

Что сдерживает развитие местного самоуправления в России?

П.Д. КОСИНСКИЙ, доктор экономических наук, Кемеровский государственный университет. E-mail: krishtof1948@mail.ru

А.Г. ЧУПРЯКОВА, кандидат экономических наук, Кемеровский государственный университет. E-mail: chupa.69@mail.ru

В статье рассмотрены некоторые факторы, сдерживающие развитие местного самоуправления в РФ, и связанные с этим проблемы, а также опыт организации работы органов местного самоуправления по увеличению собственных доходов местных бюджетов. Сделан вывод, что при активизации местных сообществ и корректировке законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления, участие в нем населения может стать жизненной потребностью.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные бюджеты, собственные доходы

Оценивая опыт реализации реформы местного самоуправления в России, отметим, что существенных изменений в жизни муниципальных образований не произошло. Главное – они так и не стали самой близкой для людей властью, хотя были предприняты попытки изменить положение дел, а именно: разделены доходные источники между уровнями власти, приняты закон о разграничении полномочий и другие меры. Современное состояние местного самоуправления не дает муниципальным образованиям существенного стимула к развитию.

Готовность населения к участию в самоуправлении

Одно из основных препятствий развитию местного самоуправления – его невостребованность в общественном сознании населения. Население городских и сельских муниципальных образований психологически не готово к реализации идеи местного самоуправления и не осознает, что уровень социально-экономического развития территорий зависит в значительной степени от самоорганизации местных сообществ. Определенная часть населения пассивна

и не верит в позитивные результаты реформирования местного самоуправления.

Приведем результаты социологических исследований, проведенных на территории Кемеровской области в разные годы, но касающихся одних и тех же проблем. Так, по данным исследования ВЦИОМ (2006 г.), на вопрос: «На ваш взгляд, изменится ли что-то в вашем городе (поселке) после реализации реформы местного самоуправления?» – лишь 15% опрошенных ответили: «Скорее изменится в лучшую сторону»; считают, что «все останется по-прежнему» – 45%, «скорее изменится в худшую сторону» – 17%¹.

Социологическое исследование «Гражданское общество в Кузбассе-2008», проведенное в 2009 г. по заказу Общественной палаты Кемеровской области Кузбасским центром общественного мнения, показало, что реформирование местного самоуправления поддерживают 70% жителей, а готовы участвовать лично в решении вопросов местного значения – только 7%. Самой распространенной причиной неготовности населения к активной управленческой деятельности, по мнению жителей Кузбасса, была и остается привычка жить по указке сверху (это отметила почти половина опрошенных). Около 30% респондентов упомянули пассивность, инертность, безразличие людей².

В 2012 г. студентами Кузбасского технического университета, обучающимися по специальности «Государственное и муниципальное управление», был проведен выборочный опрос населения Крапивинского и Кемеровского районов Кемеровской области с целью выявить отношение к местному самоуправлению. Показательно, что вообще не имеют представления о нем 25% опрошенных, слабо представляют – 41%. То есть две трети населения либо не знает, либо плохо представляет себе сущность, организацию, принципы и значимость местного самоуправления.

При решении вопросов местного значения 57% опрошенных считают деятельность органов местного самоуправления неэффективной, лишь 10% придерживаются противоположного мнения, а 33% полагают, что оно справляется

¹ Хромов Ю. Революция или эволюция // Российская Федерация сегодня. – 2006. – № 1.

² Гражданское общество в Кузбассе-2008 / Отчет Кузбасского центра общественного мнения. – Кемерово, 2009.

с решением только отдельных вопросов. Одобрив в целом идею реформирования местного самоуправления, жители Кемеровской области невысоко оценивают свою личную готовность к непосредственному участию в нем, считая, что население приучено к зависимости от вышестоящих властных органов управления, сетуют на недостаток времени, отсутствие инициативных организаторов и др. (таблица).

**Результаты опросов населения
Кемеровской области в 2008, 2012 гг., %**

Ответы на вопрос: «Принимаете ли Вы личное участие в решении вопросов местного значения?»	2008	2012
«Да, самое активное, практически во всех вопросах»	7	10
«Да, во многих делах, но не во всех»	17	29
«Да, но только в отдельных случаях»	33	35
«Нет, не готовы»	29	18
«Затрудняюсь ответить»	14	8

Примечательно, что в процессе опроса выявлено: у 70% респондентов сложилось ошибочное мнение о том, что муниципальный район является вышестоящим уровнем власти. Всего 17% опрошенных ответили, что это независимые органы муниципальной власти.

Таким образом, приведенные данные подтверждают принципиальные противоречия между теоретическими представлениями о местном самоуправлении как о воплощении идеи непосредственного народовластия и фактическим отношением населения к реализации этой идеи. Можно сделать вывод о низком комплексном показателе потенциала готовности к социально-экономическим преобразованиям, который включает социально-психологическую готовность населения, деловых кругов, органов власти к их проведению на территории муниципального образования; полноту нормативно-правовой базы и научно-методическую готовность, которую характеризует степень разработанности научных и методических материалов, необходимых для реализации намеченных преобразований³.

Совершенно очевидно, что идея реформы местного самоуправления, состоящая в большей включенности населения

³ Чупрякова А.Г. Муниципальный менеджмент: реинжиниринг административных процессов. – Томск: Изд-во Томского государственного педагогического университета, 2008. – 154 с.

в процессы местного самоуправления и муниципального менеджмента, непосредственном участии граждан в решении вопросов социально-экономического развития муниципальных образований, до сих пор не реализована.

Сложившаяся на практике зависимость не позволяет развиваться местному самоуправлению на уровне сельских и городских поселений, сдерживает инициативу местного сообщества, желание населения участвовать в решении вопросов местного значения, создает искусственную соподчиненность второго уровня местного самоуправления (сельское, городское поселение) первому уровню (муниципальный район). Это обостряет отношения между областными и районными (городскими) администрациями, снижает уровень управляемости. В такой ситуации органы местного самоуправления лишены возможности осуществлять долгосрочную социальную политику в интересах избравшего их населения.

Как повысить доходы местных бюджетов

Справедливости ради отметим, что, в свою очередь, у руководителей муниципальных образований отсутствуют мотивация и даже понимание необходимости изыскания собственных резервов укрепления бюджетной обеспеченности. По оценкам специалистов, в настоящее время в стране до 30% налогового потенциала не задействовано. Это в полной мере относится и к Кемеровской области, хотя именно своевременное использование налоговых инструментов должно обеспечивать необходимую финансовую базу для решения вопросов местного значения.

За муниципальными образованиями законодательно закреплены два вида налогов: земельный и на имущество физических лиц. От того, насколько достоверно учтены земельные участки, имущество физических лиц, напрямую зависит доходная часть местных бюджетов, поэтому выявление резервов в этой сфере приобретает особое значение.

Еще при принятии бюджета Кемеровской области на 2006 г. в бюджетном послании губернатора Кемеровской области А.Г. Тулеева перед главами городов и районов были поставлены задачи⁴ организовать сплошную инвентаризацию

⁴ Тулеев А.Г. Социально-ориентированный бюджет – 2006 / Бюджетное послание губернатора Кемеровской области А.Г. Тулеева 18 ноября 2005 г. – Кемерово, 2005. – С. 61.

объектов налогообложения, сформировать новую базу данных, выявить неучтенные здания, сооружения, земельные участки, найти их хозяев и все это поставить на налоговый учет. По итогам кадастровой оценки земли в области в 2006 г. планировалось сформировать 950 тыс. земельных участков для налогообложения – на 30% больше, чем в 2005 г. Это могло стать существенным пополнением бюджета. Но выяснилось, что для роста поступлений налоговых платежей в местные бюджеты требуется более высокий уровень организации работы.

В связи с этим А.Г. Тулеевым в октябре 2009 г. было принято решение о создании областной комиссии по выявлению на территории Кемеровской области объектов недвижимости, построенных, но не зарегистрированных в установленном законодательством порядке⁵.

До 31 декабря 2009 г. областной комиссией совместно с комиссиями городов и районов выявлено и введено дополнительно 105,5 тыс. м² индивидуального жилья. В местные бюджеты муниципальных образований доначислены налоги на те объекты, которые прошли государственную регистрацию и поставлены на налоговый учет. Например, в г. Анжеро-Судженске доначислено свыше 3,0 млн руб., г. Белово – 1,7, Кемеровском районе – 1,3, Новокузнецком районе – 1,0 млн руб.

Для увеличения доходов местных бюджетов за счет налогообложения неучтенных земельных участков, недвижимого имущества, транспортных средств и т.д. в администрации Кемеровской области был создан комитет по легализации объектов налогообложения⁶. В результате его деятельности в 2010 г. поставлено на налоговый учет: индивидуальных жилых домов – 693,6 тыс. м², в том числе ранее выявленных – 143,0 тыс. м², 28248 земельных участков, 1861 предприятие бизнеса, 8542 иных объектов налогообложения (гаражи, садовые участки и др.), 632 квартиры, сдаваемые в наем. Расчетная сумма доначисленных налогов в местные бюджеты за этот период составила 166,9 млн руб., в том числе земельного налога – 37,7 млн руб. На 01.10.2011 г. выявлены не учтенные земельные участки площадью 36716 га; 347 жилых строений; 661 иной объект налогообложения; 105 юридических лиц и 347 индивидуальных предпринимателей, не состоящих на налоговом учете; выдано патентов на сумму 18269,2 руб. Расчетная сумма доначисленных средств в областной бюджет составила 36361,4 тыс. руб., в местные бюджеты – 14541,2 тыс. руб.

На 01.01.2012 г. было выявлено 54532 не учтенных земельных участка; жилых строений – 10629; иных объектов налогообложения – 9073; юридических лиц,

⁵ Распоряжение губернатора Кемеровской области от 08.10.2009 №159-рг.

⁶ Распоряжение губернатора Кемеровской области от 26.01.2010 №16-гк.

не состоящих на налоговом учете, – 554; индивидуальных предпринимателей – 10451. Расчетная сумма доначисленных средств в областной бюджет – 50,3 млн руб.

На 01.01.2013 г. показатели существенно улучшились, а именно: не учтенных земельных участков было выявлено лишь 5581; объектов капитального строительства – 38914; предприятий бизнеса (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) – 959. Расчетная сумма доначисленных средств в бюджет составила 257,4 млн руб.

Таким образом, за три последних года в областной и местные бюджеты поступило дополнительно 474, 6 млн руб., в том числе в местные бюджеты – 334,3 млн руб., или 70,4% от общей суммы доначисленных средств.

Но обозначились и проблемы, сдерживающие выявление ранее неучтенных объектов налогообложения. Сельские территории, которые в первую очередь должны быть заинтересованы в их решении, поскольку от этого зависят доходы их муниципальных образований, слабо вовлечены в этот процесс, что говорит о низкой мотивации и инертности мышления депутатов местного уровня и специалистов администраций. Сдерживает работу длительность оформления и постановки на кадастровый учет земельных участков в Роснедвижимости. Не налажено четкое взаимодействие по обмену информацией между федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Практически не охвачены налогообложением земельные участки под многоэтажными домами. Отсутствует возможность оформления регистрации жилых строений, пригодных для постоянного проживания, расположенных на садовых участках, которые относятся к землям населенных пунктов.

Кроме того, требуют отдельного решения вопросы узаконивания земельных участков и жилых строений ликвидированных, но не переданных в установленном порядке в муниципальную собственность предприятий, как правило, не имеющих правоустанавливающих документов, постановки на налоговый учет строений, возведенных на земельных участках лесного фонда, выделенных в долгосрочную аренду для осуществления рекреационной деятельности. Определенная часть собственников умышленно не регистрируют имущество, ссылаясь на незначительные строительные недоделки, тем самым сознательно уклоняясь от налогообложения. Законодательно воздействовать на такую категорию собственников невозможно.

На наш взгляд, решению обозначенных проблем может способствовать реализация следующих мероприятий.

- ✓ На уровне региона требуется разработать и принять порядок признания пригодными для постоянного проживания жилых строений на садовых земельных участках на основании постановления Конституционного суда РФ от 14.04.2008 г. № 7-п «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 ФЗ “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан”».
- ✓ Целесообразно выступить с законодательной инициативой о внесении изменений в федеральное законодательство по сокращению сроков оформления и регистрации земельных участков, а также легализации земельных участков и жилых строений, расположенных на них, не имеющих правоустанавливающих документов, оставшихся от ликвидации предприятий.
- ✓ Следует разработать и принять порядок оформления и регистрации земельных участков под многоквартирными домами.
- ✓ В Административном кодексе необходимо определить меру ответственности собственников за длительное умышленное уклонение от регистрации имущества.
- ✓ Чтобы побудить собственников, не узаконивших право на свое имущество, как можно быстрее сделать это, принять постановление губернатора Кемеровской области «О проведении визуальной оценки объектов недвижимости, принадлежащих физическим лицам на праве собственности для целей налогообложения» (основание – Приказ государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству и Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 28.02.2001 г. № 36/БГ-308/67 «Об утверждении порядка предоставления уполномоченными организациями технической инвентаризации в налоговые органы сведений об объемах недвижимого имущества»).

Предложенные мероприятия, по нашему мнению, позволят провести учет всех объектов налогообложения в муниципальных образованиях и будут способствовать пополнению их доходной части бюджетов.

Оценивая факторы, сдерживающие развитие местного самоуправления в Российской Федерации, можно сделать следующие выводы:

- введенная двухуровневая модель местного самоуправления (создан поселенческий уровень муниципального управления) увеличила расходы на содержание муниципальных служащих, но значительные финансовые и материальные затраты на реализацию реформы местного самоуправления пока не окупили себя;
- законодательное разграничение полномочий между уровнями управления не позволило до конца решить те проблемы, которые стояли перед местным самоуправлением в дореформенный период;
- у каждого уровня власти до сих пор не сформированы требуемые объемы доходных источников;
- муниципальные образования находятся в жесткой зависимости от бюджетов вышестоящего уровня, чему способствует существующая налоговая политика.

При этом муниципальные образования имеют резервы пополнения собственных доходов.

В связи с этим необходимо объединить усилия федеральных органов власти для совершенствования законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления, а также активизировать местные сообщества к изысканию дополнительных источников пополнения местных бюджетов и формированию позитивного отношения населения к институту местного самоуправления. Кроме того, важно закрепить за муниципальными образованиями право вносить предложения по совершенствованию правовых и бюджетных отношений при формировании местных бюджетов.

Таким образом, в Российской Федерации в рамках административной реформы и реформы местного самоуправления идет процесс создания условий для перехода от квазисамоуправления к самоуправлению в его истинном смысле, но разрыв между идеей, содержащейся в Законе № 131-ФЗ, и сложившейся практикой муниципального управления еще очень значителен, хотя и преодолим. Для этого требуется время.