

Местное самоуправление России на новом этапе муниципального строительства

Р.В. БАБУН, кандидат экономических наук, вице-президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, Новокузнецкий институт (филиал) Кемеровского государственного университета, Новокузнецк.
E-mail: rbabun@mail.ru

Изложен авторский взгляд на сущность местного самоуправления. Дана оценка исторического опыта и современной ситуации в местном самоуправлении России. Рассмотрен круг основных проблем, сдерживающих дальнейшее развитие местного самоуправления. Сформулированы предложения по их решению
Ключевые слова: местное самоуправление, законодательство, самоорганизация, местные сообщества, огосударствление, перераспределение полномочий

В настоящее время местное самоуправление в России переживает один из самых трудных этапов в своем развитии. Сложнейшие проблемы Российского государства в экономике, финансах, социальной сфере, внешней политике, других областях жизни общества неизбежно отодвигают проблемы местного самоуправления на задний план.

За последние годы в результате реформ, осуществленных в соответствии с известными федеральными законами № 136-ФЗ от 27.06.2014 г. и № 8-ФЗ от 03.02.2015 г., местная власть в России была существенно ослаблена. Она стала менее зависимой от воли своих избирателей и более зависимой от государственных органов, а ее финансовое обеспечение (с учетом инфляционного фактора) заметно ухудшилось.

Местное самоуправление все более утрачивает свою компетентностную, финансовую и административную автономию, свои ресурсы самоорганизации и все более встраивается в вертикаль государственной власти. У муниципального сообщества отсутствует ясность в понимании сущности сегодняшнего российского местного самоуправления и государственной политики в данной сфере.

Ниже излагаются авторское понимание связанных с этим проблем и возможные подходы к их решению

О сущности местного самоуправления

К сожалению, и в государственных структурах, и в широких слоях общества местное самоуправление обычно понимается лишь как нижний уровень в системе публичной власти и идентифицируется с деятельностью органов местного самоуправления. Между тем в федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 1) местное самоуправление определено как форма осуществления **народом** своей власти и состоит в решении вопросов местного значения **населением** непосредственно и (или) через органы местного самоуправления.

Такое местное самоуправление может выстраиваться только снизу и развиваться только там, где имеет место самоорганизация жителей, объединенных общими интересами обустройства места своего проживания. Широко известно крылатое выражение: «государство имеет дело с гражданами, местное самоуправление имеет дело с жителями». Действительно, термин «жители» более подходит для характеристики системы местного самоуправления, чем «граждане». Гражданские и социальные права и свободы, зафиксированные в Конституции России, – это предмет защиты и функция государства, тогда как функция местного самоуправления состоит в самостоятельном (хотя и с помощью государства) обустройстве жизни в конкретных больших и малых населенных пунктах.

С целью реализации общих интересов жителей в населенных пунктах объективно формируются различные местные сообщества, способные, а иногда и вынужденные к самоорганизации. Жители любого населенного пункта хотят, чтобы жизнь в нем была должным образом обустроена, и при определенных условиях готовы принять в этом посильное личное участие трудом и денежными средствами. Но им безразлично, как обустроена жизнь в соседнем населенном пункте, расположенном в километре от них. Поэтому из двух таких населенных пунктов единого местного сообщества не возникает, и их объединение в одном муниципальном образовании эффекта самоорганизации не дает.

Конечно, разграничение интересов местных сообществ по населенным пунктам не абсолютно. Если дети одного населенного пункта посещают школу, находящуюся в соседнем населенном пункте, или у нескольких населенных пунктов имеется единая система водоснабжения, общий интерес возникает.

Чем меньше по размерам самоуправляемая территория, тем выше эффект самоорганизации. Менее всего он проявляется в крупном городе, на территории которого решается множество вопросов государственного значения, а более всего – в небольших населенных пунктах, где никакой юридически оформленной власти просто нет. Местное самоуправление, созданное сверху, неизбежно превращается в нижнее звено системы государственного управления и должно бы называться как-то иначе.

Общепризнано, что местное самоуправление зародилось в городах. Это, конечно, верно, но в те времена города были небольшими и компактными, они едва вышли за пределы городских стен. Город, окруженный стенами, – идеальное место для самоорганизации жителей и формирования местного сообщества. Общий интерес жителей современного города, формирующий городское сообщество, – это единое городское хозяйство, дороги, внутригородской транспорт, социальные объекты, благоустройство, система водо-, тепло-, электро-, газоснабжения, единое культурное пространство и т. д. Но удельный вес задач, более эффективно решаемых на основе самоорганизации жителей, здесь гораздо меньше, чем в сельском населенном пункте, где люди чаще всего лично знают друг друга. И если государство заинтересовано в том, чтобы иметь эффективное местное самоуправление, оно должно всемерно содействовать формированию местных сообществ как в городах, так и в сельской местности.

Органы местного самоуправления с участием местных сообществ способны решать такие задачи, до которых у государства «не доходят руки». Эффективное местное самоуправление освобождает органы государственной власти от множества «малых» дел и позволяет им сконцентрироваться на решении стратегических проблем. Наконец, обладающее необходимой административной и финансовой автономией местное самоуправление изыскивает и привлекает для решения своих задач «невидимые» с верхнего уровня местные организационные (общественность),

трудовые (личное участие) и финансовые (самообложение) ресурсы. При этом еще и обеспечивается рост человеческого капитала. Все это чрезвычайно выгодно для государства и для общества в целом. Однако сегодня в широких слоях общества преобладает так называемое «социальное иждивенчество», когда люди надеются не на себя, а на власть, которая обязана решать их проблемы и заботиться о них. Самый наглядный пример такого подхода – практическая невозможность собрать собственников квартир многоквартирного дома, хотя будут обсуждаться, казалось бы, самые злободневные вопросы: сколько и за что должна платить наша семья. Типичный ответ: все равно решат без меня, чего я буду тратить на это свое время.

Реального местного самоуправления, основанного на самоорганизации жителей, в сегодняшней России, к сожалению, нет.

Исторический аспект проблемы

На протяжении многих веков Россия жила при сменявшихся друг друга авторитарных режимах, в которых не могло развиваться сильное гражданское общество как основа для реального местного самоуправления. Поэтому неоднократные попытки реформ, усиливающих роль местных властей в обществе (Петр I, Екатерина II, Александр II, Временное правительство в 1917 г., советская власть в период НЭПа), неизменно и через достаточно короткие сроки сопровождались «контрреформами» и возвращением к административным методам управления. Последний такой «всплеск» интереса государства к реальному местному самоуправлению имел место в начале 1990-х годов на волне демократических преобразований в постсоветской России. Все дальнейшие преобразования от закона СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» к закону РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», федеральному закону № 154-ФЗ 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральному закону № 131-ФЗ 2003 г. с тем же названием и последующими изменениями в нем сопровождались сокращением полномочий и степени самостоятельности местного самоуправления и усилением его подчиненности и зависимости от решений государственных органов. В последние годы на это наложились и сокращение (с учетом инфляционных факторов) финансовой

базы местного самоуправления. Данный тренд был подробно исследован в работе И. В. Бабичева и Б. В. Смирнова [1].

Новый этап муниципального строительства

В 2014 г. и начале 2015 г. в федеральное законодательство о местном самоуправлении были включены концептуальные изменения, в корне меняющие его конструкцию. Изменения вносились в крайней спешке и в условиях отсутствия общей концепции (стратегии) и целостной, понятной людям государственной политики в сфере местного самоуправления. Одни изменения через несколько месяцев заменялись другими, прямо противоположными. Самый яркий пример – быстрый переход от восхваления системы с сити-менеджером, внедряемой зачастую «силовыми» методами, к резкой всеобщей критике так называемой «двухглавой» модели, когда в городе действуют глава муниципального образования и глава местной администрации, которые либо дерутся за власть, либо спихивают друг на друга ответственность за принятие непопулярных решений. Вследствие этого в ряде сибирских городов (например, в Иркутске) под давлением сверху пришлось дважды за один год вносить изменения в их уставы.

Самый значительный «вклад» в процесс ослабления местного самоуправления, названный в некоторых источниках «новым этапом муниципального строительства», был внесен принятием упомянутых выше федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ. В результате их реализации общее количество правовых позиций, по которым органы государственной власти субъектов Федерации получили право регулировать деятельность местного самоуправления, увеличилось с 32 до 56, или в 1,75 раза.

Передача многих регулирующих функций в области местного самоуправления от федерального центра к субъектам Федерации сама по себе полезна, так как позволяет лучше учитывать специфику разных территорий в огромной стране. По логике вещей, субъекты Федерации должны были поступить аналогично по отношению к муниципальным органам, расширяя их самостоятельность. Однако в условиях административно-командного стиля мышления большинства региональных руководителей процесс пошел в прямо противоположном направлении. Многие субъекты Федерации, используя предоставленные им дополнительные права, стали принудительно изымать (лукавый термин

«перераспределять») у органов местного самоуправления важнейшие полномочия по вопросам, отнесенным федеральным законодательством к вопросам местного значения, а также определять порядок формирования органов местного самоуправления и способ замещения должности главы муниципального образования.

Реформа вызвала резко негативную реакцию основной части муниципального и экспертного сообщества. Так, д.ю.н. проф. В. И. Васильев, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, показывает многочисленные нарушения норм Конституции России, игнорирование указаний Президента и решений Конституционного суда РФ, допущенные при принятии упомянутых федеральных законов и их практической реализации в ряде субъектов РФ [2]. Он считает, что отмена прямых выборов муниципальных органов выхолащивает демократическую сущность местного самоуправления как территориальной самоорганизации населения для решения вопросов местной жизни. Нормы Конституции формально продолжают действовать, но фактически теряют силу, поскольку на практике применяются нормы текущего законодательства. Особенно это относится к выборным технологиям, используемым в реальной практике. Для Российской Федерации как демократического правового государства такая ситуация является неприемлемой.

Один из ведущих российских экспертов в области местного самоуправления к. э.н. С. В. Вобленко прямо обвиняет руководство и лично Президента России в правовом и экономическом беспределе на фоне непрофессионализма [3], подтверждая это многочисленными примерами подписания федеральных законов, противоречащих конституционным нормам и его же (Президента) публичным высказываниям.

Особое неприятие реформы было отмечено в сельских поселениях, лишившихся большей части своих полномочий и источников доходов. В многочисленных обращениях в федеральные органы руководители сельских муниципалитетов отмечают невозможность исполнения ими своих оставшихся полномочий по финансовым соображениям.

Однако имеются и сторонники преобразований, особенно в отношении крупных городов. Так, профессор Уральского государственного экономического университета Е. Л. Ющук ви-

дит опасность втягивания в политику мэров крупных городов, обладающих значительными экономическими ресурсами [4]. Он считает, что любой центр власти, не вписанный в государственную вертикаль, объективно становится оппозиционным и превращается в потенциальную точку распада страны. По его мнению, Кремль начал реформу местного самоуправления, как только стало понятно, что крупные города России могут относительно легко превратиться в точки, полыхающие майданами. Цель реформы, предусматривающая передачу ряда ключевых муниципальных полномочий на региональный уровень и дробление крупных городов на внутригородские муниципальные образования, – пресечь саму возможность превращения города в центр майданной активности. По его оценке, от проводимой реформы выиграют все, кроме мэрий крупных городов и структур Госдепартамента США, ответственных за цветные революции в других странах.

В 2016 г. появились два масштабных доклада, характеризующих современное состояние местного самоуправления в России.

1. Доклад «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации и предложения по совершенствованию организации и осуществления местного самоуправления», подготовленный Общероссийским Конгрессом муниципальных образований как официальным представителем муниципального сообщества в Российском государстве [5].

2. Доклад «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Современные вызовы и перспективы развития», подготовленный Высшей школой государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте Российской Федерации [6].

Оба доклада разрабатывались большими авторскими коллективами и состоят из федеральной и региональной частей. Конкретные предложения по совершенствованию федерального законодательства о местном самоуправлении, содержащиеся в докладах, представляют большую ценность и в большинстве своем могут быть поддержаны Государственной думой.

Тем не менее представляется, что при многих достоинствах докладов они не отвечают на главные вопросы, вынесенные в их заглавия:

- какова общая (интегральная) оценка современной ситуации в местном самоуправлении России и как повлияли на эту оценку концептуальные изменения в законодательстве о местном самоуправлении, осуществленные в 2014–2015 гг.;
- что нас ждет при сохранении на ближайшие годы тенденций, порожденных указанными изменениями;
- каковы главные проблемы, сдерживающие сегодня развитие местного самоуправления в России;
- что в крупном плане необходимо (и реально возможно) изменить в ближайшее время для преодоления имеющихся негативных тенденций.

Оценка современной ситуации

На сегодняшний день мы имеем следующую ситуацию.

Муниципальные районы и городские округа, зачастую охватывающие территории бывших муниципальных районов, фактически превратились в нижний уровень государственной власти, слегка прикрываемый самоуправленческой терминологией. Органы государственной власти субъектов Федерации имеют право изымать у органов местного самоуправления ключевые муниципальные полномочия и решающим образом влиять на выбор способа замещения должности главы муниципального образования и подбор кандидатур глав.

Среди этих способов все более широкое распространение получает узаконенный федеральным законом № 8-ФЗ поистине «иезуитский» способ выбора кандидатуры на должность главы муниципального образования, исполняющего обязанности главы местной администрации, из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией: 50% членов этой комиссии определяется высшим должностным лицом субъекта Федерации и 50% отбирается из числа муниципальных депутатов. Это практически гарантирует и делает чисто формальным избрание представительным органом муниципального образования кандидатуры, предложенной губернатором. Даже если, как это требует закон, губернатор предложит две кандидатуры, то одна из них, скорее всего, будет заведомо неконкурентоспособной.

Самое главное, что жители муниципального образования оказываются полностью отстраненными от участия в этом процессе. А в городах с внутригородскими муниципальными образованияами жители вообще избирают только районных депутатов. Невозможно объяснить, почему гражданам России доверено прямое избрание президента страны, избрание высшего должностного

лица субъекта Федерации, но не может быть доверено избрание главы своего муниципального образования. Такая система способствует подбору кадров по принципу не профессионализма, а личной преданности. «Избранный» подобным способом глава будет четко понимать, от кого (губернатор) он зависит, и от кого (население) не зависит. «Само» управление здесь отсутствует начисто, хотя согласно ч. 1 ст. 31 Конституции России структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Сложившуюся ситуацию по обращению группы депутатов Государственной думы рассмотрел Конституционный суд Российской Федерации на примере г. Иркутска. В своем постановлении от 01.12.2015 г. № 30-П Конституционный суд отметил, что самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной и не отрицается возможность организационных и иных форм взаимодействия муниципальной и региональной власти. С учетом большого объема государственных полномочий, выполняемых органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, Конституционный суд признал, что «в ряде конкретных ситуаций (каких, не разьяснено Р.В.) и в целях обеспечения сбалансированной реализации государственных и местных интересов установление законами субъектов Российской Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также особо важных для государства городских поселений не противоречит Конституции Российской Федерации». Ряд судей Конституционного суда высказали по этому вопросу свое особое мнение.

Другая проблема – так называемое «перераспределение» полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Федерации. Само понятие «перераспределение» в данном контексте представляется как минимум некорректным. По здравому смыслу перераспределение предполагает процесс, идущий в двух направлениях: как в сторону передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, так и в сторону изъятия из их ведения отдельных полномочий, относящихся к вопросам местного значения.

Передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий давно отрегулирована федеральным законом № 131-ФЗ и широко используется в практике [7]. Проблема методологического плана здесь нет. Отсюда можно сделать вывод, что так называемое «перераспределение» направлено только в одну сторону – передачи части полномочий по вопросам

местного значения к субъектам Федерации и поэтому должно именоваться иначе – «изъятие». Но если для передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в федеральном законе № 131-ФЗ (ст. 19) предусмотрены соответствующие процедуры и финансовые гарантии, то никаких защитных мер от произвольного изъятия полномочий и вытекающих из этого финансовых средств и имущества у органов местного самоуправления в законе нет.

Для органов государственной власти субъектов Федерации открылись возможности принудительного и без согласования с общественностью изъятия у органов местного самоуправления самого широкого круга полномочий, и некоторые субъекты не преминули воспользоваться этим правом. Особенно болезненно перераспределение повлияло на сферы землепользования и градостроительства, без права на принятие решений по которым местное самоуправление становится вообще бессмысленным.

Наибольшие «достижения» имеет здесь Московская область, в которой у органов местного самоуправления городских округов были изъяты такие полномочия, как подготовка генеральных планов, правил землепользования и застройки, утверждение документации по планировке территории, выдача разрешения на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию, принятие решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, получение согласия на изменение разрешенного вида использования и на условно разрешенный вид использования каждого земельного участка и даже выдача разрешения на право организации розничного рынка, а также организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, захоронения твердых бытовых отходов и др.

За органами местного самоуправления городских округов по перечисленному кругу полномочий по сути оставлено только проведение публичных слушаний. Однако формулировка вопросов местного значения городского округа согласно п. 26 ч.1 ст. 16 федерального закона № 131-ФЗ осталась прежней, т. е. сам вопрос как вопрос местного значения остался за муниципалитетом, а основная часть полномочий по его решению перешла к субъекту РФ. Странная ситуация! Примеру Московской области последовали и некоторые другие субъекты РФ, в основном по отношению к столичным и другим крупным городам, как раз наиболее подготовленным для самостоятельного решения этих вопросов.

Практическая реализация указанных новаций будет иметь для системы местного самоуправления самые тяжелые последствия.

В поселениях такого влияния органов государственной власти субъектов РФ на деятельность органов местного самоуправления вроде бы нет. Отметим, что согласно ст. 131 Конституции России местное самоуправление осуществляется **в городских, сельских поселениях** и на других территориях, т. е. за базовый уровень территориальной организации местного самоуправления провозглашены поселения. Однако они в большинстве своем пребывают в нищете, особенно сельские, и не в силах выполнять свои даже урезанные расходные обязательства.

За последнее время все чаще раздаются призывы к «солидарной» работе органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Федерации. Однако может ли быть подлинная солидарность между начальником и подчиненным, когда один принимает решения, а другой только исполняет их?!

Основные нерешенные проблемы

Можно сделать вывод, что на высших уровнях государственной власти нет понимания того, что такое подлинное местное самоуправление и почему сильное и автономное местное самоуправление есть благо для страны. Можно выделить следующие основные проблемы, сдерживающие сегодня развитие местного самоуправления в России.

► Отсутствие общей концепции и ясной перспективы дальнейшего развития местного самоуправления в России, его места и роли в государстве и в обществе. Последний документ такого плана – утвержденные Указом Президента России Б. Н. Ельцина от 15.10.1999 г. № 1370 «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано применять «Основные положения» при решении практических задач в сфере местного самоуправления, а также при разработке нормативных правовых актов, касающихся осуществления местного самоуправления. Конгрессу муниципальных образований Российской Федерации, союзам и ассоциациям муниципальных образований, органам местного самоуправления было рекомендовано содействовать

реализации указанной государственной политики. В развитие данного Указа Управлением Президента России по вопросам местного самоуправления был подготовлен методический материал (записка), содержащий анализ проблем, существовавших на тот период в сфере местного самоуправления, и подходы к их решению.

В записке было отмечено, что «исторический разрыв в эволюции местной власти, введение (фактическое) местных органов власти в единую вертикаль государственной власти привели к потере обществом традиций самоорганизации для решения вопросов совместного благоустроенного проживания в локальных территориальных образованиях». Концептуальные подходы к решению проблем местного самоуправления предлагалось базировать на следующих принципах.

1. Все три уровня публичной власти являются самостоятельными формами осуществления власти народа. Воздействие региональной власти на муниципальную происходит в основном через принятие законов и действие правовых механизмов контроля.

2. Каждый уровень публичной власти обладает собственными законными интересами, которые могут не совпадать и даже противоречить интересам иных уровней публичной власти. Все эти интересы признаются равноценными, но отстаивание их должно быть подчинено защите прав и свобод человека и гражданина.

3. Каждый уровень публичной власти вправе отстаивать собственные интересы, но не вправе в целях защиты собственных интересов вторгаться в компетенцию иного уровня публичной власти. Конфликтные ситуации подлежат разрешению через согласительные процедуры, а при недостижении согласия – в судебном порядке.

Вот так в общем виде выглядела в то время политика государства по отношению к местному самоуправлению. Следует, однако, отметить, что эта политика сформировалась в тот период, когда федеральный центр был достаточно слабым, экономическая ситуация в стране – критической, не было сформировавшейся «правлящей» политической партии, а в некоторых субъектах Федерации, особенно в республиках, были сильны сепаратистские тенденции. В сложившихся тогда условиях органы местного самоуправления приняли на себя основной груз проблем по текущему жизнеобеспечению населения и одновременно выпол-

няли множество нефинансируемых государственных функций (мандатов), что обеспечивало им мощную поддержку со стороны населения. Сегодня ситуация, конечно, другая, но многие положения указанных документов сохраняют свою актуальность. Без четко сформулированной концепции и государственной политики в области местного самоуправления все иные мероприятия не дадут системного результата.

► Нестабильность и противоречивость законодательной базы местного самоуправления, необоснованность разграничения компетенций между органами государственной власти и органами местного самоуправления, о чем говорилось выше, а также многочисленные противоречия между законодательством о местном самоуправлении и нормами Налогового, Бюджетного, Градостроительного, Земельного, Жилищного кодексов, отраслевыми федеральными законами.

► Нерешенность финансовых проблем местного самоуправления. Здесь дело не столько в общем дефиците финансовых ресурсов государства, преодоление которого в короткие сроки невозможно, сколько в несправедливости действующего налогового-бюджетного законодательства по отношению к местному самоуправлению, отсутствию его финансовой автономии. Все меньшую долю в доходах местных бюджетов занимают собственные источники, которыми могут самостоятельно распоряжаться органы местного самоуправления, и все большую долю – различные формы целевых трансфертов. В некоторых субъектах Федерации (например, в Кемеровской области) у муниципалитетов даже нет своих финансовых органов, а есть структурные подразделения региональных финансовых органов, работники которых являются государственными служащими.

► Отсутствие у органов местного самоуправления стимулов для социально-экономического развития муниципальных образований и расширения их собственной доходной базы. Все связанные с этим налоги поступают в бюджеты других уровней.

► Фактическое отстранение органов местного самоуправления от регулирования основных отраслей социальной сферы на муниципальных территориях (первичное здравоохранение, социальная поддержка и социальное обслуживание отдельных групп населения, опека и попечительство и др.). Конечно, все это вопросы не местного, а государственного значения,

но большинство указанных функций местные органы могут на основе делегирования полномочий исполнять более эффективно, чем государственные, учитывая их близость к населению, знание местной специфики, возможность постановки исполнения ряда жизненно важных функций под общественный контроль и привлечения общественности к их решению. Важность этой проблемы для системы местного самоуправления заслуживает более детального ее рассмотрения.

При решении подобных вопросов необходимо учитывать, что всякая функция органа публичной власти по решению того или иного вопроса местного либо государственного значения включает в себя три компонента: нормативно-правовое регулирование (полномочие), финансирование (полномочие) и исполнение, т. е. реальное предоставление тех или иных услуг (решение вопроса). Для вопросов местного значения все три компонента должны быть закреплены за органами местного самоуправления. Для вопросов государственного значения, делегируемых органам местного самоуправления, должны передаваться только полномочия по практической организации предоставления услуг. Уровень власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в той или иной сфере, устанавливающий минимальные социальные нормативы и стандарты предоставления услуг, а также различные социальные льготы, должен знать, с какими затратами связано обеспечение этих нормативов, стандартов и льгот, и нести ответственность за их финансовое обеспечение через предоставление субвенций местным бюджетам.

Так, в сфере школьного образования согласно п.10 ч.1 ст. 16 федерального закона № 131-ФЗ (для городского округа) к вопросам местного значения отнесена «организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным образовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Следует отметить, что приведенная формулировка является не вполне четкой. Более полно данный вопрос изложен в федеральном законе № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации»». Ст. 26³ п. 13 этого закона к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относит «обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, а также дополнительного образования в образовательных учреждениях *путем выделения субвенций местным бюджетам* в размере, необходимом для реализации основных образовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) *в соответствии с нормативами, установленными законами субъектов Российской Федерации*».

Различие между приведенной формулировкой и формулировкой 131-го закона состоит не только в большей детализации, но и в прямом указании на необходимость установления *законами субъектов РФ нормативов* предоставления образовательных услуг и выделения *субвенций* на их финансовое обеспечение. Таким образом, за субъектами РФ обоснованно оставлены полномочия по нормативно-правовому регулированию и по финансированию образовательного процесса, а функции его практической организации (исполнение) передаются органам местного самоуправления в качестве отдельного вопроса местного значения, хотя правильнее было бы считать его делегированным государственным полномочием. Особенность здесь состоит в том, что делегирование осуществляется не конкретному муниципальному образованию, как это обычно происходит, а единообразно по всей стране. Такой порядок делегирования повышает уровень самостоятельности органов местного самоуправления при реализации данного полномочия и приближает его к решению вопроса местного значения.

Принятая в системе школьного образования модель делегирования доказала свою практическую целесообразность и эффективность и вполне может быть применена к ряду других отраслей социальной сферы.

► **Несовершенство и непродуманные изменения** в территориальной организации местного самоуправления, которые в результате укрупнения поселений, и особенно вследствие создания городских округов в границах муниципальных районов, уничтожают самое главное, нижнее звено местного самоуправления – поселения. Это препятствует самоорганизации жителей и формированию на этой основе местных сообществ, возникающих в конкретных населенных пунктах, независимо от их правового статуса

► **Дефицит квалифицированных кадров** в органах местного самоуправления, особенно в малых городах и сельской местности, основной причиной которого является низкий уровень заработной платы муниципальных служащих.

Серьезный вред развитию местного самоуправления нанесло упразднение Министерства регионального развития. В результате этого решения в Правительстве России не осталось органа, комплексно и системно отвечающего за решение проблем местного самоуправления, а федеральные министерства – кураторы отдельных сфер муниципальной деятельности (Минюст, Минфин, Минэкономразвития, Минстрой и др.) в принципе не способны проводить взаимосогласованную государственную политику.

Некоторые подходы к формированию современной государственной политики в области местного самоуправления были изложены в послании Президента России Федеральному собранию от 12 декабря 2013 г. В частности, было предложено посмотреть на проблемы местного самоуправления ещё раз со всех сторон, чтобы, наконец, привести ситуацию в соответствие со здравым смыслом, с требованием времени. В качестве важнейшей задачи было поставлено уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие **«сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах»**.

Однако за прошедшие после этого три года местная власть в России стала более слабой, более зависимой от государственных органов, а ее финансовое обеспечение заметно ухудшилось. И первое лицо государства как гарант Конституции не может не замечать эти тенденции.

Концептуальные предложения, с которыми могло бы выступить муниципальное сообщество перед государством.

1. Разработка и принятие указом Президента России концепции и основных направлений государственной политики в области местного самоуправления. Если в стране приняты основы региональной политики (Указ Президента России от 16.01.2017 г. № 13), то должна быть изложена и муниципальная.

2. Воссоздание в составе Правительства России органа, комплексно отвечающего за развитие местного самоуправления; усиление соответствующей структуры в Администрации Президента России.

3. Пересмотр концепции территориальной организации местного самоуправления. Содействие формированию местных сообществ в населенных пунктах, независимо от их правового статуса. Каждый городской населенный пункт (их в России менее 2,5 тыс.) должен иметь муниципальный статус. Сегодня его не имеют свыше 200 городских населенных пунктов. Максимальная поддержка (включая финансовые условия) субъектами РФ института сельских старост в населенных пунктах, не являющихся поселениями. Хороший опыт такой работы имеется в Ленинградской области и ряде других субъектов РФ. Это особенно важно при неизбежном укрупнении экономически слабых сельских поселений, при котором возрастают количество населенных пунктов в одном поселении и расстояния от дальних населенных пунктов до центра поселения.

4. Укрепление финансовой базы местного самоуправления. В условиях крайне напряженной финансовой ситуации в стране прямое наращивание финансовой поддержки местного самоуправления государством является хоть и желательным, но весьма проблематичным. Поэтому на первый план должны выйти меры по замене нынешней фискальной политики государства по отношению к местному самоуправлению на политику, стимулирующую органы местного самоуправления к наращиванию собственной доходной базы. Прежде всего, это максимальная замена дотаций и постоянно действующих субсидий на дополнительные налоговые отчисления по источникам, на формирование которых органы местного самоуправления могут оказывать решающее влияние (в первую очередь налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения и применяемый по отношению к субъектам малого и среднего бизнеса). Это послужило бы мощным

стимулом для местных инициатив по развитию бизнеса и пополнению доходной базы местных бюджетов.

Следовало бы также рассмотреть вопрос о запрете на принятие местных (и региональных тоже) бюджетов с дефицитом, как это имеет место в некоторых странах. Кого мы обманываем, наращивая из года в год объемы муниципального долга без реальной надежды на его погашение? Весь дефицит консолидированной бюджетной системы государства должен быть сконцентрирован в федеральном бюджете, ибо только у федерального центра имеются инструменты влияния на банковскую систему страны и регулирование внешнеэкономических связей.

5. Возвращение органам местного самоуправления практической организации предоставления услуг в важнейших отраслях социальной сферы по аналогии с тем, как это сделано в школьном образовании.

Принятие указанных концептуальных предложений не противоречит и не препятствует реализации конкретных предложений по отдельным аспектам развития местного самоуправления в России, содержащихся в докладах Общероссийского Конгресса муниципальных образований и РАНХиГС.

Литература

1. *Бабичев И. В., Смирнов Б. В.* Местное самоуправление в современной России. Историко-правовые аспекты: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
2. *Васильев В. И.* Куда идет местное самоуправление // Муниципальное право. – 2015. – № 2.
3. *Вобленко С. В.* Правовой и экономический беспредел на фоне непрофессионализма // Муниципальное право. – 2016. – № 3.
4. *Ющук Е. Л.* Зачем Путин затеял реформу местного самоуправления и почему США ее не хотят. URL: <http://politrussia.com/control/zachem-putin-zateyal-660/>
5. Доклад «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации и предложения по совершенствованию организации и осуществления местного самоуправления» [Эл. ресурс]. Общероссийский Конгресс муниципальных образований. – М., 2016. – 174 с.
6. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е. С. Шугриной. – М.: Проспект, 2016. – 312 с.
7. *Бабун Р. В., Держирукова Г. Г.* Местные бюджеты: методология и практика планирования и исполнения // ЭКО. – 2014. – № 9. – С. 20–38.