

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ  
ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ФУНКЦИИ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОМПЛЕКСНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**Т. М. Бялкина**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 17 января 2014 г.

**Аннотация:** *рассматривается содержание функции местного самоуправления по обеспечению комплексного социально-экономического развития муниципального образования, анализируются правовые нормы, закрепляющие полномочия органов местного самоуправления по реализации данной функции, а также проблемы, возникающие в практической деятельности по осуществлению данной деятельности.*

**Ключевые слова:** *муниципальная реформа, функции местного самоуправления, комплексное экономическое и социальное развитие муниципального образования, полномочия органов местного самоуправления, планирование, муниципальная статистика.*

**Abstract:** *the article considers the content of the local government functions to provide comprehensive socio-economic development of the municipality, considers legal norms that perpetuate the powers of local government on realization of this function, as well as problems arising in practical activities for the implementation of this activity.*

**Key words:** *municipal reform, local government functions, comprehensive economic and social development of the municipal formation, powers of local authorities, planning, municipal statistics.*

2013 год был ознаменован двумя важнейшими юбилеями – 20-летия Конституции Российской Федерации и 10-летия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В связи с этим закономерным представляется вопрос о том, насколько сегодняшнее российское местное самоуправление соответствует тем положениям, которые были закреплены в указанных нормативных правовых актах, прежде всего в Основном законе государства, в качестве его базовых принципов.

Вопросам местного самоуправления было уделено особое внимание в Послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2013 г. В частности, Президент отметил, что в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно. В связи с этим Всероссийскому совету местного

самоуправления, Конгрессу муниципальных образований, губернаторам, членам Федерального Собрания, Правительству РФ была поставлена задача уточнения общих принципов организации местного самоуправления с целью развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. Причем эту работу предложено начать и в основном законодательно обеспечить уже в 2014 г. – в год 150-летия знаменитой Земской реформы<sup>1</sup>.

По сути, речь идет об очередной муниципальной реформе, поэтому важно уточнить, каким все-таки должно быть современное российское местное самоуправление, его основные функции и полномочия, чтобы, с одной стороны, соответствовать современному уровню состояния государства и общества, а с другой – способствовать развитию экономики, социально-культурной сферы, институтов гражданского общества.

За последнее десятилетие произошла существенная трансформация представлений о сущности местного самоуправления, когда оно вместо института публичной власти, обеспечивающего населению право и возможность самостоятельно управлять территорией своего проживания и решать вопросы обеспечения жизнедеятельности, чаще всего рассматривается как совокупность органов и организаций, призванных осуществлять решения органов государственной власти. Фактическая материальная и финансовая зависимость муниципалитетов от органов государственной власти привела к тому, что даже в сфере вопросов, отнесенных законодательством к вопросам местного значения, выбор приоритетных направлений, форм и методов их реализации принадлежит не населению того или иного муниципального образования, а представителям федеральной или региональной власти, утверждающим соответствующие планы и программы и финансирующим их путем предоставления субсидий местным бюджетам. Растет доля передаваемых на местный уровень государственных полномочий, на осуществление которых под контролем соответствующих органов государственной власти органам местного самоуправления выделяются субвенции.

Поэтому в ходе очередных преобразований российского местного самоуправления необходимо, прежде всего, руководствоваться нормами и принципами, закрепленными в Европейской хартии местного самоуправления, поскольку Российская Федерация ратифицировала данный международный правовой акт<sup>2</sup>, и попытаться, наконец, приблизить отечественную муниципальную власть к международным стандартам. В Хартии сказано, что местное самоуправление – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. При решении вопроса о том, какие именно публичные дела необходимо передать в ведение местного самоуправления, следует исходить из его целей и задач, основных функций, вытекающих из конституционных норм о местном самоуправлении как институте публичной власти.

---

<sup>1</sup> URL: <http://base.consultant.ru>

<sup>2</sup> Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

В числе основных функций местного самоуправления в муниципально-правовой науке называют обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования<sup>3</sup>. Это напрямую связано с необходимостью осуществления главной цели местного самоуправления – решения вопросов местного значения, под которыми в ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Обеспечение органами местного самоуправления должного уровня жизни населения в рамках их компетенции требует максимального использования всех ресурсов и возможностей подведомственной территории, комплексного подхода к осуществлению управленческой деятельности. Комплексность (от лат. *complexus* – связь, сочетание) – это полнота, системность, взаимосвязанность анализа, планирования, управления<sup>4</sup>.

В исследовании Дальневосточного научного центра местного самоуправления говорится, что определение комплексного социально-экономического развития включает три основные позиции:

- развитие инфраструктуры муниципального образования;
- генеральный план застройки;
- развитие всех основных сфер жизнедеятельности муниципального образования в комплексе.

Третья позиция заключается в том, что муниципальное образование понимается как целостное социально-экономическое явление, которое имеет свои внутренние законы развития, и если жителям поселения законом предоставлено право ставить и решать вопросы развития муниципального образования, то термин «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования» должен относиться не к отдельным сферам жизнедеятельности, а ко всему муниципальному образованию, включая наряду с традиционно муниципальными сферами (такими, как коммунальное хозяйство) и иные сферы, в том числе взаимодействие с органами государственной власти, с органами местного самоуправления других муниципальных образований, с экономическими структурами различных форм собственности, формирование и развитие системы подготовки жителей к осуществлению местного самоуправления, развитие духовной жизни муниципального образования и др.<sup>5</sup>

Исходя из принципов самостоятельности и организационной обособленности местного самоуправления в решении вопросов местного значения, именно на органы местного самоуправления возлагается основная ответственность за комплексное экономическое и социальное развитие со-

---

<sup>3</sup> См., например: *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд. М., 2006. С.131–132 ; *Алмаев М. Х., Макарычев В. Н.* Проблемы и перспективы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований России // *Гос. власть и местное самоуправление.* 2007. № 4. С. 35–42 ; *Холопов В. А.* Задачи местного самоуправления при реализации комплексного подхода к стратегическому планированию // *Конституционное и муниципальное право.* 2008. № 13. С. 26–30 ; и др.

<sup>4</sup> URL: <http://enc-dic.com/legal/Kompleksnost-8436.html>

<sup>5</sup> URL: <http://www.dvncms.khv.ru/node/359>

ответствующего муниципального образования, поскольку расположенные в муниципальном образовании территориальные подразделения органов государственной власти, в том числе исполнительной власти субъектов РФ, занимаются, как правило, лишь каким-то одним направлением государственной деятельности. Отсюда вытекает **прямая зависимость** между вниманием, которое органы местного самоуправления уделяют комплексному социально-экономическому развитию муниципального образования, их возможностями обеспечить надлежащую реализацию данной функции и, соответственно, состоянием развития территории муниципального образования, его экономики и социальной сферы.

Органы местного самоуправления в случаях, предусмотренных в законодательстве, обладают **властными полномочиями в отношении всех** расположенных на их территории участников хозяйственной деятельности (например, установление для предприятий, учреждений, организаций, не являющихся муниципальной собственностью, различного рода квот; принятие решений о выдаче либо отказе в выдаче различного рода разрешений, лицензий и т.п.) Так, в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органы местного самоуправления могут предоставлять муниципальные преференции отдельным субъектам экономической деятельности, но только в целях, указанных в данном законе.

Муниципальные правовые акты органов местного самоуправления **обязательны** для всех, кому они адресованы, и за их неисполнение могут быть установлены меры ответственности.

От каких же факторов зависит успешность данного направления управленческой деятельности органов местного самоуправления? Как минимум от следующих обстоятельств:

- четкого закрепления в законодательстве содержания данной функции местного самоуправления и полномочий по ее осуществлению;
- достаточности экономических и финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления;
- взаимодействия между органами местного самоуправления и расположенными на территории муниципального образования предприятиями и организациями, некоммерческими структурами;
- согласованного решения органами местного самоуправления и органами государственной власти на территории муниципального образования тех вопросов, которые представляют для них взаимный интерес, являются своего рода «предметами совместного ведения» как для государственной, так и для муниципальной власти;
- наличия квалифицированных кадров в структуре органов местного самоуправления, способных решать все, даже сложные задачи развития современных муниципалитетов, особенно крупных и крупнейших.

Рассмотрим подробнее, как эти условия реализуются в современной практике.

### **1. Законодательное регулирование деятельности органов местного самоуправления по обеспечению комплексного экономического и социального развития муниципального образования.**

Федеральный закон № 131-ФЗ в ст. 17 закрепляет следующие полномочия органов местного самоуправления:

• *Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования.*

Принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении относятся к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Порядок разработки, принятия планов и программ муниципального образования определяется также муниципальными нормативными актами. Примерным ориентиром для данной работы органов местного самоуправления могут быть положения Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (в ред. от 09.07.1999 № 159-ФЗ).

Однако этого явно недостаточно для того, чтобы говорить о четкой правовой регламентации процесса планирования на муниципальном уровне. К примеру, нуждаются в уточнении следующие вопросы:

1. Какие именно планы и программы обязательно должны приниматься в муниципальном образовании? В настоящее время в законодательстве называются следующие программы:

– подготовка и утверждение документов территориального планирования; утверждение правил землепользования и застройки; разработка и реализация местных программ использования и охраны земель;

– формирование и осуществление муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства с учетом национальных и местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;

– утверждение правил благоустройства территории;

– утверждение в соответствии с документами территориального планирования муниципальных образований программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры; утверждение инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры;

– разработка и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и др.

2. Должны ли эти планы и программы различаться в зависимости от видов муниципальных образований? Вряд ли в крупном городском округе и небольшом сельском поселении могут полностью совпадать направления, цели и задачи развития их территорий. В некоторых поселениях вообще может не быть, например, организаций коммунального комплекса. Какие программы их развития или инвестиционные программы должны в этом случае утверждать их органы местного самоуправления?

3. Должен ли приниматься единый документ о комплексном развитии муниципального образования и на какой именно период? На наш взгляд, целесообразно, чтобы представительный орган муниципального образования каждого нового созыва определял приоритеты в своей деятельности на предстоящий срок своих полномочий, обсуждал их с населением муниципального образования (опросы, публичные слушания и т.п.), и закреплял

в виде некоего программного документа, плана. По его выполнению избиратели смогут судить о действенности и эффективности именно данного состава органов местного самоуправления, чтобы на очередных выборах сделать правильный вывод о том, переизбирать ли данных депутатов или главу муниципального образования на очередной срок.

Отсутствие подобного правила приводит к тому, что средства местных бюджетов как бы «размываются» по многим направлениям, из-за множества текущих проблем не удается заниматься стратегическими направлениями развития муниципалитетов.

4. Должна ли предусматриваться ответственность органов местного самоуправления в случае неисполнения планов и программ, обусловленного именно субъективными причинами ненадлежащей организации их исполнения.

В настоящее время в муниципально-правовой науке актуальным является вопрос о развитии института муниципально-правовой ответственности. В частности, к ней относят такую меру, как удаление в отставку главы муниципального образования по решению представительного органа. Возможно, факт неисполнения планов и программ по вине главы муниципального образования или главы местной администрации должен стать основанием для рассмотрения вопроса об ответственности данного должностного лица перед населением (отзыв или удаление в отставку главы муниципального образования) или досрочного расторжения контракта с главой местной администрации.

Еще одно предложение заключается в том, что планирование социально-экономического развития муниципального образования следует отнести **к перечню вопросов местного значения** (отдельные планы и программы называются в ст. 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ), а не к разновидности полномочий органов местного самоуправления, т.е. исключить это положение из ст. 17 данного закона.

Как отмечают М. Х. Алмаев и В. Н. Макарычев, существующий вариант правового регулирования рассматриваемого вопроса приводит к парадоксальной ситуации – инструмент для управления развитием на местном уровне в руках у муниципалов вроде бы есть, а сферы его применения – нет.

Отсюда ими делаются два вывода. Во-первых, данный нормотворческий казус можно рассматривать как косвенное свидетельство потери акцента на самостоятельное социально-экономическое развитие муниципалитетов в Федеральном законе № 131-ФЗ. Во-вторых, тот факт, что за все время обсуждения данного закона вопрос об отмеченном несоответствии практически не поднимался, свидетельствует о слабости идеи самостоятельного муниципального социально-экономического развития в принципе, хотя именно местное самоуправление и должно было бы непосредственно этим заниматься<sup>6</sup>.

• *Организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального обра-*

<sup>6</sup> См.: Алмаев М. Х., Макарычев В. Н. Указ. соч. С. 36.

зования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ.

Данная деятельность осуществляется в порядке, предусмотренном постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 670 «О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования».

Для реализации данного полномочия необходимы создание и развитие муниципальной статистики, поскольку в настоящее время в большинстве муниципальных образований подобная работа практически не ведется. Необходимую информацию органы местного самоуправления сами запрашивают в органах государственной статистики, что в корне неверно. Важно также, чтобы эти статистические показатели были доступны и населению муниципального образования для объективной оценки качества работы органов местного самоуправления.

• *Осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.*

Это полномочие органов местного самоуправления в целях экономического и социального развития своих территорий реализуется в основном в крупных муниципалитетах, таких как городские округа и муниципальные районы. В этом вопросе органам местного самоуправления, безусловно, необходима помощь органов государственной власти субъектов РФ, которые в большей степени обладают информацией о зарубежных компаниях, заинтересованных в сотрудничестве, создании совместных предприятий в тех или иных муниципальных образованиях и т.п.

## **2. Наличие достаточных экономических и финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления.**

Практически все исследования, посвященные современному российскому местному самоуправлению, в качестве основных проблем, препятствующих его развитию, отмечают, прежде всего, отсутствие надлежащих финансовых ресурсов, соразмерных объему компетенции муниципальных образований.

Без кардинального решения этого вопроса на федеральном уровне государственной власти, закрепления за муниципальными образованиями надежных источников доходов местных бюджетов невозможно будет обеспечить экономическое и социальное развитие их территорий в соответствии с требованиями сегодняшнего дня. Поэтому именно данная проблема должна быть в числе приоритетных при разработке современной концепции реформирования местного самоуправления.

## **3. Взаимодействие между органами местного самоуправления и расположенными на территории муниципального образования предприятиями и организациями, некоммерческими структурами.**

Во многих муниципальных образованиях Российской Федерации отсутствуют должное сотрудничество и взаимопонимание между органами муниципальной власти и бизнесом.

Особое внимание со стороны органов местного самоуправления должно уделяться развитию малого и среднего бизнеса на своей территории, ока-

занию ему всесторонней помощи и поддержки. Так, в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, включает в себя финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку таких субъектов и организаций, поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации их работников, поддержку в области инноваций и промышленного производства, ремесленничества, поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность, поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих сельскохозяйственную деятельность.

К сожалению, во многих муниципальных образованиях все ограничивается лишь утверждением необходимых программ, реальная же деятельность по их реализации, по стимулированию открытия новых, развитию имеющихся производственных мощностей практически не осуществляется. Нет должной заботы об инвестиционной привлекательности своих территорий.

В связи с этим следует положительно оценить решение, принятое на заседании Правительства РФ, состоявшегося 3 октября 2013 г. Так, Минфину и Минэкономразвития России было поручено подготовить и представить в Правительство предложения по расширению источников доходов местных бюджетов за счет передачи им 100 % доходов от упрощенной системы налогообложения начиная с 2015 г. Это должно повысить заинтересованность органов местного самоуправления в развитии малого и среднего бизнеса на своих территориях<sup>7</sup>.

#### **4. Согласованное решение органами местного самоуправления и органами государственной власти на территории муниципального образования тех вопросов, которые представляют для них взаимный интерес, являются своего рода «предметами совместного ведения» как для государственной, так и для муниципальной власти.**

Действующее законодательство о компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления не всегда четко разграничивает сферы и вопросы их деятельности. Широко применяется также практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Однако вместо равноправного партнерства и сотрудничества во многих субъектах РФ превалирует тенденция неоправданного вмешательства органов государственной власти в компетенцию муниципального образования, когда все наиболее важные, стратегические решения развития муниципалитетов принимаются не органами местного самоуправления с участием населения, а органами государственной власти субъектов РФ. Подобная ситуация стимулируется постоянно расширяющейся практикой замены в структуре финансовой помощи местным бюджетам дотаций на субсидии, которые, хотя и направляются на решение вопросов

<sup>7</sup> URL: <http://government.ru/meetings/6625/decisions>

местного значения, но только тех, которые определены самими органами государственной власти.

В силу этого необходимо **законодательно** закрепить основы взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в части планирования развития территорий муниципальных образований. При этом следует руководствоваться положениями ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления о том, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти, и что необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

**5. Наличие квалифицированных кадров в структуре органов местного самоуправления, способных решать даже сложные задачи развития современных муниципалитетов, особенно крупных и крупнейших.**

Проблема подготовки квалифицированных кадров для многих муниципальных образований, особенно поселенческого уровня, является весьма сложной, и решить ее они вряд ли смогут самостоятельно. Поэтому организация процесса подготовки и переподготовки муниципальных служащих должна осуществляться органами государственной власти субъектов РФ, в том числе путем формирования соответствующих госзаказов и заключения договоров с вузами, учебными центрами и т.п.

Таким образом, задача повышения эффективности функционирования российского местного самоуправления, совершенствования его компетенции должна решаться на основе проверенных практикой международных стандартов и принципов, закрепленных Европейской хартией местного самоуправления, исходя из его конституционной природы как института публичной власти, ответственного в том числе за обеспечение комплексного экономического и социального развития территорий муниципальных образований.