан, которые требуют дальнейшего углубленного исследования.