

Александр САВЧЕНКО

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

В статье анализируются рекомендации Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, направленные на развитие местного самоуправления в России. Анализируются положения российского законодательства с позиции ограничения им реформирования местного самоуправления.

Ключевые слова: Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, местное самоуправление

28.10.2010 г. Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы (далее — КМРВ СЕ) была принята Рекомендация № 297 (2010), направленная на приведение российского законодательства о местной демократии в соответствие с Европейской хартией местного самоуправления, а также на развитие местного самоуправления в России¹. Однако анализ действий органов государственной власти и должностных лиц за истекший период показывает отсутствие каких-либо серьезных мер, направленных на решение указанных в Рекомендациях проблем. Причем по ряду позиций состояние местного самоуправления в Российской Федерации в целом *скорее ухудшилось*.

КМРВ СЕ указывает на 3 основные проблемы, стоящих на пути развития местного самоуправления.

Первая. Сохранение действия ст. 74.1 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее — ФЗ-131) (к отмене которой призывают пп. а, с п. 5 Рекомендаций). Статья допускает отставку всенародно избранных глав муниципальных образований без судебного решения по инициативе государственных чиновников (губернаторов) или представительных органов местного самоуправления.

Данная норма активно используется как средство политического давления на критически настроенных руководителей муниципалитетов. Следует отметить, что данная статья противоречит ст. 12 Конституции РФ, правовым позициям Конституционного суда РФ (далее — КС РФ), определившего, что государственный контроль за местным самоуправлением не может допускать возможность не опосредованного судебными процедурами воздействия на органы местного самоуправления.

¹ Рекомендация 297 (2010) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы / Местное самоуправление, 16 янв. 2012 г. № 2 (221). С 3–5.

² Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Вторая. Аналогична судьба рекомендации о принятии мер для избежания того, чтобы на местных и региональных выборах представлялись закрытые партийные списки (пп. 9 п. 5 Рекомендаций № 297). Напротив, были приняты поправки в федеральное законодательство³, не только допускающие, но и предписывающие применение пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне (в городских округах и муниципальных районах с численностью 20 и более депутатов).

Третья. Рекомендации, изложенные в пп. 1, м, п п. 5 обращают внимание на необходимость повышения финансовой обеспеченности и финансовой самостоятельности местного самоуправления, в первую очередь — сельских поселений.

Следует отметить, что структура финансовых средств местного самоуправления в 2011 г. не претерпела существенных изменений: доля налоговых и неналоговых поступлений составляет в среднем по всем муниципалитетам только 40% доходов местных бюджетов (4% от общего объема доходов). Крайне сложным остается финансовое положение поселений (особенно сельских, а их в РФ около 19 тыс.). В их бюджеты поступает менее 10% всех налоговых поступлений, зачисляемых в местные бюджеты всех типов, что характеризует их сильную зависимость от муниципальных районов и субъектов Федерации. Какие-либо изменения, расширяющие возможности органов местного самоуправления по сбору местных налогов, ни в Бюджетный кодекс РФ, ни в Налоговый кодекс РФ, ни в ФЗ-131 *внесены не были*. Не произошло и значимых изменений по перераспределению средств между соответствующими бюджетами.

Более того, Бюджетный кодекс РФ содержит нормы, *ограничивающие финансовую самостоятельность* сельских и городских поселений на территории муниципального района.

Так, ч. 2 ст. 173 Бюджетного кодекса позволяет составлять прогноз социально-экономического развития поселений финансовыми органами муниципального района, что противоречит ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления, Конституции РФ, правовым позициям КС РФ. В нарушение многочисленных решений КС РФ законодательство РФ сохраняет нормы, позволяющие органам государственной власти произвольно определять перечень и состав объектов муниципального имущества (ст. 50 ФЗ-131), а также безвозмездно изымать («передавать») это имущество в пользу государственной власти⁴. Это подрывает саму идею финансовой и хозяйственной самостоятельности муници-

³ Федеральный закон от 20.03.2011 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 28.03.2011. № 13. Ст. 1685.

⁴ Последним примером подобного подхода являются нормы Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ».

палитета, изложенную в ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления.

Перечень можно продолжить. По нашему мнению, подобное состояние могло бы стать предметом обсуждения КМРВ СЕ и российских властей, поскольку последние нарушают обязательства Российской Федерации как члена Совета Европы и страны, ратифицировавшей Европейскую Хартию местного самоуправления, с одной стороны, причиняют вред развитию института местного самоуправления, с другой. Мы разделяем позицию, согласно которой «...нулевые годы были не просто нулевыми годами для местного самоуправления. Они стали годами деградации самоуправления. И это никаким образом не компенсируется теми новациями в муниципальном управлении, которые принесли с собой 2003–2011 годы. Старательно выстраиваемая «вертикаль власти» не стала вертикалью контроля, порядка и управления, вертикалью закона. К сожалению, она стала для муниципалитетов вертикалью подавления творческой инициативы, энтузиазма, самоорганизации...»⁵.

Таким образом, идея местного самоуправления, провозглашенная в Конституции РФ, до сих пор остается лишь идеей, ничем не подкрепленной. Преодолеть сложившееся положение можно, только осуществляя развитие политической системы в направлении ее децентрализации. Первые шаги в этом направлении уже сделаны.

Так, 27.06.2011 г. Президентом РФ Д.А. Медведевым было издано распоряжение № 425-рп «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления»⁶, которым было заявлено о необходимости перераспределения полномочий. По результатам исполнения распоряжения 06.12.2011 г. был представлен доклад, в котором отмечается необходимость поэтапной отмены федеральных льгот по региональным и местным налогам, перехода на единую субвенцию федерального бюджета при передаче, например, полномочий из федерального бюджета⁷.

В качестве еще одного примера деятельности федеральных органов власти в указанном направлении можно привести Доклад Минэкономразвития России о муниципальном контроле в Российской Федерации, посвященный анализу практики осуществления контрольных (надзорных) полномочий на уровне органов местного самоуправления. Данный анализ производился с целью выявления степени *реального осуществления* тех или иных полномочий и воз-

⁵ Шапиро Л. Обращение к читателям /Местное самоуправление, дек. 2011 г. № 12 (219). С. 4.

⁶ Распоряжение Президента РФ от 27.06.2011 г. № 425-рп «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.07.2011. № 27. Ст. 3932.

⁷ Сайт Президента РФ / URL: <http://www.kremlin.ru/news/13861>.

возможного их последующего перераспределения между различными уровнями власти⁸.

Поставленная Президентом РФ задача перераспределения полномочий между уровнями власти потребует глубокой переработки действующего законодательства и подзаконных актов. Но данное перераспределение не является единственным направлением наведения порядка в системе местного самоуправления России. В связи с этим укажем некоторые направления, которые, на наш взгляд, требуют первоочередного внимания власти, прежде всего законодательной.

Во-первых, необходимо внести поправки в правовые акты, обозначенные в Рекомендации № 297 КМРВ СЕ в качестве противоречащих Европейской Хартии местного самоуправления, т.к. данный международный акт является составной частью российской правовой системы.

Во-вторых, в части разграничения предметов ведения необходимо уйти от размытых формулировок в определении вопросов местного значения. В тех сферах, где компетенция различных уровней публичной власти тесно переплетена, необходимо конкретизировать полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, муниципальные органы должны быть освобождены от участия в решении несвойственных им административных задач без финансовых гарантий со стороны государства. Кроме того, возложение на муниципалитеты части функций в таких сферах, как предотвращение терроризма, чрезвычайных ситуаций, мобилизационная подготовка, без должного обеспечения и конкретизации создает недопустимые риски снижения уровня безопасности граждан.

Одновременно имеет смысл усилить гибкость в определении вопросов местного значения путем разделения их на обязательный и факультативный списки. В обязательный должны быть включены только вопросы, являющиеся предметом жизнеобеспечения населения всех муниципалитетов соответствующего типа. Некоторые другие вопросы, потребность в решении которых возникает у муниципального сообщества, могут определяться в качестве вопросов местного значения в уставе муниципального образования.

В-третьих, движение к финансовой самостоятельности местного самоуправления является ключевым направлением муниципальной политики государства. Стратегическим ориентиром здесь должны 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

⁸ Анализ проводился на основе докладов органов местного самоуправления об осуществлении контроля (надзора), представленных в Минэкономразвития России, данных форм статистического наблюдения из федеральной государственной информационной системы мониторинга контрольно-надзорной деятельности ИС «Мониторинг», нормативных правовых актов, официальных интернет-сайтов контрольных органов. Это позволяет говорить об объективности полученных авторами Доклада выводов (см.: Доклад Минэкономразвития РФ от 06.12.2011 г. «О состоянии системы муниципального контроля в Российской Федерации». Сайт Минэкономразвития РФ / URL: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depqosregulirineconomy/doc20111206_02).

исключить абсурдную практику циркулирования 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 бюджетов⁹.

С 1 января 2009 г. в полном объеме на территории всей страны вступил в силу Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При неизбежных издержках и оговорках нельзя отрицать главного: муниципальная реформа в России состоялась. Произшедшие изменения носят необратимый характер — они приняты и рассматриваются федеральной властью как потенциал для дальнейшего развития. Однако общественно-политические отношения не стоят на месте, а постоянно развиваются. Следовательно, реформа местного самоуправления не завершается вступлением в силу Федерального закона № ФЗ-131. На повестке стоит совершенствование бюджетного, налогового, административного законодательства и основ системы местного самоуправления, обозначенных в данном Законе (имеются в виду финансово-экономические, организационные, правовые основы местного самоуправления).

⁹ Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. С. 35–36.