

ДИСКУССИОННАЯ ПЛОЩАДКА

УДК 338.2

DOI: 10.17223/19988648/39/14

Т.А. Петрова

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЯХ

В статье рассматриваются вопросы организации жизнедеятельности института местного самоуправления, его реальных возможностей на современном этапе развития государства, а также проблемы организации взаимоотношений уровней власти и способности органов местного самоуправления эффективно решать вопросы местного значения и делегируемые государственные полномочия в условиях тотальной зависимости от бюджетов вышестоящих уровней. Кроме этого, анализируются возможности органов местного самоуправления эффективно исполнять в полном объеме делегируемые государственные полномочия, подчеркивается важность эффективной работы института местного самоуправления, как уровня самого близкого к населению и поэтому обладающего серьезными возможностями формирования определенной репутации власти вообще в государстве.

Ключевые слова: местное самоуправление, делегируемые государственные полномочия, местные налоги, безвозмездные поступления из вышестоящих уровней власти.

Все население нашей страны живет в муниципальных образованиях: сельских или городских поселениях, муниципальных районах, городских округах, и вне зависимости от типа муниципалитета граждан в соответствии с действующим законодательством должен получать общественные блага, которые необходимы человеку для организации жизнедеятельности. Именно на уровень местного самоуправления отнесены вопросы повседневного спроса жителей, которые должны решаться непосредственно на территории муниципалитета, причем ответственность по решению этих вопросов находится в компетенции органов местного самоуправления, подотчетных и подконтрольных населению муниципального образования. А вопросы местного значения – это теплоснабжение, водоснабжение, электроснабжение, дороги, школы и сады, дома культуры и котельные и многое другое, что является ежедневной потребностью человека. Если сравнить уровни власти в федеративном государстве с пирамидой, то основанием этой пирамиды является институт местного самоуправления и от того, насколько он эффективен и устойчив, зависит устойчивость пирамиды в целом. Конкурентоспособность государства в значительной степени связана с устойчивым социально-экономическим развитием муниципальных образований.

По информации, предоставленной субъектами Российской Федерации, на 1 января 2016 г. на их территориях действует 22 756 муниципальных образований: городские округа – 529 536 единиц, городские округа с внутригородским делением – 1, внутригородские районы, муниципальные районы – 1 819 единиц, городские поселения – 1 627 единиц, сельские поселения –

18 499 единиц, внутригородские муниципальные образования – 267 единиц [1. С. 2]).

Из приведенной информации понятно, что основу составляют сельские поселения, которые в совокупности с городскими образуют муниципальные районы. Организация вопросов местного значения напрямую связана с объемом финансовых средств в местном бюджете, который формируется из собственных доходов и поступлений из вышестоящих бюджетов на базе принципов бюджетного федерализма, основанных на разделении полномочий между уровнями власти с соответствующими финансовыми средствами на организацию данных полномочий. На современном этапе развития институтов государственной власти и местного самоуправления можно со значительной долей истины утверждать, что по фактическому состоянию социально-экономического положения, финансового обеспечения жизнедеятельности абсолютного большинства муниципальных образований институт местного самоуправления по своей сути становится нижним уровнем государственного управления, теряя при этом рычаги самостоятельного принятия решений ввиду значительной дотационности местных бюджетов.

Эффективное исполнение вопросов местного значения зависит от наполняемости доходов местного бюджета, причем принципиально важным является уровень собственных доходов местного бюджета, который по сути отражает степень налогооблагаемой базы муниципалитета и позволяет судить о действительной самостоятельности местной власти. В рамках действующего бюджетного законодательства суперцентрализация налоговых источников на федеральном уровне при значительной децентрализации полномочий на региональный и муниципальный уровни привела к тотальной дотационности института местного самоуправления и высокой степени зависимости от региональной и федеральной властей.

По сути, под вопросом оказываются основополагающие статьи Европейской хартии местного самоуправления, где в ст. 9 означено, что органы местного самоуправления имеют право получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций, и финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им по конституции или закону полномочиям.

Понятно, что формулировка «имеют право» не обязывает, а декларирует значимость необходимого объема финансовых средств для организации исполнения вопросов местного значения, но и очень важный принцип в том, что органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются данными средствами и они, эти средства, соразмерны полномочиям.

Федеральный закон ФЗ-131 от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определил «закрытый» перечень вопросов местного значения для всех типов муниципальных образований, существовавших на тот период, но за последующие годы этот перечень изменялся в сторону увеличения вопросов местного значения не один раз без увеличения доходов местных бюджетов, а также делегирование государственных полномочий без достаточного финансового обеспечения. Для примера: для муниципального района были введены в закон такие вопросы местного

значения, как предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального района сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции (п. 8.1 введен Федеральным законом от 19.07.2011 № 247-ФЗ); осуществление муниципального лесного контроля (п. 29 введен Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ); сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального района; охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального района (п. 19.3 введен Федеральным законом от 22.10.2014 № 315-ФЗ) и многие другие.

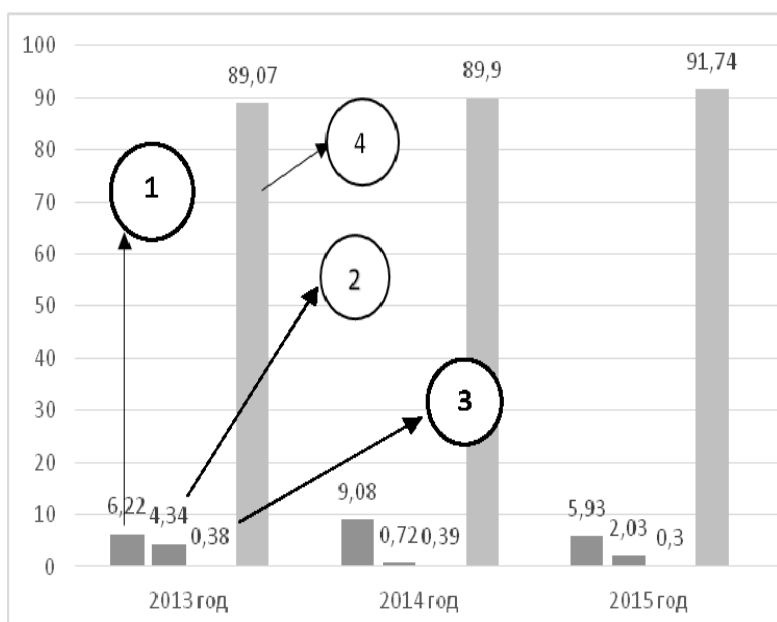
Участились случаи принятия решений контролирующими органами, которые априори не могут быть выполнены органами местного самоуправления. Например, «по информации Дзержинского районного Совета депутатов (Красноярский край), Роспотребнадзором вынесено предписание Нижнетайскому сельсовету по качеству питьевой воды, на реализацию которого потребуется минимум 30 млн руб., в то время как годовой бюджет сельсовета составляет 3,5 млн руб., а предписание предлагается исполнить в течение года. В Ольгинском муниципальном районе Приморского края всем поселениям предъявлено требование обеспечить исполнение требований противопожарной безопасности в полном объеме. Для осуществления этого только в одном населенном пункте требуется 1,214 млн руб., тогда как в состав поселения входят по два, три и более населенных пункта, а средний годовой бюджет поселения в целом составляет около 1,2 млн руб.» [2. С. 3].

Для реализации таких вопросов необходимы значительные финансовые средства, которые местная власть обязана изыскать в рамках своего бюджета, что крайне проблематично, причем процедура увеличения вопросов местного значения продолжается при неменяющихся условиях межбюджетных отношений. Муниципалитеты оказываются в ситуации, когда они обязаны организовать исполнение вопросов местного значения в должном объеме и качестве, но объективно это невозможно осуществить в рамках местного бюджета, причем предпринять в рамках действующего законодательства действия по реальному увеличению сборов по местным налогам не представляется возможным, так как даже если эти налоги поступят в местный бюджет в полном объеме, они не смогут решить вопрос достаточности средств местного бюджета.

По исполнению делегированных государственных полномочий тоже не все просто в части обеспечения достаточными финансовыми средствами: так, исполнение законодательства в части предоставления жилья детям-сиротам стало для большинства муниципалитетов «головной болью», средств выделяется часто недостаточно для покупки жилья в соответствии с нормами и уровнем благоустройства, постоянные конкурсы ни к чему не приводят, рыночная стоимость жилья не соответствует тем средствам, которые предоставляются вышестоящим уровнем власти на делегируемые полномочия, за всей процедурой внимательно наблюдают контролирующие органы, и местная власть оказывается в непростой ситуации, когда надо исполнить делегиро-

ванные полномочия, но для исполнения в должной мере не хватает финансовых ресурсов [3. С. 1].

В объеме поступивших по состоянию на 01.01.2017 г. доходов местных бюджетов налоговые доходы составили 1 053,6 млрд руб. (28,9%), неналоговые – 277,5 млрд руб. (7,6%), безвозмездные поступления, в том числе межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней с учетом субвенций – 2 314,0 млрд руб. (63,5%) [4. С. 5]. Собственные доходы местных бюджетов (без учета других безвозмездных поступлений, в том числе возвратов остатков прошлых лет), которые используются муниципальными образованиями для финансового обеспечения решения вопросов местного значения, по состоянию на 01.01.2017 г. выросли на 4,1% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года и составили 2 347,3 млрд руб. В данном случае увеличение доходов местных бюджетов связано с организацией дорожных фондов за счет акцизов на нефтепродукты. В структуре собственных доходов местных бюджетов (без учета других безвозмездных поступлений, в том числе возвратов остатков прошлых лет) собственные доходы бюджетов городских округов, с учетом внутригородского деления, занимают 49,8%, бюджетов муниципальных районов 34,6%, бюджетов сельских поселений 8,1%, бюджетов городских поселений 6,5%, бюджетов внутригородских муниципальных образований 0,9% и бюджетов внутригородских районов 0,1% [4. С. 5].



- 1 – налоговые доходы;
- 2 – неналоговые доходы;
- 3 – предпринимательская деятельность;
- 4 – безвозмездные поступления.

Рис. 1. Структура доходов бюджета Суловского сельского поселения (Кемеровская область) в 2013–2015 гг., % [5]

Это в среднем по всем муниципальным образованиям, но в своем большинстве, особенно на уровне сельских поселений, доля безвозмездных поступлений гораздо выше и доходит до 90 и выше процентов, причем большинство финансовых средств, поступающих из вышестоящих уровней бюджетов, идут целевым порядком, т.е. муниципалитет обязан расходовать данные средства только на определенные цели и никак иначе, и, по сути, особенно сельские поселения практически не имеют возможности самостоятельно распоряжаться средствами местного бюджета, поскольку большинство этих средств имеет целевое назначение и эта цель определена уровнем вышестоящих органов власти.

Представленная диаграмма наглядно демонстрирует увеличение размера безвозмездных поступлений из вышестоящего бюджета вследствие сокращения налогооблагаемой базы и, как, следствие, сокращение налоговых поступлений в бюджет (рис. 1).

Распределение муниципальных образований в зависимости от собственных доходов местных бюджетов показывает, что наименее обеспеченными остаются бюджеты городских и сельских поселений (0,8% в общей доле собственных доходов). При этом общая доля поселений (городских и сельских) в количественном соотношении составляет 88,6% [6. С. 453].

Общий объем доходов, поступивших за счет налогов, нормативы по которым установлены на федеральном уровне, оценивается в 1 053,6 млрд руб., или в 28,9% от общего объема доходов местных бюджетов. В современной российской бюджетной системе у местного самоуправления из местных налогов, да и то на уровне поселений, два налога: налог на имущество физических лиц и земельный налог. Основой местных бюджетов является федеральный налог на доходы физических лиц, причем это налог расщепляемый, и в местные бюджеты поступает небольшая доля, но во многих местных бюджетах все равно этот налог является опорным и составляет до 70% от всех налоговых доходов местных бюджетов. Особенно это наглядно видно на бюджетах сельских поселений, где основными поставщиками данного налога являются работники бюджетной сферы: учителя, врачи, работники культуры. И здесь, по нашему мнению, кроется одна из серьезнейших проблем существующей социально-экономической ситуации, а именно слабое формирование класса собственников как таковых, на котором стоит вся налогооблагаемая база местного самоуправления в зарубежных моделях. Класс собственников в России сформирован, но совершенно определенным образом.

Проводимые последние 20 лет реформы, связанные с приватизацией, реструктуризацией государственной и частной собственности, которые имеют целью формирование так необходимого для устойчивого экономического и социального развития среднего класса хозяйствующих субъектов, не дали желаемого результата. Собственность осталась сконцентрированной в руках узкого круга собственников. Социальные отношения собственности, складывающиеся в нашей стране, имеют следующую социальную структуру: 7,4% – полные хозяева собственности; 14,8 – неполные хозяева, совладельцы; 3,3% владеют акциями других предприятий; 74,4% работают по контракту, без владения собственностью [7. С. 26].

Напомним, что в Канаде налог на недвижимость составляет 49,5% в доходах муниципалитетов, а в США – 21% . По своей сути этот налог – один из надежных источников формирования местных бюджетов, но для условий местного самоуправления Российской Федерации он по вышеуказанным причинам пока слабо применим [8].

Экономика муниципалитета тесно связана со стратегией развития региона. В современных условиях экономического кризиса, когда субъекты Федерации находятся в достаточно сложном положении, на 1 декабря 2016 г. задолженность регионов хоть и снизилась на 110,2 млрд руб. и составила 2,208 трлн руб., что почти на 5% меньше, чем в январе уходящего года. Правда, рост объемов долговых обязательств за январь – ноябрь отмечается в 34 регионах, все эти долги заложены в бюджеты, дефицит возрастает. Так, по 2015 г. доходы субъектов Федерации составили 9 трлн руб., а расходы – 10 трлн руб. «Это означает, что в целом консолидированные бюджеты регионов дефицитны на 1 трлн руб. По информации Счетной палаты Российской Федерации, расходы на обслуживание долга регионов за 10 месяцев 2015 г. возросли в структуре расходов регионов более чем на 30%, т.е. постепенно идет вытеснение других расходов, потому что нужно платить процентные платежи» [9. С. 1]. Это, безусловно, сказывается на бюджетах муниципальных образований.

Современная экономическая ситуация в России характерна продолжением экономического структурного кризиса, который в большей степени порожден не столько внешними, сколько внутренними проблемами, где одной из самых значительных является исчерпание модели экстенсивного роста, основанной на вовлечении свободных ресурсов (мощностей и рабочей силы), быстрорастущего внутреннего и внешнего спроса (благодаря доходам от сырьевого экспорта) [6. С. 456].

Суть преодоления данного кризиса состоит в необходимости ухода от рентной экономики, причем сырьевой сектор по-прежнему может занимать значительную долю в формировании ВВП, в данном случае доминантой служит степень эффективности технологий и институтов. Одним из таких институтов является местное самоуправление.

Философия местного самоуправления напрямую связана с тем, что население муниципалитета может самостоятельно решать свои проблемы, имея при этом возможность вводить, отменять, менять ставки собственных налогов и сборов. На современном этапе муниципалитеты фактически лишены этой возможности ввиду значительного числа полномочий и ничтожной доли собственных налогов, немалой доли межбюджетных трансфертов, большая часть из которых имеет целевое назначение, т.е. институт местного самоуправления по своей сути становится структурным уровнем государственного управления.

Местный уровень является важнейшей компонентой формирования устойчивого института власти в стране, поскольку уровень районного управления, а тем паче поселенческого, – это самый близкий к населению уровень власти и от эффективности его деятельности, решения ежедневных проблем населения, умения взаимодействовать с местным сообществом напрямую зависит формирование взаимоотношений власти и населения. Следовательно,

стратегическим приоритетом государства должно стать финансовое обоснование и обеспечение минимальных государственных социальных стандартов, которые гарантировали бы определенный минимально допустимый уровень жизни во всех муниципальных образованиях, регионах и страны в целом, а эти стандарты можно увеличивать в зависимости от финансовых возможностей региона и муниципалитета.

Литература

1. *Информация* с официального сайта Министерства финансов РФ. URL: http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/#
2. *Шугрина Е.С.* Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10 (59). Октябрь.
3. *В текущем году* Колпашевская городская прокуратура Томской области в судебном порядке защитила жилищные права семи граждан, оставшихся без родительского попечения в несовершеннолетнем возрасте. URL: <http://procrf.ru/news/414238-v-tekuschem-godu-kolpashevskaya.html>
4. *Информация* с официального сайта Министерства финансов Российской Федерации: URL: <http://minfin.ru/ru/performance/budget/govprog/regfin/##ixzz4FaGCzj00> <http://minfin.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/#>
5. *Информация* с официального сайта Сусловского сельского поселения Мариинского района Кемеровской области. URL: <http://www.mariinsk.ru/sp/suslovo/>
6. *Российская экономика в 2015 году: тенденции и перспективы* (Вып. 37) / В. Май [и др.]; под ред. С.Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), А.Д. Радыгина; Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2016. 472 с.
7. *Менеджмент* / под общ. ред. А.Л. Гапоненко. М.: Изд-во РАГС; ИНФРА-М, 2013. 480 с.
8. *Петрова Т.А.* Устойчивое социально-экономическое развитие муниципальных образований: дис. ... канд. экон. наук. URL: <http://economy-lib.com/ustoychivoe-sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-munitsipalnyh-obrazovaniy>
9. *Регионы* всякие нужны [Электронный ресурс]. URL: <http://politrussia.com/ekonomika/regiony-vsyakie-nuzhny-796/>

Petrova Tatiyana A. Tomsk state pedagogical university. E-mail: petrovata@tspu.edu.ru

LOCAL GOVERNMENT IN MODERN REALITIES

Keywords: local government, delegated state powers, local taxes, gratuitous income from higher levels of government.

In the article questions of local government institute vital functions organization, its real possibilities at the present state development stage are considered. The relations organization problems between the levels of governance and the capacity of local government to effectively address issues of local importance are envisaged as well as delegated state powers in the context of total dependence on the budgets of higher levels are examined. In addition, the capacity of local governments to effectively discharge the delegated state powers is analyzed. The importance of effective work of the local government institution as the level closest to the population is highlighted. Local governments are claimed to have serious opportunities to shape the reputation of state power.

References

1. Information from the official site of the Ministry of Finance of the Russian Federation http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/#
2. *Shugrina Ye.S.* Osnovnyye napravleniya povysheniya prestizha munitsipalnoy sluzhby// Actual problems of Russian law. 2015. № 10 (59). October.
3. In the current year, the Kolpashevo City Prosecutor's Office of the Tomsk Region defended the housing rights of seven citizens who had been left without parental care at the age of a minor in court procedure <http://procrf.ru/news/414238-v-tekuschem-godu-kolpashevskaya.html>

4. Information on the official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation: <http://minfin.ru/ru/performance/budget/govprog/regfin/##ixzz4FaGCzj00> <http://minfin.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/#>
5. Information from the official site of Suslovsky rural settlement of Mariinsky district of Kemerovo region <http://www.mariinsk.ru/sp/suslovo/>
6. The Russian economy in 2015: trends and prospects (Issue 37) / [V. Mau et al.; Ed. Sinelnikova-Muryleva SG (Ed.), Radygina AD]; Institute of Economic Policy. E.T. Gaidar. Moscow: Publishing house of Institute of Gaidar, 2016, pp. 472
7. Management / Under total edited by Gaponenko A.L. Moscow : Publishing house RAGS; INFRA-M, 2013, pp. 480.
8. Petrova T.A. Ustoychivoye sotsialno-ekonomicheskoye razvitiye munitsipalnykh obrazovaniy. Diss. <http://economy-lib.com/ustoychivoe-sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-munitsipalnyh-obrazovaniy>
9. Regions all sorts are needed [Electronic resource] <http://politrussia.com/ekonomika/regiony-vsyakie-nuzhny-796/>.

Petrova T.A. Mestnoe samoupravlenie v sovremennykh realiyah [Local government in modern realities]. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics, 2017, no 39, pp. 174–181.