

Владимир ЛЕКСИН

ЧТО ПРОИСХОДИТ С МЕСТНЫМ
САМОУПРАВЛЕНИЕМ В РОССИИ?

В статье представлены результаты анализа состояния и проблем местного самоуправления в 2014–2015 гг. Продолжающаяся муниципальная реформа имеет в основном организационный тренд. Она не обеспечивает решение таких важных проблем, как стимулирование и поддержка различных форм активного участия граждан в местном самоуправлении, достижение паритетности отношений местных органов самоуправления с государственными органами власти, разумное и не унифицированное распределение полномочий, установление новых источников доходов местных бюджетов. В статье сформулирован ряд предложений по решению этих вопросов.

Ключевые слова: вопросы местного значения, местная власть, местное самоуправление, местные бюджеты, полномочия, самоорганизация населения

Проблемы функционирования местного самоуправления в России в течение многих лет являются предметом пристального внимания исследователей, не говоря уже о различных экспертных сообществах федерального, регионального и муниципального уровня и практических работниках органов местного самоуправления¹. Местное самоуправление — одна из наиболее обсуждаемых тем среди отечественных юристов, политологов и экономистов. Отслеживая проблематику публикаций и публичных выступлений коллег, приходишь к выводу, что при массе новаций, постоянно

¹ См., напр.: Караваева И.В., Бухвальд Е.М., Валентей С.Д. и др. Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы. Ин-т экономики РАН. М. 2014; Федеративное устройство и местное самоуправление в Российской Федерации: основные законодательные акты / под ред. В.Б. Кидяева. Изд. Гос. Думы. 2014; Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2014 года. М.: Росстат, 2014; Бабищев И.В. Местное самоуправление: что сделано и что предстоит // Муниципалитет. 2014. № 9. С. 28–36; Бабун Р.В., Держирукова Г.Г. Местные бюджеты: методология и практика планирования и исполнения // ЭКО. 2014. № 9. С. 20–38; Горяченко Е.Е. Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях // Бюджет. 2014. № 11. С. 93–96; Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex Russica. 2014. № 4. С. 396–412; Чиркин В.Е. Некоторые теоретические основы организации местного самоуправления: российский и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12. С. 23–27; Шамарова Г.М. Взаимодействие органов местного самоуправления с населением: проблемы и современные механизмы // Практика муниципального управления. 2014. № 11. С. 14–18.

вносимых органами федеральной и региональной власти Российской Федерации в реальную жизнь местного самоуправления, все его болевые точки, проблемы и противоречия остаются почти без изменения, а в ряде случаев их число даже возрастает.

Что же происходит на деле? В каком направлении идут (и идут ли вообще) реформы местного самоуправления? И что делать для того, чтобы российское местное самоуправление стало реальной составляющей федеративных отношений?

Попытаемся ответить на эти вопросы в свете событий и новых проблем, актуализировавшихся в 2014–2015 гг.

Что происходит?

С каждым годом все чаще можно слышать, что сама идея местного самоуправления (в отличие от идеи местной власти) *в современной России не прижилась*. Подобная точка зрения на первый взгляд может показаться абсурдной. Ведь хорошо известно, что местное самоуправление как воплощение территориальной демократии² — самая древняя форма организации общественной жизни, пережившая периоды взлетов и упадка и представавшая в самых причудливых обликах (от монастырских общин и городов-республик до новейших моделей самоорганизации граждан). В первые послереволюционные годы именно местные Советы стали реальной опорой советской власти на местах. И только некоторое время спустя они превратились в *низовое звено общегосударственной власти*, хотя и обладавшее достаточно широкими функциями, но оказавшееся в подчинении у вышестоящих уровней государственной власти.

Демократические преобразования середины 1990-х гг. затронули и местное самоуправление. В этот период были созданы правовые (в первую очередь конституционные) основы и организационные предпосылки превращения этого звена государственной власти в местное самоуправление западного образца.

Самым главным новшеством, с которым связывались надежды на принципиальные изменения в этой сфере общественной жизни, стало конституционное признание того, что российское местное самоуправление не входит в структуру государственных органов управления. Однако, несмотря на то, что это положение де-юре рассматривалось в качестве гарантии глубинных реформ, де-факто наше местное самоуправление было и остается неотъемлемой и важнейшей частью системы исполнения преимущественно государственных обязательств, принятых на федеральном уровне. Эти обязательства представляют совокупность таких гарантируемых государством гражданам прав, льгот, услуг и т.п., воспользоваться которыми возможно, как правило, по месту жительства, т.е. на муниципальном уровне.

В январе 2016 г. на секции Гайдаровского форума 2016 «Россия и мир: взгляд в будущее», посвященной состоянию российского местного

² В преамбуле российского текста Европейской хартии местного самоуправления указано: «Органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя».

самоуправления, был презентован замечательно аргументированный доклад³. Он был основан на обстоятельных данных, характеризующих ситуацию в Республике Саха (Якутия), Республике Карелия, в регионах Дальневосточного федерального округа, в Волгоградской и Нижегородской областях. Доклад вызвал широкую дискуссию, что лишний раз подтвердило, что проблематика реального местного самоуправления и наиболее острые ее аспекты в общем сгустке проблем современной России становятся все более значимыми.

Экономические санкции, введенные против России, сделали неотвратимым поиск направлений и эффективных механизмов становления собственного внутреннего рынка производства и потребления импортно-конкурентной продукции. Условием успеха предстоящих преобразований является формирование принципиально новых бюджетно-налоговых, имущественных и иных отношений Центра и регионов, субфедеральных властей и органов местного самоуправления, местной власти и бизнеса, работников и работодателей, самоорганизуемых и навязанных «сверху» структур, централизации и децентрализации как таковых. Без изменений в указанных срезх общественных отношений ни о каком стабильном функционировании нашего государства в обозримой перспективе не может быть и речи. И очень многое здесь зависит от изменения места, роли и ресурсных возможностей местного самоуправления.

По справедливой оценке члена Европейского клуба экспертов местного самоуправления В.В. Левиной, анализировавшей ситуацию 2006–2013 гг., «основной проблемой муниципальных образований в настоящее время остается высокий уровень зависимости местных бюджетов от трансфертов. Анализ последних изменений бюджетного и налогового законодательства в сфере формирования и регулирования доходов местных бюджетов и межбюджетных отношений... позволяет сделать вывод о том, что законодательные новации не оказали значимого влияния на сложившуюся ситуацию и не позволили решить указанную проблему. Доля межбюджетных трансфертов в общем объеме фактических доходов местных бюджетов сохранялась стабильно высокой и составила около 60%. Неизменными оставались состав и структура налоговых доходов, их явная недостаточность для осуществления расходов по финансированию решения вопросов местного значения. Так, в бюджетах муниципальных районов в 2008–2013 гг. налоговые поступления составляют меньшую часть собственных доходов. Основу среди них составляет НДФЛ (в 2013 г. — 83% от общего объема налоговых поступлений). Уровень неналоговых доходов составляет менее 1% собственных доходов, основными являются поступления от использования имущества... В бюджетах городских округов аккумулируется основной объем (63–65%) как налоговых, так и неналоговых поступлений муниципального уровня... Увеличение объема налоговых доходов местных бюджетов запланировано не за счет пересмотра перечня налоговых источников, поступающих в местные бюджеты, введения дополнительных налоговых источников на местном уровне или изменения нормативов распределения отдельных налогов между уровнями бюджетной системы,

³ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2015.

а за счет роста налоговой нагрузки на жителей... Предпочтительнее наращивание налоговых доходов местных бюджетов за счет пересмотра перечня налоговых источников, поступающих в местные бюджеты, и изменения нормативов распределения отдельных налогов между уровнями бюджетной системы... Таким образом, практика формирования доходной базы местных бюджетов не претерпела в последние годы существенных изменений. Основной проблемой по-прежнему остается высокий уровень зависимости местных бюджетов от трансфертов»⁴.

Судя по данным бюджетно-налоговой статистики и по результатам многочисленных исследований финансовой базы местного самоуправления⁵, ситуация, описанная в цитированной статье В.В. Левиной, практически не изменилась. К началу 2015 г. доходы местных бюджетов по сравнению с началом 2014 г. увеличились на 3,6%, а собственные сократились на 5,6%. В структуре доходов межбюджетные трансферты (без учета субвенций) составили 44,9%, налоговые — 42% и неналоговые — 13,1% при сокращении налоговых доходов на 7%. На 8,1% снизился и объем межбюджетных трансфертов (без учета субвенций). Малая доля собственных доходов, действительно, является индикатором финансовой зависимости местного самоуправления, но все же главной проблемой является общая недостаточность доходов муниципальных бюджетов (независимо от источников их формирования) для удовлетворительного исполнения полномочий местного самоуправления. Эта проблема еще больше усугубляется на фоне постоянного роста цен и тарифов.

Другой важнейшей проблемой российского местного самоуправления является прямое отождествление населением этой формы народовластия с институтом местной власти. Право каждого гражданина на участие в управлении жизнью населенных мест крайне редко осуществляется «непосредственно» и практически всегда через выборные и другие органы, которые, собственно, и воспринимаются сегодня как «местная власть». Приставка «само» предполагает возможность действия по собственным правилам, независимость, прежде всего, от сторонней (как правило, вышестоящей) власти. Сегодня такой смысл самоуправления можно усмотреть разве что в самоорганизации жителей по типу «территориального общественного самоуправления», когда все знают всех и сообща договариваются о роли каждого в содержании подъезда или в уходе за дворовыми насаждениями. Во всем остальном за местным

⁴ *Левина В.В.* Финансовое положение муниципальных образований в условиях изменений бюджетно-налогового законодательства // Практика муниципального управления. 2015. № 1. С. 24–30.

⁵ См., напр.: *Кидяев В.Б.* Нельзя все время жить с протянутой рукой: о проблемах финансовой самостоятельности муниципальных образований // Муниципалитет. 2014. № 9. С. 9–13; *Клисторин В.И.* Финансовые ресурсы местного самоуправления // ЭКО. 2014. № 9. С. 5–19; *Левина В.В.* Указ. соч.; *Пронина Л.И.* О первых итогах и финансовых основах муниципальной реформы // Практика муниципального управления. 2015. № 2. С. 15–26; *Тимченко В.С.* Необходима финансовая самостоятельность муниципалитетов // Муниципалитет. 2014. № 9. С. 3–9; *Тургель И.Д.* Неравномерность распределения доходов и расходов различных типов муниципальных образований в РФ: сравнительный анализ // Вопросы управления. 2014. № 2. С. 96–105; *Яговкина В.А.* Изменения в Бюджетном кодексе РФ в части формирования и исполнения местных бюджетов // Практика муниципального управления. 2014. № 12. С. 39–44.

самоуправлением оставлены не права и ресурсы для их реализации, а только ответственность.

Анализируя антиномический ряд «местное самоуправление» — «местная власть», хотелось бы заметить, что настоящее народовластие в форме местного самоуправления — вещь исторически вызреваемая, требующая высокого уровня индивидуально-гражданского самосознания и в целом более деликатная и сложная, чем *местная власть*. Местное самоуправление в высоком смысле этого понятия нельзя одномоментно создать усилием политической воли, как нельзя, например, простой фиксацией конституционного определения государства как демократического создать демократию; как нельзя, лишь узаконив институт частной собственности, сразу же получить «эффективного собственника». Местное самоуправление в демократически-гражданском смысле должно вырасти из чувства *индивидуальной ответственности и местной солидарности*, а это — процесс не быстрый. Создать же *местную власть* можно и быстро, и эффективно, перепоручив ей решение множества задач организации повседневного бытия.

Итак, местная власть как продолжение бюрократии федерального и регионального уровня большинству населения представляется более понятной, близкой и операциональной, чем местное самоуправление. Подтверждением этого является весьма слабое включение граждан в различные формы непосредственного самоуправления. В 2015 г. впервые за долгий период времени были опубликованы официальные данные по этому вопросу. Как отмечает Р.В. Петухов, ответ на вопрос: «Является ли участие населения на сегодняшний день достаточно активным для того, чтобы говорить о его заметной роли в решении вопросов местного значения?» будет скорее отрицательным (в муниципальных образованиях 51 из 75 субъектов Федерации был получен ответ «скорее низкое»)⁶. Автор отмечает и то обстоятельство, что «как правило, инициаторами проведения соответствующих процедур волеизъявления являются органы местного самоуправления» при незначительной активности самих граждан.

2015 г. стал переломным не только для российской экономики в целом, но и для местного самоуправления. Обе выделенные проблемы приобрели особое звучание в условиях новых социально-экономических и политических реалий. Если раньше муниципалитеты функционировали в условиях относительного федерального бюджетного благополучия — источника подпитки региональных и (опосредованно) местных бюджетов, то теперь ситуация изменилась. Местное самоуправление по-прежнему сильнейшим образом связано с федеральной и региональной властью,

⁶ См.: Петухов Р.В. Местное самоуправление как форма народовластия. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. С. 34–52. Автор ссылается на сайт / URL: <http://minjust.ru/ru/activity/development>. 36 Минюста России «Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации» (по состоянию на 1 июня 2015 г.), согласно которому в течение 2014 г. было проведено 792 местных референдума, 4,9 тыс. опросов, 1,9 тыс. конференций граждан, 66 тыс. публичных слушаний и 83 тыс. собраний жителей, приняты к рассмотрению 172 правотворческие инициативы граждан. В 4,6 тыс. муниципальных образований действовало более 21 тыс. органов территориального общественного самоуправления, из которых 2209 были зарегистрированы в качестве юридических лиц.

а все органы местного самоуправления продолжают работать в режиме указаний «сверху» по всем предметам своей законодательно установленной ответственности. Они по-прежнему феноменально перегружены ресурсно необеспеченными полномочиями. В этих условиях нет никаких сомнений в том, что именно органы местного самоуправления в первую очередь ощутят последствия новых бюджетных ограничений. Возможности же «местной инициативы», столь необходимой в долговременно кризисной обстановке, фактически сведены на нет. В результате население городов и сел России будет все более уповать на поддержку не местной, а субфедеральной и федеральной власти. На этом фоне и происходит бесконечное реформирование нашего местного самоуправления.

Что реформируется?

В условиях полной административной, а главное — финансовой зависимости местного самоуправления от федеральных и субфедеральных властей сложно говорить о расширении возможностей самостоятельных действий муниципалитетов. Продолжающееся перманентное реформирование местного самоуправления ориентировано исключительно на трансформацию его организационной структуры⁷.

Так, на это были направлены:

- Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26³ Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»;
- Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- федеральные законы от 29 ноября 2014 г. № 382-ФЗ и № 383-ФЗ (содержат изменения в Налоговом и Бюджетном кодексах, в частности, относительно появления местных торговых сборов);
- Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации».

При этом новации в сфере организации и функционирования органов местного самоуправления все чаще вводятся не в связи с решениями и не по инициативе муниципальных органов, а исключительно по инициативе органов федеральных, последовательно переводящих

⁷ См., напр.: *Пронина Л.И.* Совершенствование местного самоуправления: усиление роли субъектов Федерации, финансовая помощь муниципальным образованиям (имущественные отношения) // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 29. С. 2–13; *Ларичев А.А.* Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации: обоснованность планируемых изменений и учет зарубежного опыта // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8. С. 1603–1608; *Тимченко В.С.* Закон и порядок в местном самоуправлении // Самоуправление. 2014. № 7–8. С. 4–6.

местное самоуправление «под крыло» субфедеральных властей. Приведу конкретные примеры.

В начале (3 февраля) 2015 г. был принят Федеральный закон № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 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”», которым в дополнение к трем уже узаконенным способам избрания глав муниципальных образований были установлены еще два.

В конце этого года опубликовано Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области „Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». Согласно этому Постановлению, в определенных случаях регионы могут установить как единственно возможный, так и альтернативный вариант порядка формирования (избрания) главы органов местного самоуправления. Речь идет о муниципальных районах, городских округах с внутригородским делением, внутригородских районах, а также о тех городских поселениях, которые сопоставимы с городскими округами по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач. Таким образом, это не относится к сельским поселениям, а также к тем городским поселениям, которые не обременены такой «концентрацией».

Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ предусмотрел возможность создания законами субъектов Федерации двух новых видов муниципальных образований — городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, причем мнение населения городского округа будет учитываться только при «объективной необходимости», вызванной политическими, финансовыми и иными обстоятельствами (ряд юристов усмотрел в этом расширение возможностей подлинного местного самоуправления в крупных городах). Тот же Федеральный закон передал муниципальным районам две трети вопросов местного значения от сельских поселений, не располагающих необходимыми финансовыми, материальными и кадровыми ресурсами (это также оценивалось положительно по причине большей согласованности ресурсов и возможностей сельских администраций).

Одновременно субъекты Федерации получили право самостоятельно дополнять перечень вопросов местного значения отдельных сельских поселений⁸. Важнейшей новеллой Федерального закона от 27 мая 2014 г.

⁸ Так, отдельными субъектами Федерации были переданы селу предусмотренные жилищным законодательством полномочия по обеспечению жилыми помещениями нуждающихся в жилых помещениях малоимущих селян, организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда и др., полномочия по организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, участию в предупреждении и ликвидации в границах поселения последствий чрезвычайных ситуаций, по организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах поселения, по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения и ряд других.

№ 136-ФЗ стало наделение субъектов Российской Федерации правом осуществлять своими законами перераспределение почти всех полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации.

Таким образом, энергия федерального законодателя направлена в основном на порядок формирования органов местного самоуправления (как ни странно, это и одна из излюбленных тем обсуждения муниципальной проблематики). Как уже отмечалось, Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ позволил субъектам Федерации определять региональными законами способы формирования и (или) избрания представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, а также способы избрания глав муниципальных образований.

Уже упоминавшийся Федеральный закон № 8-ФЗ предписал проводить выборы главы муниципального образования его представительным органом с использованием гласной конкурсной процедуры (не менее двух кандидатов, общие требования к кандидатам в соответствии с избирательным правом и профессиональными качествами). Сама же конкурсная комиссия должна основывать свои рекомендации представителю органа по кандидатурам исключительно на основе программ кандидатов, а также их личных качеств: образования, профессионального опыта, опыта руководящей работы и его результатов. Заседания конкурсной комиссии должны быть открытыми, дата, время и место заседаний комиссии должны быть опубликованы заблаговременно и т.д.

В то же время федеральный законодатель по известным причинам до сих пор не установил давно ожидаемое на муниципальном уровне право законодательной инициативы в представительных органах субъектов Федерации. Не определил он и порядок прямого участия муниципалитетов в принятии органами власти субъектов Федерации решений, затрагивающих интересы местных сообществ. Не были приняты насущно необходимые для осуществления конституционных прав местного самоуправления законодательные акты о коренном изменении положений Налогового и Бюджетного кодексов РФ в части пропорций распределения налоговых доходов между всеми тремя уровнями бюджетной системы и между муниципальными районами и сельскими поселениями, между городскими и сельскими поселениями, между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами.

В ходе парламентских слушаний в Государственной Думе 9 апреля 2015 г. на тему «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства» было высказано и внесено в решение слушаний предложение об организации Правительством РФ постоянного и детального мониторинга реализации в субъектах Федерации и муниципальных образованиях положений вышеперечисленных федеральных законов, в т.ч. с точки зрения оптимизации полномочий и финансовой обеспеченности муниципальных образований. Такой мониторинг мог бы отслеживать и результативность отраслевых федеральных законов, определяющих полномочия органов

государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, в целях корректировки ранее принятых решений.

В последнее время депутатский корпус всех уровней и эксперты вносят немало обоснованных предложений о путях упорядочения деятельности российского местного самоуправления с учетом его реального статуса и места в федеративном устройстве нашего государства. Весьма конструктивными в этом отношении были публикации ведущих отечественных специалистов⁹, а также материалы публичных обсуждений проблемы¹⁰.

Так, следует упомянуть парламентские слушания на тему «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства», состоявшиеся 9 апреля 2015 г. в Государственной Думе. Все это, в совокупности с результатами собственных исследований, позволяет сформулировать несколько предложений, в той или иной степени разделяемых в экспертном сообществе.

Что делать?

Попытаемся сформулировать ключевые точки, внимание к которым, на наш взгляд, необходимо для того, чтобы снизить накал проблем, существующих на уровне местного самоуправления.

Первое. На сегодняшний день полномочия органов местного самоуправления устанавливают не только федеральные законы, имеющие непосредственное отношение к организации и функционированию органов публичной власти, но и многочисленные (в настоящее время их более двухсот) отраслевые федеральные законы. На наш взгляд, следует составить и закрепить в федеральном нормативном акте *полный реестр всех полномочий местного самоуправления*, сгруппировать их по типам муниципальных образований, указать источники их финансирования и минимальные нормы расхода средств на исполнение каждого из них. При этом важно отследить точное предметное соответствие этих полномочий «вопросам местного значения». Следовало бы закрепить положение, согласно которому каждый акт передачи полномочий должен подкрепляться совместными решениями органов представительной власти субъектов РФ и их советов муниципальных образований и лишь затем оформляться соответствующими юридическими договорами с указанием ответственности сторон и условий исполнения переданных полномочий. При этом

⁹ См., напр.: *Бабичев И.В.* Муниципальный передел: о новой концепции 131-ФЗ, который повышает роль и ответственность субъектов Федерации за организацию местного самоуправления на их территории // *Российская Федерация сегодня*. 2014. № 13–14. С. 18–19; *Бабичев И.В.* Новый этап муниципального строительства: возможности и риски // *Местное право*. 2014. № 3. С. 3–22; *Бабун Р.В.* 2014 год в истории местного самоуправления России: шаг вперед, два шага назад // *Практика муниципального управления*. 2015. № 2. С. 7–14; *Киричук С.М.* Местное самоуправление: гражданскую активность на местах необходимо поддержать // *Вестник Совета Федерации*. 2014. № 4–5. С. 100.

¹⁰ Материалы парламентских слушаний на тему «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства» / URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>.

передача полномочий от муниципалитета субъекту Федерации или в обратном направлении (от субъекта Федерации муниципалитету) не должна приводить к изменению статуса передаваемых полномочий (муниципальных или государственных). Требуется анализа и соответствующего юридического закрепления и практика перераспределения полномочий между органами местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов и внутригородских районов на основе их собственных решений и договоров.

Второе. Следует *уйти от унифицированного подхода к формированию перечня полномочий* органов власти всех однотипных муниципальных образований. Нетрудно видеть, что задачи и деятельностный потенциал органов местного самоуправления, например, сельских поселений на севере Республики Саха (Якутия) и крупных сел Краснодарского края существенно различны.

Третье. Важнейшей предпосылкой дальнейшего развития местного самоуправления следует считать *коренное изменение бюджетно-налогового законодательства* в направлении формирования надежных и достаточных доходных источников местных бюджетов. Предложений по этому вопросу очень много (в т.ч. почти двадцатилетней давности). Все они обосновывают возможность и пользу расширения налогооблагаемой базы местных бюджетов, достаточной не только для минимально необходимого финансирования их полномочий, но и формирования крайне необходимых бюджетов развития, муниципальных фондов благосостояния, дорожных и других фондов, установления новых налогов и сборов¹¹. Право, а значит, и ответственность за их введение должны нести органы местного самоуправления.

Четвертое. Следует всемерно распространять опыт активизации непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения, в т.ч. путем создания и успешного функционирования территориального общественного самоуправления (далее — ТОС), действующего в соответствии со ст. 27 131-ФЗ, в редакции, введенной в действие 136-ФЗ. В этом убеждают примеры деятельности ТОС в сельских поселениях Волгоградской области, в городах Нижний Новгород, Белгород, Екатеринбург, Москва, в муниципальных образованиях Хабаровского края, Республики Бурятия и др. Этот опыт следует изучать и всячески пропагандировать.

В рекомендациях уже упоминавшихся парламентских слушаний «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства», состоявшихся 9 апреля 2015 г. в Государственной Думе, обоснованно предлагалось проработать вопрос об оптимизации организационно-правовой формы юридического лица для территориального общественного самоуправления, имея в виду привязку

¹¹ Речь, в частности, идет о торговых и курортных сборах, сборах на добычу общераспространенных полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований, сборах на благоустройство, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки и др.

этой формы к целям и формам деятельности ТОС и упрощение процедуры регистрации ТОС как юридических лиц. Обращалось внимание на необходимость нормативного закрепления правового содержания таких форм самоорганизации и общественного участия населения, как институт местных старост, публичные слушания, общественная (гражданская) экспертиза и общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и переданных государственных полномочий, институт добровольчества и благотворительности для реализации общественного интереса жителей. В связи с этим заслуживает внимания имеющийся в Республике Татарстан, Кировской, Ленинградской областях и других субъектах РФ опыт самообложения. Этот опыт интересен не только как источник финансовых доходов муниципального образования, но и в качестве формы активного участия местных сообществ в осуществлении местного самоуправления при решении особо значимых общественных задач на конкретной территории.

Пятое. В связи с реализацией Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 28.11.2015 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 10.01.2016 г.) следует максимально четко охарактеризовать *сущность и специфику муниципального контроля*. Все связанное с ним должно быть не растворено в тексте норм, одновременно регламентирующих и государственный, и муниципальный контроль, а либо выделено в отдельный раздел закона в связи со спецификой предмета регулирования и принципиальными особенностями правоприменения, либо сосредоточено в отдельном федеральном законе. Причем, такой закон, в отличие от 294-ФЗ, должен стать законом максимально прямого действия. Этот закон должен распределить функции и предмет муниципального контроля между муниципальными образованиями разного уровня с указанием процедуры наделения, делегирования и прекращения этих функций. В перечень предметов муниципального контроля следует включить и муниципальные услуги. Представляется целесообразным проработать вопрос о достаточности законодательного и нормативного регулирования для реализации органами местного самоуправления (особенно поселенческого уровня) различных контрольных функций, особенно в сфере муниципального земельного контроля, о возможности законодательного решения вопроса о наделении должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих различные виды муниципального контроля, полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Шестое. Представляется целесообразным разработать и широко обсудить законопроект, посвященный *территориальному устройству Российской Федерации*. В нем должны быть даны однозначные трактовки всех политико-административных и административно-территориальных единиц государства, а также всех территорий с особым организационно-правовым статусом, условий разграничения этих единиц и территорий, статус всех без исключений видов постоянных населенных пунктов, а также условия закрепления и преобразования этого статуса.

Седьмое. Необходимо ввести максимально четкие и однозначно понимаемые *дефиниции муниципального права*. Сегодня это право дополнительно скорректировано № 176-ФЗ, 284-ФЗ, 370-ФЗ, 136-ФЗ, 165-ФЗ, 8-ФЗ, 70-ФЗ, 485-ФЗ и др., в т.ч. отраслевыми федеральными законами. Возможно, в этой связи станет необходимой и существенная (вернее — сущностная) редакция № 131-ФЗ. В связи с этим было бы полезным превращение № 131-ФЗ в закон максимально прямого действия, для чего его нужно освободить от бланкетных и отсылочных норм, придав большинству норм характер строго диспозитивных и, лишь в исключительных случаях — императивных. № 131-ФЗ должен стать основным нормативным актом, регламентирующим вопросы местного самоуправления. При этом целесообразно закрепить использование в диспозитивных управомочивающих нормах только словосочетания «имеет право» с обязательным указанием на ресурсные условия (например, «при наличии длительно неиспользуемого муниципального имущества») и с закрытым перечнем (без использования слова «и другие») предмета реализации таких прав, использование в диспозитивных обязывающих нормах только слов «обязан» или «должен»; и в диспозитивных запрещающих нормах только словосочетаний «не имеет права» и «запрещается». Было бы полезно также преобразовать все нормы с использованием словосочетаний типа «организует», «создает условия», «обеспечивает» и т.п. в диспозитивные обязывающие с закрытым и предельно детализованным перечнем того, что «должны» («обязаны») сделать органы местного самоуправления или конкретные должностные лица, с обязательным указанием «в пределах имеющихся бюджетных средств». Назрела необходимость заменить словосочетание «с учетом мнения населения» на «с согласия населения, выраженного на сходе (референдуме)».

* * *

При всех сетованиях на кризис местного самоуправления России оно было и остается важнейшей частью нашего государственного устройства и повседневной жизни, и никаких сомнений по поводу необходимости его функционирования в новой общественно-политической и экономической ситуации не может быть. Повторим, что в современных условиях значимость этого «низового звена федерализма» (читай — его фундаментальной основы) только возрастает.