

Ю. В. Агибалов

кандидат экономических наук, доцент,  
руководитель аппарата Воронежской областной Думы

## МОНИТОРИНГ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Реформа местного самоуправления сегодня связана с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ, 131-ФЗ). Этот закон, несомненно, — шаг вперед в развитии законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления. Но и он не дает ответа на многие вопросы. Прошло почти четыре года со дня его принятия, а вопросов, связанных с его реализацией, на практике не становится меньше. Очевидно, что поспешность, с которой он был принят, не идет на пользу развитию местного самоуправления в России. В досье 131-ФЗ, приведенном в докладе Совета Федерации, перечислены стадии совершенствования закона, в ходе которого внесены изменения 25 федеральными законами. Если мы внимательно посмотрим на эти законы, то увидим, что никакой системности в работе над ними нет! В качестве иллюстрации приведем изменения, внесенные в 131-ФЗ:

2004 г. С 28 по 30 декабря приняты 5 федеральных законов, изменяющих 131-ФЗ;

2005 г. С 27 по 31 декабря — 3 подобных федеральных закона;

2006 г. С 16 по 27 июля — 4 федеральных закона<sup>1</sup>.

Имели место факты, когда вновь вносимые изменения в 131-ФЗ, перечеркивали внесенные ранее. Конечно, при такой неустойчивости текста закона, отдельных его положений, трудно ожидать безошибочной его реализации на местах. Как справедливо отметил председатель Совета Федерации С. М. Миронов, *поиски решений таких важнейших проблем, как разграничение полномочий между уровнями публичной власти, организации межбюджетных отношений и построение исполнительной власти ведутся методом проб и зачастую недопустимо дорогостоящих ошибок*<sup>2</sup>. Эти слова в полной мере относятся и к реформе местного самоуправления.

Проведенный анализ исполнения 131-ФЗ, выводы и предложения, сделанные авторами доклада имеют, несомненно, важное значение для

<sup>1</sup> См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С. М. Миронова, Т. Э. Бурбулиса. М.: Совет Федерации, 2007. С. 362—363.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 5.

дальнейшей работы по совершенствованию данного законодательного акта.

Реформа местного самоуправления в России исходит, во-первых, из того, что Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя: источником власти в Российской Федерации является народ, который осуществляет свою власть непосредственно либо через органы государственной власти и органы местного самоуправления; во-вторых, из того, что местное самоуправление должно быть приближено к населению.

Правовая природа местного самоуправления в России показывает его дуализм: с одной стороны, это форма самоорганизации граждан, а с другой — самостоятельный уровень публичной власти. По нашему мнению, местное самоуправление необходимо рассматривать в широком и узком смысле слова. В широком смысле местное самоуправление — это право и реальная способность населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. В узком смысле местное самоуправление — это деятельность органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальное управление (муниципальную власть) и выполняющих отдельные государственные полномочия на территории муниципального образования.

Исходя из этих конституционных норм и теоретических посылов, хотелось бы остановиться на проблемах, связанных с реализацией 131-ФЗ.

### **Территориальная организация местного самоуправления**

Закон № 131-ФЗ закрепляет единую для всей Российской Федерации территориальную организацию местного самоуправления — поселения, муниципальные районы и городские округа. В Воронежской области такая территориальная организация существовала с 1995 г. (за исключением городских округов). Критериями определения границ муниципальных образований в 131-ФЗ установлены: численность населения поселения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и пешеходная доступность до административного центра муниципального образования и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а для муниципального района — с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав.

По данным Счетной палаты Российской Федерации по состоянию на 31 мая 2006 г. на территории РФ действовало 24 210 муниципальных образований (или в 2,1 раза больше, чем было до принятия 131-ФЗ). В структуре муниципальных образований 82,2 % занимают сельские поселения, 7,4 % — муниципальные районы, 7,2 % — городские поселения, 2,2 % — городские округа и 1 % — внутригородские муниципальные образования городов федерального значения<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> См.: Бюллетень Совета Федерации № 113 (312). 2007. 21 февр. С. 37.

На 1 января 2006 г. в Воронежской области действует 31 муниципальный район, 3 городских округа, 29 городских и 471 сельское поселение. Из числа сельских поселений 155 муниципальных образований с численностью жителей менее 1000 человек, 192 — от 1000 до 2000, 66 — от 2000 до 3000 человек. Таким образом, в Воронежской области, отнесенной Правительством Российской Федерации к территориям с высокой плотностью населения, абсолютное большинство сельских поселений имеет численность населения менее 3000 человек, т.е. не соответствует критерию численности населения поселения, но соответствует критерию пешеходной доступности. Укрупнение муниципальных образований сельских поселений и доведение численности жителей до 3000 человек возможно через объединение малочисленных сельских поселений в крупные. Но в этом случае, во-первых, будет нарушен критерий пешеходной доступности; во-вторых, такое объединение возможно только с согласия жителей всех сельских поселений. Сегодня получить их согласие весьма проблематично, так как для большинства жителей новые административные центры муниципальных образований не будут иметь не только пешеходной, но и транспортной доступности, поскольку между ними в настоящее время, как правило, нет транспортного сообщения.

В Воронежской области сегодня в нарушение 131-ФЗ (п. 12 ст. 12) существуют по 2 муниципальных образования на территории одного населенного пункта (с. Новая Усмань Новоусманского района, с. Нижний Мамон и Лозовое Верхнемамонского района). Предпринимаемые меры по объединению этих сельских поселений со стороны районных и областных властей не были поддержаны жителями этих поселений.

По данным управления по взаимодействию с органами местного самоуправления администрации Тамбовской области, в ближайшие год-полтора с карты области исчезнут как минимум 17 муниципальных образований. Численность жителей в них менее 500 человек, и расходы на содержание аппарата служащих себя не оправдывают. В декабре населению этих «неперспективных» образований предложат вынести на референдум вопрос о присоединении к другим поселениям. На очереди еще порядка 120 поселений, где проживает меньше 1000 человек. Таким образом, в ближайшие пять лет количество муниципальных образований может сократиться с 352 до 200<sup>4</sup>. Аналогичная ситуация характерна и для других субъектов Российской Федерации.

### **Структура органов местного самоуправления**

Закон № 131-ФЗ подробно регулирует структуру органов местного самоуправления. Муниципальным образованиям в обязательном порядке не только предписано, какие органы создавать (ст. 34), но и кто и в каких случаях их должен возглавлять (ст. 35—37). Однако вопросы статуса органов местного самоуправления недостаточно прописаны. До

---

<sup>4</sup> См.: Рос. газета. 2007. 13 апр.

настоящего времени на федеральном уровне нет законов о статусе депутата представительного органа местного самоуправления, о статусе главы муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления. Кроме того, 131-ФЗ не дает четкого ответа на вопрос: кем является глава местной администрации, назначаемый по результатам конкурса, муниципальным служащим либо должностным лицом местного самоуправления и какой у него правовой статус? Как быть, если конкурс не состоится ввиду отсутствия кандидатов или при наличии одного претендента? Ответа на этот вопрос в законе также нет. А это очень актуально для сельских поселений, где часто очень трудно кого-либо уговорить для работы в сельской администрации.

Нам представляется недостаточно обоснованным запрет для главы муниципального образования исполнять одновременно полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. Мы считаем, что решение вопроса о том, кто должен возглавлять органы местного самоуправления в муниципальном образовании, необходимо оставить за населением данного образования, чье мнение может быть выражено либо непосредственно, либо через представительный орган местного самоуправления.

В Воронежской области, по данным на 1 января 2006 г., глава муниципального образования, избранный на муниципальных выборах, исполняет полномочия председателя представительного органа в 56 муниципальных образованиях, в 298 — возглавляет местную администрацию, в 180 — возглавляет местную администрацию и исполняет полномочия председателя представительного органа.

Законом № 131-ФЗ предусмотрено образование контрольного органа муниципального образования (контрольно-счетной палаты, ревизионной комиссии и др.). В связи с этим на практике возникает ряд вопросов.

*Во-первых*, каким образом и кто должен распределять компетенцию представительного и контрольного органов в части осуществления контроля за расходованием средств местного бюджета и распоряжения муниципальным имуществом. В 131-ФЗ к исключительной компетенции представительного органа относится *контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. А к вопросам местного значения относятся, в первую очередь, формирование, утверждение, исполнение бюджета и контроль за исполнением данного бюджета* (ст. 14, 15, 16).

*Во-вторых*, в муниципальных образованиях сложилась практика, в соответствии с которой вопросы, связанные с местным бюджетом, управлением муниципальной собственностью, относились к компетенции постоянных комиссий (комитетов) представительных органов; они осуществляли предварительное рассмотрение проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов, вносимых на рассмотрение представительного органа местной администрацией. Они же наделялись правом на осуществление текущего контроля от имени представительного орга-

на за ходом исполнения местного бюджета. С образованием контрольного органа муниципального образования не ясна роль постоянных комиссий (комитетов) представительных органов.

*В-третьих*, образование контрольных органов муниципального образования с целью осуществления реального контроля требует определения особого статуса этого органа (право юридического лица, самостоятельный штат квалифицированных кадров и т.д.), а также законодательного закрепления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за нарушения, выявленные в результате проверок контрольным органом. В настоящее время в действующем законодательстве таких норм нет. Отмеченные проблемы не позволяют в полном объеме выполнить нормы законодательства в части осуществления муниципального финансового контроля.

### **Экономическая основа местного самоуправления**

В докладе Совета Федерации дается достаточно подробный и полный анализ проблемы формирования и исполнения местных бюджетов. Однако сегодня невозможно определить реальные потребности муниципальных образований для решения вопросов местного значения, поскольку отсутствуют как государственные, так и муниципальные стандарты оказания услуг. При формировании проектов бюджетов и необходимых дотаций для муниципалитетов, субъекты Федерации чаще всего берут за основу показатели прошлых лет и делают поправку на инфляцию. Нужды и потребности конкретного муниципального образования, планы его развития, специфические особенности остаются без внимания. По данным администрации Воронежской области, в целом на исполнение полномочий по решению вопросов местного значения муниципальным образованиям необходимо 17,4 млрд руб., фактически же местными бюджетами на 2006 г. было предусмотрено 9,1 млрд руб., дефицит средств — 8,3 млрд руб. Из-за недостатка собственных финансов практически все бюджеты поселений являются дотационными. Размер дотаций составляет от 4 до 94 %<sup>5</sup>.

При этом доходный потенциал сельских поселений неравномерен. Только 80 муниципальных образований поселений (16 %) в Воронежской области имеют уровень дотации местных бюджетов до 30 %; в 203 (41 %) удельный вес дотации составляет от 30 до 60 %, а в 217 (43 %) — более 60 %. Из 500 поселений только 279 (56 %) исполнили свои полномочия самостоятельно, а остальные часть своих полномочий передали муниципальным районам.

По нашему мнению, в Российской Федерации сегодня наиболее предпочтительной была бы модель, в основу которой положен принцип организации местного самоуправления как муниципальной власти на уровне районов и городов. На уровне поселков, сел и сельсоветов (сельских округов) местное самоуправление как муниципальная власть организуется только в том случае, если для этого существуют финансово-

---

<sup>5</sup> См.: *Берег*. 2006. 13 окт.

экономические предпосылки. В остальном же местное самоуправление должно осуществляться в форме территориального общественного самоуправления и через территориальные органы исполнительной власти района. В Воронежской области наши предложения успешно реализуются в Борисоглебском городском округе. В каждом из 12 крупных сельских населенных пунктов (бывших сельсоветах) прошли выборы органов территориального общественного самоуправления (ТОС). Все 12 ТОСов получили статус юридического лица. ТОСы решают вопросы по организации благоустройства сел, наведению должного санитарного порядка, решению социально-бытовых вопросов. Сельские администрации реорганизованы в территориальные отделы администрации городского округа. Практика реализации 131-ФЗ в Борисоглебском районе в 2006 г. показала, что осуществление местного самоуправления в рамках единого городского округа позволило сократить численность работников органов местного самоуправления на 30 %. Доходы бюджета в 2006 г. возросли по сравнению с 2004 г. на 71,9 %, уменьшается дотационность.

Таким образом, на примере Борисоглебского городского округа Воронежской области мы видим, что местное самоуправление как муниципальная власть успешно осуществляется в рамках единого городского округа. В то же время местное самоуправление непосредственно приближено к населению через образование органов территориального общественного самоуправления и наличие в населенных пунктах территориальных отделов администрации городского округа, где жители могут непосредственно решать свои вопросы. Эта модель является наиболее перспективной в Воронежской области. Но для ее реализации сегодня необходимо внести изменения в 131-ФЗ.

Успешное осуществление реформы местного самоуправления невозможно без квалифицированных кадров. Сегодня приходится констатировать недостаточный уровень квалификации муниципальных служащих, неготовность значительной их части эффективно работать в современных условиях. Причины такого положения различны.

В Воронежской области в 2005—2006 гг. проведена учеба на курсах повышения квалификации всех глав муниципальных образований (местных администраций) городских и сельских поселений, работников финансовых служб муниципальных районов, городских и сельских поселений. В 2007 г. проводится учеба специалистов органов местного самоуправления районов, поселений и городских округов. Однако одними только силами муниципальных образований проблему подготовки кадров сегодня не решить. Необходимо принятие государственных программ подготовки кадров для органов местного самоуправления как на федеральном, так и на региональном уровнях, предусматривающих финансирование соответственно из средств федерального и регионального бюджетов.

Подводя итоги реформирования местного самоуправления необходимо отметить, что, *во-первых*, принятые в 2004—2006 гг. федеральные законы, разграничивающие полномочия между различными уровнями публичной власти, в значительной степени обесценили положительные



тенденции в обеспечении финансовой самостоятельности муниципальных образований. По-прежнему ключевой проблемой развития экономической основы местного самоуправления остается устойчивый дисбаланс между расходными обязательствами органов местного самоуправления и доходными возможностями местных бюджетов, сохранение значительного разрыва в обеспечении собственными доходами муниципальных образований разных видов. В 2006 г. продолжился процесс выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Вместе с тем основные объемы финансовой помощи по-прежнему получают городские округа и муниципальные районы.

*Во-вторых*, в ходе проведения реформы местного самоуправления увеличилось число вопросов местного значения и составило для поселений 34, муниципальных районов — 31, городских округов — 38. При этом закрепленные за местными бюджетами в размере 100 % поступления земельного налога и налога на имущество физических лиц практически не покрывают значительной части расходных обязательств муниципальных образований. Поэтому необходимо продолжить процесс укрепления экономических основ местного самоуправления, и в первую очередь за счет формирования достаточной доходной базы.

*В-третьих*, к основным тенденциям изменений в экономической основе местного самоуправления относятся: рост налоговых поступлений в местные бюджеты при одновременном снижении доли местных налогов в консолидированном бюджете субъектов РФ; поддержание устойчивой зависимости основного объема ресурсов местных бюджетов от государственной финансовой поддержки; сохранение высокого уровня дифференциации муниципальных образований по собственным доходам бюджетов муниципальных районов на душу населения; опережающий рост неналоговых доходов по сравнению с налоговыми; опережающий рост доходов, полученных от продажи муниципального имущества по сравнению с доходами, полученными от его аренды.

*В-четвертых*, до настоящего времени не решен вопрос учета муниципальной собственности. Из-за отсутствия средств в местных бюджетах задерживается оформление прав собственности на муниципальное имущество в муниципальных образованиях. Нехватка средств на проведение инвентаризации, изготовление технической документации и госрегистрацию прав собственности на объекты недвижимости задерживают процесс оформления, перераспределения собственности между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципалитетами. А это не позволяет в полном объеме оценить финансовые возможности муниципалитетов и обеспечить эффективное управление муниципальной собственностью.

*В-пятых*, отсутствие в настоящее время статистической информации не позволяет органам местного самоуправления достоверно разрабатывать перспективные планы социально-экономического развития муниципального образования и осуществлять формирование доходной части бюджетов с учетом оценки их налогового потенциала.

*В-шестых*, на финансовую основу муниципальных образований серьезное влияние оказывает ежегодное изменение бюджетного и налогового законодательства. По данным С. Н. Рябухина, только за 2003—2006 г. объем выпадающих доходов, в связи с осуществлением бюджетно-налоговой реформы, составил около 600 млрд руб., а сумма дополнительных доходов — всего 53 млрд. Сложившаяся ситуация не позволяет регионам осуществлять качественный прогноз доходов как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу, а также не стимулирует их к тому, чтобы развивать все закрепленные за ними доходные источники<sup>6</sup>. Аналогичная картина и на муниципальном уровне.

По нашему мнению, с целью укрепления экономической самостоятельности муниципальных образований необходимо:

1) внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, закрепляющие за муниципальными образованияами, кроме местных налогов на землю и налога на имущество физических лиц, на долговременной основе доли федеральных налогов на имущество юридических лиц, на прибыль, а также 50 % налога на доходы физических лиц. Это позволит значительно укрепить финансовую базу муниципальных образований и повысить их заинтересованность в развитии производства на своей территории;

2) провести инвентаризацию муниципального имущества и оформить права собственности на объекты недвижимости. Органам местного самоуправления больше внимания уделять вопросам эффективного использования муниципального имущества, которое должно приносить стабильный доход. Для этого необходимо активнее использовать такие формы распоряжения собственностью, как аренда и концессионные соглашения;

3) провести реорганизацию налоговых органов с целью создания налоговых служб на уровне муниципальных районов и городских округов. Это позволит повысить собираемость налогов;

4) решить на федеральном уровне вопрос о налоговой и статистической отчетности, позволяющей оценить уровень комплексного социально-экономического развития муниципальных образований разных видов. Одним из элементов такой отчетности могли бы стать паспорта муниципальных образований;

5) внести изменения в 131-ФЗ, позволяющие муниципальным образованиям самостоятельно решать вопросы структуры органов местного самоуправления, определять территории, на которых местное самоуправление должно осуществляться как муниципальная власть.

---

<sup>6</sup> См.: Стенограмма «круглого стола» Государственной Думы по вопросам местного самоуправления на тему: «Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях среднесрочного бюджетного планирования» 23 апреля 2007 г. // (<http://www.duma.gov.ru/search/kmpage/50200020/meroprijatija.htm>).