УДК 342.25

V.V. Rybak

About local government's independence

Local government in Russia has been reforming for more than 20 years. During all this time there are a lot of discussions about local government independence. On the one hand, the Constitution of the Russian Federation includes a clause that people have the right to decide local issues by themselves via local governments that they elected. On the other hand, the local government independence' interpretation, conditions and the order are regulated by the federal legislation.

Keywords: local government, authority, local budget, local revenues, local issues.

Рыбак Виталий Витальевич **–** заведующий сектором по обеспечению деятельности первого заместителя председателя правительства Хабаровского края по экономическим вопросам (г. Хабаровск). Тел.: (4212) 31 38 60

К вопросу о самостоятельности местного самоуправления

Более 20 лет в России осуществляется реформа местного самоуправления. И все это время не прекращаются дискуссии о его самостоятельности. С одной стороны, право населения – непосредственно или через избранные им органы местной власти самостоятельно решать вопросы местного значения – закреплено в Конституции РФ, с другой – трактовка, условия и порядок реализации этой самостоятельности жестко регламентируются федеральным законодательством.

Ключевые слова: местное самоуправление, полномочия, местный бюджет, собственные доходы, вопросы местного значения.

В соответствии с Конституцией РФ [1], местное самоуправление в Российской Федерации самостоятельно (в пределах своих полномочий) обеспечивает решение населением вопросов местного значения; владеет, пользуется и распоряжается муниципальной собственностью. Население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Что же такое самостоятельность? Согласно Толковому словарю Ушакова, самостоятельность – это (в том числе) независимость, свобода от внешних влияний, принуждений, от посторонней поддержки, помощи [7]. Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведова говорит о самостоятельности как существовании отдельно от других, независимости, обладании собственной инициативой, совершении чего-то собственными силами, без посторонних влияний, без чужой помощи **[**8**]**. Энциклопедия социологии (2009 г.) определяет самостоятельность как независимость,

склонную полагаться, скорее, на себя, чем на других, без поиска поддержки у других [9].

Таким образом, отмечая схожесть определений различных источников, можно выделить общие признаки самостоятельности, такие как: независимость, склонность полагаться на собственные силы, существование без постороннего влияния и помощи.

Конституция РФ гарантирует и признает местное самоуправление одной из основ конституционного строя, определяет его как форму власти, осуществляемую народом непосредственно или через органы местного самоуправления. Ряд положений Европейской хартии местного самоуправления [3] и Конституции РФ определяют обязательные признаки, присущие местному самоуправлению, в том числе: наделение их полномочиями только законодательных органов государственной власти; осуществление публичной власти только в тех рамках, которые определены законом; право органов местного самоуправления выбирать по своему усмотрению варианты и способы реализации закрепленных за ними полномочий.

Право самостоятельности местного самоуправления, установленное Конституцией РФ, закрепляет Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. Он определяет местное самоуправление как форму народной власти, при которой население непосредственно и (или) через органы местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность обеспечивает решение вопросов местного значения. В этом и заключается конституционная формула самостоятельности местного самоуправления – осуществлять законодательно закрепленные вопросы и полномочия автономно и под свою ответственность в интересах населения и с учетом сложившихся территориальных, национальных и иных традиций.

Вместе с тем, на протяжении 20 лет реформирования местного самоуправления в России его декларируемая самостоятельность (либо ее важные элементы) периодично подвергалась ограничениям со стороны государственной власти. Анализ произошедших в 1989 – 2011 гг. событий и принимаемого в то время законодательства показал, что в этот период самостоятельность местного самоуправления характеризовалась, главным образом, правом населения, проживающего в муниципальных образованиях, избирать местную власть, правом этой избранной местной власти самостоятельно решать местные задачи, а также регулярным манипулированием этими правами в постоянно трансформирующемся политическом и экономическом пространстве. На изменения этих прав серьезно повлияли события, произошедшие в ходе проводимых в 90-х годах прошлого столетия экономической и политической реформ. По словам А.В. Андреева, «… данный период сопровождается многочисленными коллизиями в отношениях межу центром и регионами, прежде всего, в экономической сфере: распределении государственной собственности, налогов, финансовых трансфертов и т. д. Существуют две основные точки зрения на государственное устройство:

1) отрицание федерализма, неделимость России;

2) бюджетный федерализм, подразумевающий сквозную вертикаль власти; разграничение полномочий на законодательной, а не на договорной основе, невмешательство власти высшего уровня в законные, исключительные полномочия низшего уровня; экономическую самодостаточность субъектов Федерации и муниципальных образований» [5]. Иными словами, в тот период времени в России явно наблюдались колебания власти в сторону ее централизации или децентрализации. Склонение государственной политики в сторону децентрализации открывало просторы для действенной самостоятельности местного самоуправления, в то время как централизация власти приводила к ее жестким ограничениям. Цикличность обеспечения или урезания автономии местного самоуправления (в зависимости от политических «баталий») просматривается на графике, который ранжирован на восемь разделов, включающих в себя периоды во времени, важные для страны политические события и принятые в то время нормативные правовые акты (рис. 1).

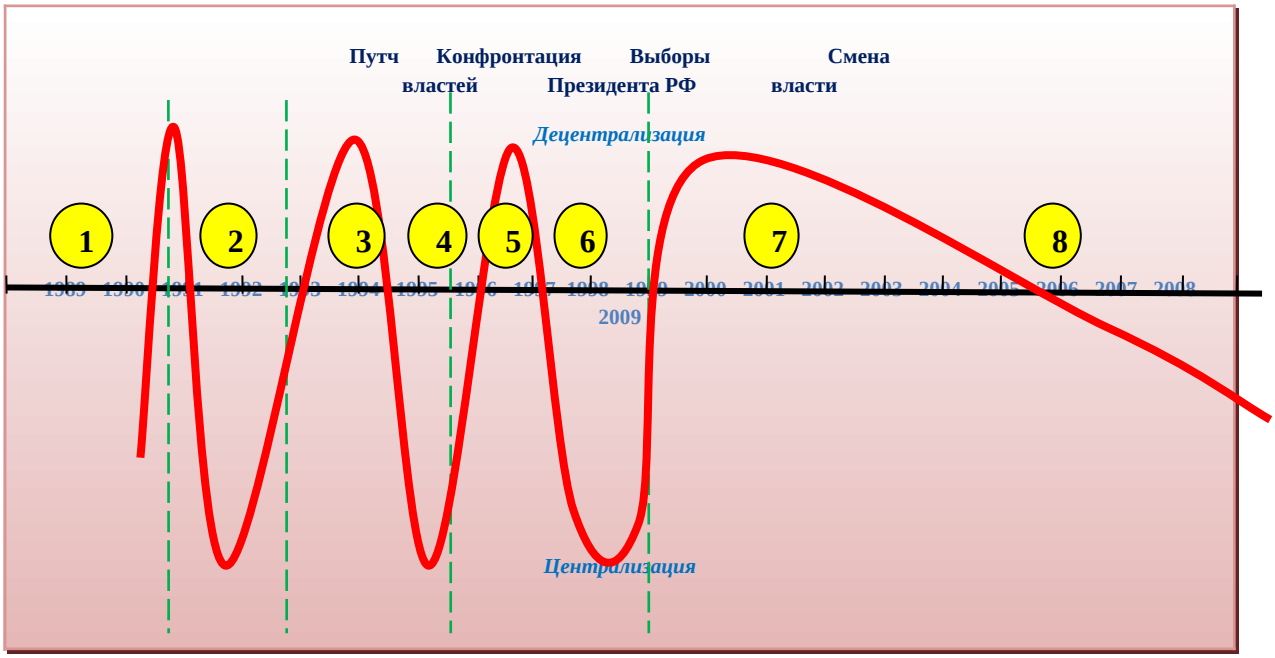


Рис. 1. Цикличность обеспечения или урезания автономии местного самоуправления

Анализируя хронологию принятых в рассматриваемый период государственных решений, условно применяя две категории политического и экономического балансирования федеральной власти-децентрализация **(Д)** и централизация **(Ц)**, – каждый из разделов можно охарактеризовать следующим образом:

1. (Д) (май 1990 – август 1991 гг.). Принимаются законы о выборах депутатов местных советов (от 21.11.1990 №343-1), об изменениях в Конституции РСФСР в части развития местного самоуправления (от 24.05.1990 №1329-1), о местном самоуправлении (от 06.07.1991 №1551-1), в 1990 г. проводятся демократические выборы депутатов в местные советы.

2. (Ц) (сентябрь 1991 – октябрь 1993 гг.). После августовского путча (1991 г.) до 01.12.1992 года отменены назначенные выборы глав

местных администраций (Закон РСФСР от 24.10.1991 №1803-1), и, в соответствии с Указом Президента России от 25.11.1991 №239, до конца 1991 г. проведены их назначения на должности. После некоторого затишья (1992 – первая половина 1993 гг.) в период конфронтации Президента РФ и Совета народных депутатов Российской Федерации в сентябре – октябре 1993 г. прекращаются деятельность и полномочия местных Советов народных депутатов (Указ от 09.10.1993 №1617).

3. (Д) (октябрь 1993 – август 1995 гг.). Принимаются Указы Президента РФ: «О реформе местного самоуправления» (от 26.10.1993 №1760); «О порядке и проведении выборов в органы местного самоуправления» (от 29.10.1993 №1797); «О гарантиях местного самоуправления» (от 22.12.1993 №2265); 25.12.1993 г. вступает в силу новая Конституция РФ, определившая гарантии и права местного самоуправления. Приняты Федеральные законы: «О гарантиях избирательных прав граждан» (от 06.12.1994); «Об общих принципах организации местного самоуправления» (от 28.08.1995 №154-ФЗ).

4. (Ц) (сентябрь 1995 – декабрь 1996 гг.). В преддверии выборов Президента РФ в июне 1996 г. (во избежание накала политической конфронтации, усиления оппозиции) Указом Президента РФ от 17.09.1995 №951 выборы в органы местного самоуправления были перенесены до декабря 1996 года. В это время выборы в органы местного самоуправления на территории России (за редким исключением) практически не проводились.

5. (Д) (1997 – июнь 1998 гг.). Принимаются федеральные законы: «О конституционных избирательных правах граждан» (от 26.11.1996 №138-ФЗ); «О финансовых основах местного самоуправления» (от 25.09.1997 №126-ФЗ); «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» (от 11.04.1998 №55-ФЗ). Президентом подписывается ряд Указов, в том числе: «О программе развития местного самоуправления» (от 24.05.1996 №775); «Об основных положениях региональной политики» (от 03.06.1996 №803-ФЗ); «О совете по местному самоуправлению» (от 29.05.1997 №531); «Об основных направлениях реформы местного самоуправления» (от 11.06.1997 №568) и т. д. В период конец 1996 – 1998 гг. проводятся выборы в органы местного самоуправления. В 1996 – 1998 гг. интенсивно осуществляется муниципальное правотворчество.

6. (Ц) (июль 1998 – декабрь 1999 гг.). С принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации (от 31.07.1998 №145-ФЗ) практически ликвидируется экономическая и финансовая самостоятельность местного самоуправления. Нарушаются его права в части самостоятельности утверждения и исполнения местного бюджета, не гарантируется достаточный уровень собственных доходов, допускается централизация средств бюджетов без согласования с органами местного самоуправления. Налоговый кодекс Российской Федерации (от 31.07.1998 №146-ФЗ) во многом ликвидировал существенные (закрепленные ранее) источники доходов местных бюджетов. Перераспределение средств кардинально переместилось в пользу федерального центра и регионов. Катастрофически увеличилось количество рефинансируемых мандатов.

7. (Д) (декабрь 1999 – 2006 гг.). Указом Президента РФ от 15.10.1999 №1370 утверждены основные положения государственной политики в области местного самоуправления. Постановлением Правительства РФ от 15.12.1999 №1394 утверждена Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления. В данных документах впервые были достаточно четко озвучены все проблемы реформирования местного самоуправления. Указом Президента РФ от 21.06.2001 №741 была образована Комиссия под председательством Д.Н. Козака, результатом работы которой стала концепция разграничения полномочий и предметов ведения. Принимаются Федеральные законы от №№131-ФЗ, 120-ФЗ, 122-ФЗ в части организации общих принципов местного самоуправления, разграничения полномочий между уровнями власти, реформирования межбюджетных отношений. Формируются муниципальные образования, устанавливаются их границы, проводятся выборы, осуществляется перераспределение собственности, корректируются федеральное и региональное законодательства и т. д.

8. (Ц) (2006 – 2011 гг.). Многочисленными законами, вносящими изменения и дополнения в Бюджетный и Налоговый кодексы, Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ, снова трансформируются нормы, обеспечивающие относительную самостоятельность местного самоуправления. Четко прослеживается тенденция разворота к централизации власти в сторону Федерации. Повторяется «жонглирование» полномочиями, часть из которых перебрасывается на муниципальный уровень. Причем, ни в одном законе, расширяющем перечни вопросов местного значения муниципальных образований, на местный уровень не передаются средства, за счет которых должны решаться данные вопросы. Подменяется понятие «учет мнения населения» при изменении границ и типов муниципальных образований существенным дополнением «выраженного представительным органом местного самоуправления», влиять на который «сверху» значительно легче, чем на электорат. Вводятся права высшего должностного лица распускать местные парламенты, отрешать от должности глав муниципальных образований, вводится право инициации и учет мнения местных парламентов при удалении глав в отставку. В это время заметно снижается уровень собственных доходов местных бюджетов, их структура Бюджетным кодексом трансформируется и увеличивается за счет безвозмездных поступлений из бюджетов вышестоящих уровней власти, чем создается иллюзия о достаточности собственных бюджетных ресурсов муниципальных образований. Увеличиваются межбюджетные трансферты, до минимума сводится перечень местных налогов, а их ставки и налогооблагаемая база таковы, что они покрывают лишь незначительную часть всех доходов местных бюджетов, вводится запрет на самостоятельное осуществление оплаты труда депутатов и должностных лиц местного самоуправления при превышении определенных Федерацией нормативов получаемых трансфертов, урезаются (часто в пользу представительных органов местного самоуправления) права

глав муниципальных образований. Стали поступать предложения о назначении мэров столичных городов субъектов Федерации, которые хоть и обсуждались, но не были приняты федеральной властью.

Но, несмотря на осуществляющуюся в последние годы политику максимального сосредоточения власти, средств «в руках» федерального центра, региональных властей, со стороны высшего руководства страны стала озвучиваться идея нового перераспределения полномочий и ресурсов в пользу муниципалитетов. Так, в своем Бюджетном послании на 2012 – 2014 гг. (29.06.2011 г.) Президент РФ Д.А. Медведев поручил к 1 декабря подготовить предложения по децентрализации полномочий, в том числе в налоговой сфере и сфере межбюджетных отношений, между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти. Для разработки соответствующих предложений Распоряжением Президента РФ от 27.06.2011 №425-рп образованы две рабочие группы: по правовым вопросам перераспределения полномочий (возглавляет вице-премьер Д. Козак); по финансовым и налоговым вопросам и по межбюджетным отношениям (вице-премьер А. Хлопонин).

Предварительная информация рабочих групп была заслушана и принята к сведению на заседании Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Постановлением Совета Федерации ФС РФ от 21.09.2011 №301 в составе верхней палаты образована рабочая группа по подготовке предложений Совета Федерации, даны поручения подготовить соответствующие предложения по перераспределению полномочий (сайт Совета Федерации) [11].

6 декабря 2011 г. Президент РФ встретился с Д. Козак и А. Хлопониным, в ходе встречи ему был представлен доклад о проведенной с федеральными, региональными и муниципальными органами власти работе и соответствующих предложениях. После изучения доклада президент обещал продолжить разговор о перераспределении полномочий и децентрализации власти в стране [10].

Однако реальную самостоятельность местного самоуправления в Российской Федерации пока сложно констатировать. К примеру, компетенционная самостоятельность, полномочия и вопросы местного значения с момента принятия Федерального закона №131-ФЗ (хотя и входят в закрытый перечень) регулярно меняются и перебрасываются с одного уровня власти на другой. Достаточно сказать, что со времени принятия первых поправок в этот Закон (в 2004 г.) в него были внесены изменения более чем 60 федеральными законами.

Аналогично можно сказать и о финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. Так, анализ собственных доходов муниципальных образований в 2006 – 2010 гг. показал, что доля межбюджетных трансфертов местным бюджетам, связанных с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в этот период времени с завидным постоянством составляла, в среднем, более 40% от общего объема собственных доходов местных бюджетов (в том числе: 2006 г. – 41,3%, 2007 г. – 40,9%, 2008 г. – 46,9%, 2009 г. – 46,6%, 2010 г. – 46,3%) [12]. Однако эти

цифры составлены, в среднем, по всем муниципальным образованиям Российской Федерации, в разрезе же их типов картина будет выглядеть иначе. В этот период у более половины всех муниципальных районов и сельских поселений межбюджетные трансферты с вышестоящих уровней бюджетной системы составляли свыше 70% от собственных доходов. Данный показатель наблюдается в разное время в 22,5% – 11,5% и 30,7% – 23,6% городских округах и городских поселениях, соответственно.

Наиболее постоянным источником пополнения собственных доходов местных бюджетов являются местные налоги (земельный налог и налог на имущество физических лиц) и неналоговые доходы, получаемые в результате предпринимательской деятельности, использования и продажи муниципальной собственности. Вместе с тем, в сумме эти источники муниципальных образований составляли всего: в 2006 г. – 11,4% от общего объема собственных доходов местных бюджетов, в 2007 г. – 12,9%, в 2008 г. – 11,3%, в 2009 г. – 12,3%, в 2010 г. – 12,2%.

Поэтому довольно сложно говорить и о финансовой самостоятельности большинства муниципалитетов. Здесь следует согласиться с Т.Я. Хабриевой, которая в этой связи подчеркивает, что «... укрепление института местного самоуправления невозможно без повышения его финансовой автономии, которая может быть достигнута лишь при применении децентрализованного подхода к формированию системы межбюджетных отношений» [4].

В целом, в настоящее время федеральными законами, законами субъектов Федерации прописано абсолютно все, что может, обязано и имеет право делать местное самоуправление. Однако большинство правовых решений органов государственной власти в области местного самоуправления имеют директивный, часто инструктивный характер. Суть же самостоятельности местного самоуправления сведена к тому, что местные органы власти самостоятельно выполняют вопросы местного значения и полномочия в количестве, порядке и на условиях, установленных федеральными и региональными законами в рамках тех финансовых и материальных средств, которые им дают органы государственной власти.

Вряд ли это можно назвать катастрофой. Законы есть в любой стране и их необходимо выполнять. Другое дело, как часто меняются законы, их нормы? О многочисленных поправках в 131-й Закон говорилось. Но изменения вносились и регулярно вносятся в другие федеральные и региональные законы. По словам В.С. Мокрого, «… изменениям подвергся в последнее время не только сам 131-й Закон, ... законодатели вносили существенные корректировки в Бюджетный и Налоговый, а также Градостроительный и Жилищный, Водный и Лесной кодексы, что привело к неизбежным пробелам и противоречиям. При переходе на среднесрочное планирование бюджета доходы муниципалитетов не были увеличены. Позиция Министерства финансов РФ оказывается предельно жесткой. Так что несбалансированность расходных и доходных полномочий, а значит несамостоятельность муниципальных образований будет только увеличиваться» [6].

В то же время, проблемы местного самоуправления достаточно известны и широко обсуждаются всеми уровнями публичной власти и

общественными организациями. Не случайно Президент РФ в текущем году наметил поворот государственной политики в сторону децентрализации власти путем разграничения полномочий, в том числе и в пользу муниципалитетов. По-видимому, 2012 г. в очередной раз будет для местного самоуправления поворотным и знаменательным. Вот приведет ли это к реальной самостоятельности?

Литература и источники:

1. Конституция Российской Федерации.

2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3. Европейская хартия местного самоуправления // КонсультантПлюс.

4. Хабриева, Т. Я Муниципальная реформа в РФ: правовое и экономическое исследование / Т. Я. Хабриева. – 2010. – С. 318 – 319.

5. Андреев, А. В. Основы региональной экономики / А. В. Андреев. – 2009. – С. 41.

6. Ершов, А. Н. Уроки реформы МСУ в России / А. Н. Ершов. – 2009. – С. 60 – 61.

7. http://www.slovopedia.com/3/209/833713.htm

8. http://lib.ru/DIC/OZHEGOW/ozhegow_s_q.txt

9. http://dic.academic.ru/dic.nsf/socio/3573

10. http://kremlin.ru/news/13861

11. www.council.gov.ru/lawmaking/sf/document/item/8816/index.html

12. http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/