Реформа местного самоуправления: вопросы реализации

Местное самоуправление в Российской Федерации: новый этап реформы

А.Ю. Усенко
И.Ф. Ярулин

Усенко Александр Юрьевич – аспирант очной формы обучения, начальник отдела имущественных отношений, приватизации, архитектуры и градостроительства администрации городского поселения «Город Вяземский» Вяземского муниципального района Хабаровского края

Тел. 8 42153 3 31 48

Ярулин Илдус Файзрахманович – Доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой социологии, политологии и социальной работы ГОУВПО «Тихоокеанский Государственный Университет»

Тел. 72 36 21

В данной статье приведён краткий анализ развития местного самоуправления в Российской Федерации. Обозначены основные проблемы, которые привели к необходимости разработки нового Закона о местном самоуправлении в РФ. Рассмотрены вопросы и трудности, возникшие с момента вступления в действие Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В постсоветский период развития России, начиная с 1990 г., муниципальная реформа не была единым, продуманным и последовательным проектом, это было связано с тем, что страна находилась в экономическом и финансовом кризисе, не хватало средств на общегосударственные расходы, не говоря о возможности развития финансовой базы муниципалитетов. С распадом СССР в стране шёл процесс децентрализации государственной власти, что вело к перераспределению ресурсов и полномочий, причём федеральные власти не были готовы к комплексной стратегии развития муниципальной политики и становлению местного самоуправления. Вопрос реального появления местной власти в Российской Федерации до сих пор находится в стадии развития и преобразования, несмотря на то, что за последние тринадцать лет Россия пережила три реформы местного самоуправления – в 1991, 1993 и в 1995 гг. [18].

В период реформ и контрреформ 90-х годов Россия дала типичный образец прерывистости в развитии местного самоуправления: за реформой следовала контрреформа, за приливом в развитии местного самоуправления –

отлив. Как отмечает Л. Гильченко, «в той или иной мере самоуправление в России существовало на всем протяжении её истории. При этом, немаловажным обстоятельством является тот факт, что … государство шло на возрождение самоуправления в периоды кризиса государственной власти, принуждаемое неизбежной необходимостью проведения реформ» [2].

Несмотря на то, что в 1990-е г. г. в стране были провозглашены местная автономия и местная демократия, однако неблагоприятная институциональная среда в Центре и регионах, а также растянутый во времени, несогласованный и, во многом, спонтанный характер проведения реформ не обеспечили должного механизма их реализации на федеральном и региональном уровнях. Так, в некоторых регионах реформы приводили к успешным результатам в становлении местной автономии и местной демократии, но местное самоуправление в основном находилось под жестким контролем региональных властей и представляло из себя продолжение вертикали власти с полным подчинением и игнорированием самоуправленческих начал.

Итогом муниципальных реформ 90-х гг. в России стало то, что в регионах форма и структура муниципальной власти были сформированы совершенно разнообразно. На плечи органов местного самоуправления возлагался груз государственных обязательств, неподкрепленных финансовыми средствами, региональные власти старались жестко контролировать муниципалитеты, что привело к неэффективности работы муниципалитетов, игнорированию местных проблем (в сфере ЖКХ, благоустройства, социальных вопросов и т. д.) и самое главное – к недоверию граждан к органам местного самоуправления.

На это в 2002 г. в своем Послании Федеральному собранию Российской Федерации обратил внимание Президент России В.В. Путин, отметив: «В течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания проблемам местного самоуправления. В конечном итоге, это непосредственно сказывается на уровне жизни населения в российских городах и селах.

Одним из источников сложившейся ситуации является низкое качество законодательной базы местного самоуправления. Федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие акты субъектов Федерации в малой степени согласованы как с реальным состоянием местного самоуправления, так и друг с другом…

Кроме того, большой проблемой местного самоуправления остается недостаточность его собственной доходной базы. Но именно с местных органов власти население спрашивает и за исполнение федеральных законов (таких как о ветеранах), и за работу ЖКХ, и за очень многое другое… очень важно, чтобы у местного самоуправления была возможность создавать собственные источники формирования бюджета. За счет развития малого бизнеса, эффективного использования земель, иной недвижимости. При этом, государственная власть могла бы обеспечить им долгосрочные нормативы отчислений от регулирующих доходов» [15].

Необходимость разработки новой редакции закона о местном самоуправлении назревала уже давно. Во многих субъектах РФ этот институт был либо вообще не организован, либо действовал на уровне крупных городов

и районов и не охватывал низовой уровень территориальной организации – мелкие города, сельские и поселковые административно-территориальные единицы. Это отдаляло местное самоуправление от населения, лишало его возможности самостоятельно принимать решения по наиболее насущным для местного сообщества проблемам [12].

К числу основных проблем в организации и деятельности местной власти, которые привели к необходимости подготовки новой редакции Федерального закона о местном самоуправлении, его разработчики отнесли следующее:

- неопределенность, а в ряде случаев – множественность моделей территориальной организации местного самоуправления и удаленность органов местного самоуправления от населения;

- нечеткость в определении компетенции муниципальных образований и непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- несоответствие ресурсов муниципалитетов реально исполняемым ими обязанностям.

Задача разрешения указанных полномочий была поставлена перед Комиссией о разграничении полномочий, образованной президентом Российской Федерации. В ходе работы комиссии над разрешением проблемы разграничения полномочий, концептуальные идеи четкого и однозначного установления полномочий для местного самоуправления (с выделением расходных обязательств местных бюджетов), необходимость ликвидации «нефинансируемых мандатов» и безусловной передачи на местный уровень финансовых средств, предназначенных для исполнения полномочий, были дополнены не менее фундаментальными положениями о введении двухуровневой организации местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации. Поэтому основная концептуальная идея о разграничении полномочий трансформировалась в концептуальную идею унификации организации местного самоуправления во всех субъектах Федерации посредством введения двух уровней организации местной власти.

Как следствие, для решения накопившихся проблем в организации и развитии местной власти в Российской Федерации 6 октября 2003 г. была принята новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5]. Данный закон был подготовлен по инициативе Президента Российской Федерации В.В. Путина и окончательно вступил в действие с 1 января 2006 года. Его принятие еще раз подтвердило, что путь социально-экономического и политического возрождения России лежит через развитие больших городов и малых поселений, формирование в них устойчивых самоуправленческих традиций.

Главная цель данного закона – приблизить власть к населению, упростить механизм предоставления ему муниципальных услуг, сделать их максимально доступными для людей [13].

Концепция Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предполагала, что введение муниципальных образований поселенческого типа и закрепление за ними основных жизнеобеспечивающих услуг (ЖКХ,

благоустройство, транспорт, внутрипоселенческие дороги, услуги связи, торговли, бытового обслуживания, рекреационные услуги и услуги культуры, землепользования и застройки, услуги по оказанию первичных мер безопасности от пожаров и т. п.) приведут к постепенному возвращению предоставления этих услуг на уровень поселения и, следовательно, – к повышению их доступности, а также комфортности проживания в городских и сельских поселениях, иногда достаточно далеко расположенных от административных центров районов.

С 1 января 2006 года в 16650 (что составляет 70 процентов от общего числа) муниципальных образованиях России Закон №131-ФЗ вступил в силу в полном объеме. Остальные муниципальные образования воспользуются данной законодателями частичной отсрочкой до 1 января 2009 года. По данным Минрегионразвития России, на 1 октября 2005 г. в Российской Федерации были установлены границы и определен статус 24510 муниципальных образований, в том числе 520 городских округов, 1819 муниципальных районов, 20109 сельских и 1826 городских поселений, 236 внутригородских муниципальных образований [1]. Таким образом, в результате реформы число муниципальных образований в целом по стране возросло почти в 2 раза: с 12,6 до 24,5 тыс.

Анализ показал, что в 11 регионах в результате проведения реформы местного самоуправления число муниципальных образований незначительно уменьшилось; в 17 регионах оно осталось на дореформенном уровне или выросло несущественно (меньше чем на 10%); в 29 регионах рост числа муниципальных образований составил от 3 до 10 раз, в 18 регионах – более чем в 10 раз. Незначительный рост числа муниципальных образований в ряде регионов связан с тем, что до 2003 года во многих субъектах РФ формально существовала поселенческая или двухуровневая модель организации местного самоуправления, при которой поселения (поселки городского типа, сельсоветы, волости, города районного значения и иные территориально-административные единицы) имели статус самостоятельных муниципальных образований [1].

В Хабаровском крае была утверждена концепция территориальной организации и концепция построения системы органов местного самоуправления, которые были положены в основу разработки краевых законов в области территориальной реформы, законов и уставов муниципальных образований, регулирующих порядок формирования, полномочия, организацию деятельности органов местного самоуправления.

На основании выработанных концепций и принятых краевых законов, в крае не допущено передела территорий муниципальных образований, необоснованного разделения, объединения муниципальных образований. Задолго до установленных статьей 85 Федерального закона №131-ФЗ сроков муниципальные образования были наделены соответствующим статусом. Установлены границы всех муниципальных образований, оформлено их картографическое описание, принят Закон №194 от 30.06.2004 г. «О наделении муниципальных образований районов статусом муниципального района и об установлении их границ» [8]. Выполнены установки Федерального закона №131-ФЗ, в соответствии с которыми на базе административных центров районов созданы 12 самостоятельных муниципальных образования (поселения),

входящих в состав территорий муниципальных районов, Закон Хабаровского края №191 от 30.06.2004 г. «О наделении административных центров районов статусом городского, сельского поселения и об установлении их границ» [9].

Таким образом, в крае создана двухуровневая территориальная организация местного самоуправления, включающая в себя:

I территориальный уровень:

2 городских округа и 17 муниципальных районов;

II территориальный уровень:

29 городских и 188 сельских поселений.

До реформы в крае было 224 муниципальных образования, после реформы – 236, в том числе 12 вновь образованных.

По численности населения (на 01.01.2005) муниципальные образования распределяются следующим образом:

городской округ «Город Хабаровск» – 579 тыс. человек;

городской округ «Город Комсомольск-на-Амуре» – 276 тыс. человек;

муниципальные районы с численностью населения свыше 30 тыс. ч. – 9;

муниципальные районы с численностью населения до 30 тыс. ч. – 8;

городские и сельские поселения с численностью населения свыше 5 тыс. человек – 25;

городские и сельские поселения с численностью населения от 1 до 5 тыс. человек – 87;

городские и сельские поселения с численностью менее 1 тыс. ч. – 94;

сельские поселения с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек – 11.

В итоге, мероприятия Программы по территориальной реорганизации местного самоуправления выполнены полностью.

Краевыми законами и уставами в крае создана следующая система органов местного самоуправления.

Главы муниципальных образований избираются только на муниципальных выборах, а не из состава депутатского корпуса, и возглавляют местные администрации. Таким образом, в крае решено было отказаться от варианта «второго портфеля» должностного лица, т. е. главы администрации, назначаемого по контракту. В поселениях с численностью населения менее 1 тыс. человек главы муниципальных образований избираются также на муниципальных выборах, входят в состав представительных органов, являются одновременно их представителями и возглавляют местные администрации. В 11 поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек избираются только главы, а представительные органы не формируются, их полномочия выполняют сходы граждан.

В декабре 2004 года и в апреле 2005 года в соответствии с внесенными изменениями в Избирательный кодекс Хабаровского края прошли выборы органов местного самоуправления с новым статусом и с новыми полномочиями, определенными Федеральным законом №131-ФЗ. Численность депутатов представительных органов установлена по минимальной норме, требуемой Федеральным законом №131-ФЗ: 35 человек – в г. Хабаровске и по 7

человек – в муниципальных образованиях с численностью населения менее 1 тыс. человек.

Действующая в крае на 01.01.2006 г. система органов местного самоуправления характеризуется следующими показателями:

1. Представительных органов – 225 с численностью депутатов 2153 чел.

В 11 муниципальных образованиях полномочия представительных органов исполняют сходы граждан.

2. Глав муниципальных образований – 236, все они возглавляют местные администрации, в том числе 94 главы муниципальных образований одновременно являются председателями представительных органов.

3. Местных администраций – 236.

4. Контрольных органов – 2.

В крае создана оптимальная система органов местного самоуправления, исключающая дублирование управленческих функций и экономящая финансовые средства на их содержание. На примере Вяземского муниципального района Хабаровского края видно, что сельские поселения создавались на базе ранее действующих субмуниципальных структур – сельских поселений, которые являлись территориальными подразделениями администрации района, границы сельсоветов в ходе проведения реформы не изменялись. Районному центру г. Вяземский законом Хабаровского края был присвоен статус городского поселения, определены границы города, выбран представительный орган местного самоуправления, который, в свою очередь, утвердил структуру исполнительного органа (администрации городского поселения), состоящую из 17 муниципальных служащих. Впоследствии, на основании рекомендации правительства Хабаровского края, по определению численности муниципальных служащих, исходя из численности жителей в муниципальном образовании, численность муниципальных служащих администрации городского поселения «Город Вяземский» была сокращена до 14. При создании администрации городского поселения основная численность муниципальных служащих была сформирована из работников администрации района, уже имеющих достаточный опыт и квалификацию, также администрация района выделила необходимую материально-техническую базу (мебель, орг. технику), помещение и автомобиль, что привело к значительному снижению затрат на техническое обеспечение администрации поселения.

Необходимо отметить, что в некоторых регионах власти исходили из стремления обеспечить максимально возможную самостоятельность органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения. В таких регионах происходило сокращение числа муниципальных образований поселенческого уровня путем их объединения на принципах территориальной близости. Наиболее активную политику в данной сфере проводили четыре региона. В Тульской, Ярославской, Ульяновской областях и Коми-Пермяцком округе число сельских поселений составило от 50 до 80% от числа ранее существующих субмуниципальных структур [1].

Однако в силу низкого уровня экономического развития территорий и недостаточной налоговой базы как поселениям, образованным из сельских администрации, так и поселениям, образованным из нескольких сельских

администраций, в своем большинстве не удалось достичь финансовой самостоятельности.

Финансовая база местного самоуправления

В соответствии с ч. 5 ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень власти, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов, однако на деле предоставляемые субвенции не покрывают реальных затрат, понесенных органами местного самоуправления при осуществлении переданных государственных полномочий. Для муниципальных образований создают проблему не новые полномочия, переданные местному самоуправлению, а отсутствие необходимых ресурсов на их исполнение. Уже в начале 2006 года стало ясно, что 90 процентов муниципальных образований являются дотационными, зависящими от региональных бюджетов.

Федеративная форма государственного устройства РФ определяет иерархическую структуру законодательно установленных групп налогов («статусная классификация»): федеральных, региональных и местных. Если в соответствии с первым «рыночным» Законом РФ от 27.12.1991 г. №2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» было предусмотрено свыше 50 налогов и сборов, в т. ч.: федеральных – 24, региональных – 6, местных 22 [10], то сейчас (согласно части первой действующего Налогового кодекса РФ) установлен закрытый перечень налогов и сборов, который включает 16 федеральных, 7 региональных, 5 местных налогов и сборов.

Согласно этому перечню, около половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета государства до сих пор сосредоточены на уровне федерального бюджета, около одной трети – на уровне субъектов Федерации, и лишь около одной пятой – на уровне местных бюджетов [12].

Политика межбюджетных отношений такова, что централизация доходов на федеральном и региональном уровнях ведет к тому, что органы местного самоуправления не имеют возможности эффективно использовать возложенные на них функции. Пример тому – ежегодно изменяющаяся, и не в пользу муниципалитетов, динамика распределения налогового потенциала. Если в 1997 г. в местном бюджете оставалось 57% от налоговых поступлений, то в 2000 г. этот показатель снизился до 32, в 2001 г. – до 21, в 2005 г. – до 13% [8]. В 2006 г. ситуация стала незначительно меняться к лучшему: в бюджете было оставлено уже 17% налоговых поступлений.

В структуре собственных доходов местных бюджетов доля налоговых доходов в среднем по Российской Федерации в 2006 году составила 43,0% (466,5 млрд. руб.). В 2006 г. рост налоговых доходов (по сравнению с уровнем 2005 г.) составил 13,6%. В 48 субъектах РФ удельный вес налоговых доходов в общем объеме собственных доходов превысил среднее значение по Российской Федерации. Наибольшая доля налоговых доходов отмечена в местных бюджетах Тюменской (74,9%), Липецкой (58,4%), Воронежской (55,5%), Курской областей (55,2%), Приморского края (57,3%). В 39 субъектах РФ удельный вес налоговых доходов в общем объеме собственных доходов ниже среднего уровня по России. Наименьшая доля налоговых доходов отмечалась в

местных бюджетах Магаданской области (28,5%), Республике Алтай (27,2%), Ханты-Мансийского автономного округа (24,7%), Республике Дагестан (21,4%), Республике Тыва (19,0%).

Если рассматривать формирование доходной базы бюджета вновь образованного или существующего городского поселения, то в соответствии с Федеральным законом от 10.07.1997 г. 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», доходная часть местных бюджетов состоит из собственных налогов:

1. Налога на доходы физических лиц в размере 10%;
2. Земельного налога – 100%;
3. Налога на имущество физических лиц – 100%.

И неналоговых доходов:

- доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;
- доходы от сдачи в аренду муниципального имущества;
- доходы от сдачи в аренду муниципальных земель, которые в соответствии со статьей 11 Федерального закона №238 «О Федеральном бюджете на 2007 год» [6] до разграничения государственной собственности на землю поступают в бюджет поселений в размере 50%;
- а также безвозмездные перечисления и др.

На примере формирования бюджета вновь образованного городского поселения «Город Вяземский» Вяземского муниципального района Хабаровского края на 2006 год видно, что объем доходов запланирован в сумме 72338 тыс. руб. и состоят из [20]:

- налога на доходы физических лиц, являющегося основным доходным критерием бюджета, 8000 тыс. руб. (11%);
- налог на имущество поступил в сумме 2224,4 тыс. руб. (3%), сюда входит налог на имущество физических лиц и земельный налог;
- прогноз неналоговых доходов составляет 2941,4 тыс. руб. (4%) и включает доходы от сдачи в арену имущества 1740,8 тыс. руб., арендную плату на землю – 1150,6 тыс. руб.

Всего поступления собственных доходов запланированы в сумме 13130 тыс. руб., что составляет 18% от доходной части бюджета поселения.

Поступления финансовых средств, которые в бюджете предусмотрены как безвозмездные поступления, запланированы в сумме 58801 тыс. руб., это 81,3% от доходной части бюджета:

- доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности – 407 тыс. руб.;
- субвенция на снижение тарифа – 200 тыс. руб.;
- субвенция на выплату субсидий населению по услугам ЖКХ – 2719 тыс. руб.

Непонятным остается тот факт, что некоторые налоговые доходы и сборы, собираемые на территории городского поселения, зачисляются в бюджет муниципального района и субъекта РФ полностью в 100% объеме. К таким сборам относятся:

- налог на имущество юридических лиц, который зачисляется в бюджет субъекта Федерации;

- определенная статьей 61.1. Бюджетного кодекса РФ государственная пошлина за выдачу ордера на квартиру;

- государственная пошлина за выдачу разрешения на распространение наружной рекламы;

- определенные Федеральным законом от 19 декабря 2005 года №159-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» административные штрафы;

- штрафы собранные на территории городского поселения за нарушение земельного законодательства при проведении муниципального земельного контроля;

- транспортный налог, собранный на территории городского поселения.

Закон о местном самоуправлении в Российской Федерации от 06.10.2003 г. №131-ФЗ оставил, как и прежде, инициативу по регулированию налоговых поступлений федеральному центру и субъектам РФ без всякой надежды на формирование бюджета «снизу».

Так, например, 50 регионов дополнительно закрепили за местными бюджетами части нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, что обеспечило 82,5 млрд. руб. налоговых поступлений, 15 регионов – части нормативов отчислений от налога на прибыль организаций (53,6 млрд. руб.), 15 регионов – части нормативов отчислений от налога на имущество организаций (3,8 млрд. руб.), 10 регионов – части нормативов отчислений от транспортного налога (2,3 млрд. руб.).

Законодательная дума Хабаровского края утвердила Закон Хабаровского края №166 от 28.11.2007 г. «О краевом бюджете на 2008 год», согласно которому 50% транспортного налога будет перечисляться в бюджет городского поселения, что составит 2626 тыс. руб. или 12,6% доходной части бюджета на 2008 год [11].

Доходные источники в виде закрепленных федеральным и региональным законодательством за местными бюджетами налоговых и неналоговых доходов не могут обеспечить полного покрытия расходных полномочий органов местного самоуправления в связи со значительными различиями между уровнем социально-экономического развития как субъектов РФ, так и муниципальных образований.

Вследствие сложившейся ситуации с финансовым обеспечением реформы местного самоуправления идет постепенное «вымывание» собственной компетенции органов местного самоуправления, в первую очередь сельских поселений и малых городов. Это осуществляется на законных основаниях, в частности, путем заключения соглашений о передаче части полномочий поселений, включая бюджетно-налоговые полномочия органам местного самоуправления муниципальных районов. При этом, лишь в 64% вновь образованных поселений в 2006 г. были сформированы бюджеты, остальные финансируются в соответствии со сметой доходов и расходов, что нарушает принцип самостоятельности местных бюджетов и, в конечном итоге – самостоятельности местного самоуправления.

Отсюда следует, что вопросы финансового обеспечения и финансовой самостоятельности при построении местного самоуправления требуют

дальнейшего пересмотра и изменения в сторону большей возможности развития местных сообществ, ведь от этого зависит возможность муниципальных образований привлечь дополнительные средства не просто для поддержания своей жизнеспособности, но и для эффективного развития образования, здравоохранения и иных сфер социальной и общественной жизни на территории муниципального образования, ведь результатом деятельности органов местного самоуправления должны быть благополучие и свобода граждан [23].

Вопросы разграничения полномочий

С началом реформы местного самоуправления в России муниципальные образования поселенческого типа как ранее существующие, так и вновь образованные, столкнулись с тем, что принятая Федеральным законом от 06.10.2003 г.№131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как обязательная двухуровневая модель местного самоуправления оказывается не очень удобной и плохо внедряемой для отечественных традиций управления на низовом уровне, из-за сложившихся на практике взаимоотношений в сфере управления районом и поселением, основанных на принципе соподчинения, это проявляется в откровенном диктате местной власти на уровне районов, поддерживаемом региональными властями, по отношению к поселенческим муниципалитетам, происходит резкое усиление конфликтности во взаимоотношениях районных и поселенческих властей.

Региональная власть всегда встает в таком конфликте на сторону района – и в силу привычки, и ради сохранения лояльности так называемого административного ресурса, нужной на выборах; позиция города оказывается проигрышной [3]. Однако концепция и нормы Закона №131-ФЗ не предполагают соподчиненности муниципальных образований разных уровней (район – поселение). В законе не употребляется термин «уровни» муниципальных образований. Перечисленные в ст. 10 типы муниципальных образований равноправны по своей сути, поэтому новую модель местного самоуправления в России целесообразно было бы назвать не двухуровневой, а трехтиповой – по числу определяющего большинства типов муниципальных образований.

На данном этапе реформы местного самоуправления стало очевидным, что главы муниципальных районов хотят видеть в созданных на своей территории поселениях не более чем подконтрольные районным администрациям структурные подразделения. Этому в большой мере способствует нечеткое разграничение вопросов местного значения, перечисленных в ст.ст. 14, 15 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ между поселениями и районом. Реально вопросы местного значения поселения, относящиеся к ЖКХ, содержанию и строительству дорог, содержанию и развитию муниципального жилищного фонда, предоставлению социального жилья, услуг учреждений культуры переданы на уровень вновь образованных поселений менее чем в половине субъектов РФ. Так же законодатель применил

норму, позволяющую заключать соглашения о передаче отдельных полномочий между муниципальными районами и поселениями. Уже сегодня есть примеры того, как муниципальные районы при поддержке субъектов принуждают поселения передавать свои полномочия на уровень районов. Подобная практика связана с лоббированием со стороны региональных властей и районных администраций, считающих, что отказ от централизованного контроля за предоставлением этих услуг в поселениях, во-первых, сузит круг влияния районных администраций, которые региональным властям удобнее контролировать, а во-вторых, снизит качество услуг, что, естественно, приведёт к административному противостоянию и конфликтам на местном уровне, которые негативно скажутся на развитии реформы местного самоуправления.

Практически на настоящий момент соглашения о передаче полномочий стали одним из основных инструментов ограничения компетенции поселений. Они заключаются под давлением региональных и районных властей. Так, в Хабаровском крае были разработаны рекомендации по передаче вопросов местного значения в сфере ЖКХ от поселений к районам, ставшие обязательными для исполнения. Например, между образованным городским поселением «Город Вяземский» и Вяземским муниципальным районом в 2006 г. были заключены соглашения о передаче некоторых вопросов местного значения, таких как организация в границах поселения тепло-, водоснабжения населения и водоотведения, снабжения населения топливом и полномочия по установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальным предприятиям и учреждениям. В 2007 году в собственность городского поселения из собственности района было передано предприятие, осуществляющее выработку тепловой энергии, на основании чего соглашение о теплоснабжении населения было расторгнуто.

Когда модель самоуправления формируется сверху, а не вырастает в эволюционном процессе снизу, практически разграничить полномочия между муниципальными районами и входящими в его состав поселениями действительно очень трудно из-за того, что объектом приложения управленческих сил в том, и в другом случае является один и тот же житель поселения (района), а сами управленческие задачи носят конкретный прикладной характер, масштаб которых очень невелик. Поэтому при формулировке вопросов местного значения поселений и муниципальных районов в Законе №131-ФЗ (после внесения в него дополнений и изменений) появилось много новых пересечений (в области культуры, физкультуры и спорта, молодежной политики), что еще больше усложнило процесс разграничения полномочий между районами и поселениями.

Перечисленные основные проблемы становления новой модели местной власти говорят о необходимости укрепления самостоятельности муниципальных образований путем развития налогового и бюджетного законодательства в интересах местного самоуправления. Необходимо пересмотреть закрепление за местными бюджетами местных налогов, увеличить постоянные нормативы отчисления от федеральных налогов, установить специальные налоговые режимы. Ведь увеличение доходов местного бюджета укрепит финансовую самостоятельность, будет

способствовать более эффективному использованию средств на муниципальном уровне и, соответственно, повышению качества жизни населения.

Что касается обсуждения двухуровневой концепции местного самоуправления, то уже сегодня можно сделать вывод о необходимости более четкого разграничения полномочий между муниципальным районом и поселениями, необходимо усиливать поселенческий уровень, закрепив за ним все вопросы местного значения, а на уровне района сформировать низовой уровень государственной власти. Поселенческий уровень местного самоуправления необходимо развивать, именно этот уровень власти создается населением муниципальных образований из своего состава, из людей, знающих все нюансы проблем своей территории, действующих, в буквальном смысле, на глазах своих избирателей. Они подотчетны населению, объективно являются наилучшей властью с точки зрения способности решения вопросов местного значения в экономически наиболее эффективной форме для конкретных условий каждого отдельно взятого муниципального образования.

Несмотря на критику экспертного сообщества в отношении Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно сделать вывод, что реформа местного самоуправления в России назрела уже давно, через развитие местного самоуправления необходимо поднимать гражданскую активность людей для решения насущных проблем, как говорили на Руси – всем миром. Как отметил Александр Исаевич Солженицын, «…проницательные, предвидчивые жизненные решения не могут состояться в России без трезвого и горького опыта нашего – ещё свыше – миллионного – трудолюбивого и талантливого многолюдья. И без включения наших благоприятных пространств… По нашим «заглушенным» местам – в сегодняшних живейших заботах: надёжная лечебная помощь, состояние жилищ, транспорта, дорог и торговли. Добиться всего этого и жгуче созрело, и единственно по силам – как раз местному самоуправлению. Если ему дадут финансовую и юридическую помощь» [22].

Литература и источники:

1. Вопросы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Аналитический вестник. Комитет Государственной думы по вопросам местного самоуправления. Вып. 4. – М., 2005. – С. 110.

2. Гильченко, Л. Российское общество в период демократического транзита / Л. Гильченко. – М.: МОНФ, 1998.

3. Глазычев, В.Л. Загадочная сущность – муниципальный район / В.Л. Глазычев // Местное самоуправление в современной России. – М.: ИСРМО «Малые города». – Владимир, 2007. – С. 221.

4. Закон Российской Федерации от 06 июля 1991 года №1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного совета РСФСР. – 1991. – №29. – Ст. 1010.

5. Закон Российской Федерации от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – №40, – Ст. 3822.

6. Закон Российской Федерации от 25 декабря 2006 года №238-ФЗ «О Федеративном бюджете на 2007 год» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – №52, – Ст. 5504.

7. Закон Российской Федерации от 19 декабря 2006 года №159-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Сборник законодательства Российской Федерации. – 2005. – №52. – Ст. 5572.

8. Закон Хабаровского края от 30.06.2004 года №194 «О наделении муниципальных образований районов статусом муниципального района и об установлении их границ» // Собрание законодательства Хабаровского края. – №7 (24). – Ст. 254.

9. Закон Хабаровского края от 30.06.2004 года №191 «О наделении административных центров районов статусом городских, сельских поселений и об установлении их границ» // Собрание законодательства Хабаровского края. – №7 (24). – Ст. 342.

10. Закон Хабаровского края от 26.07.2006 года №52 «О разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между городским поселением «Город Вяземский» Вяземского муниципального района Хабаровского края и Вяземским муниципальным районом Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2006. – №8 (49).

11. Закон Хабаровского края от 28.11.2007 №166 «О краевом бюджете на 2008 год». // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2006. – №10 (63).

12. Игнатов, В.Г. Становление местного самоуправления в современной России / В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д, 2004.

13. Игнатов, В.Г. Местное самоуправление. Изд. 3-е, перераб. и доп. / В.Г. Игнатов, В.В. Рудой. – Ростов н/Д: Феникс, 2005. – 480 с. (Высшее образование).

14. Кутафин, О.Е. Муниципальное право России / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М., 2004.

15. Лобкин, А.И. Управление финансовой базой муниципалитета / А.И. Лобнин // Практика муниципального управления. – 2007. – №4. – С. 59.

16. Львов, Н.В. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований / Н.В. Львов, С.А. Трунов // Финансы. –1997. – №11. – С. 14.

17. Панайотов, А.Ф. О местных налогах, установленных федеральным законом / А.Ф. Панайотов // Финансы. – 2000. – №4.

18. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию РФ 2002 г. // Российская газета. – 2002. 19 апреля.

19. Решение Совета депутатов городского поселения от 29.06.2005 г. №26 «О территориальном общественном самоуправлении в городском поселении «Город Вяземский» // Вяземские вести 07.10.2005 г. – №47.

20. Решение Совета депутатов №67 от 28.12.2005 г. «О бюджете городского поселения «Город Вяземский» на 2006 год» // Сборник нормативно-правовых актов Совета депутатов городского поселения «Город Вяземский» 2005 г – №7-8.

21. Саначев, И.Д. Сравнительный анализ моделей местного самоуправления в России, США и Западной Европе / И.Д. Саначев. – Владивосток: Издательство ВГУЭС, 2000.

22. Солженицын, А.И. Что нам по силам / А.И. Солженицын // Аргументы и факты. 2008. – №5. – С. 3

23. Усенко, А.Ю. Финансовые аспекты вновь образованного городского поселения / А.Ю. Усенко // Всероссийская научно-практическая конференция: Сборник статей. III. – Пенза: МНИЦ ПГСХА 2006. – Ст. 232.

24. Фадеев, В.И. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации / В.И. Фадеев // Региональное управление и местное самоуправление. – М., 1996. – С. 7 – 8.

25. Федеральное законодательство о местном самоуправлении: Научно-практический комментарий / О.В. Берг, А.А. Сергеев. – М., 2002.