

УДК 352.072.1

**РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ***П. Д. Косинский, О. А. Абраменко***LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM: EXPERIENCE, PROBLEMS AND DEVELOPMENT PERSPECTIVES***P. D. Kosinskiy, O. A. Abramenko*

В статье исследован опыт реализации реформы местного самоуправления. Авторами предпринята попытка из множества проблем, сопровождающих реформу местного самоуправления, оценить накопленный опыт, выявить наиболее существенные препятствия, сдерживающие этот процесс и наметить возможные направления развития.

The article analyses the results of the reform of local self-government. The authors have made an attempt to identify the numerous problems accompanying the reform of local self-government, to assess the accumulated experience, to identify the most significant obstacles hampering the process and to outline the possible development perspectives.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; муниципальные образования; двухуровневая модель местного самоуправления; вопросы местного значения; полномочия; налоговая система и собственные доходы.

**Keywords:** local self-government, municipalities, two-level model of local self-government, questions of local value, powers, tax system and personal revenues.

Местное самоуправление является одним из важнейших условий формирования демократии в России. После принятия Конституции Российской Федерации, которая закрепила местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, оно приобрело новое качество. Новая концепция местного самоуправления определила, что его органы не входят в систему органов государственной власти, не подчинены друг другу, имеют собственную компетенцию.

В то же время Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил местное самоуправление «как выражение власти народа» [1]. По своей сути такой подход к реализации демократических принципов управления относится к государственной власти и входит в противоречия с принципами местного самоуправления.

Кроме того, в сознании населения сохраняется «советская» модель управления, которая основывалась на иерархической соподчиненности всех ступеней властной вертикали. Необходимость понимания природы и сущности местного самоуправления порождает возникновение различного рода подхода и понимания этого процесса между сторонниками «государственной» и «общественной теорий». Этим можно объяснить стремление некоторых субъектов Российской Федерации подменить систему местного самоуправления вертикалью органов государственной власти.

Накопленный опыт (с начала реализации ФЗ № 131 в 2006 году) формирования местного самоуправления показал, что осуществляется оно неоднородно и противоречиво, сопровождается серьезными проблемами правового, экономического, финансового, социального и политического характера.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым практически сформировалась конфигурация территориальной организации муниципальных образований, основан на двух критериях к их размерам.

1. В соответствии с демографическим критерием размеры территории сельского поселения определяется с учетом численности населения (п. 10 ч. 1 ст. 11 № 131-ФЗ). Право на самостоятельное осуществление местного самоуправления (наделение статусом муниципального образования) получают сельские поселения с числом жителей более 1000 человек, а для территорий с высокой плотностью населения – более 3000 человек.

2. Пространственный критерий определяет границы муниципального образования сельского поселения с пешеходной доступностью его административного центра (п. 11 ч. 1 ст. 12 ФЗ №131).

Данные критерии предназначены только для сельских поселений. В отношении городских поселений и городских округов иных количественных критериев закон не установил. В соответствии со статьей 85 этого закона органы государственной власти субъектов РФ устанавливают границы муниципальных образований и наделяют соответствующее муниципальное образование статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района путем принятия закона. Таким образом, федеральным законом определены полномочия органов государственной власти субъекта РФ в части разработки и принятия закона, определяющего статус и устанавливающего границы муниципальных образований Кемеровской области.

По закону Кемеровской области от 17 декабря 2004 года № 104-ОЗ «О статусе и границах муниципальных образований» в Кемеровской области сформировано 223 муниципальных образования, из них 16 городских округов, 18 муниципальных районов, 22 городских и 167 сельских поселения. Концептуально важным в законе является образование на территории области городских округов и муниципальных районов на основе существовавших муниципальных образований в целях сохранения преемственности организации местного самоуправления. При осуществлении нового территориального деления проводилась своего рода ревизия того, что было на этот момент в

населенных пунктах, с целью избежать чрезмерного дробления органов местного самоуправления.

Таким образом, структура муниципальных образований в области отражает суть основных преобразований реформы: введена двухуровневая модель местного самоуправления, которая призвана обеспечить формирование муниципальных образований на уровне поселений и на уровне муниципальных районов; кроме того, созданы городские округа – одноуровневые муниципальные образования, выполняющие функции как поселений, так и районов. Следует отметить, что накануне принятия Федерального закона №131-ФЗ численность городского населения составляла 2536,8 тыс. человек, проживающих в 16 городских округах [2]; возросло внимание к вопросам совершенствования местного самоуправления на сельском уровне; существенно увеличился перечень вопросов местного значения по сравнению предыдущим законом о местном самоуправлении; полномочия муниципальных образований разделяются между поселениями и районными уровнями, при этом муниципальные районы решают не только вопросы местного значения, но и исполняют многие ключевые функции на территориях сельских поселений.

Анализируя прошедший период реформирования местного самоуправления можно выделить следующие проблемы, оказывающие сдерживающее влияние на этот процесс.

Одним из сдерживающих факторов, по нашему мнению основополагающим, развития местного самоуправления является его невостребованность в общественном сознании. Население городских и сельских муниципальных образований психологически не готово к реализации идеи местного самоуправления и осознанию того, что уровень социально-экономического развития территорий зависит в значительной степени от местных сообществ. Определенная часть населения пассивна и не верит в позитивные результаты реформирования местного самоуправления.

Основывается данный вывод на исследованиях ВЦИОМ, проведенных в 2006 году, когда на вопрос: «На ваш взгляд, изменится ли что-то в вашем городе (поселке) после реализации реформы местного самоуправления?» – лишь 15 % опрошенных ответили: «Скорее изменится в лучшую сторону», «Все останется по-прежнему» – 45 %, «Скорее изменится в худшую сторону» – 17 % [3].

За прошедший период времени, по мнению авторов, отношение к местному самоуправлению изменилось незначительно. В 2009 году по заказу Общественной палаты Кемеровской области Кузбасским центром общественного мнения были проведены социологические исследования «Гражданское общество в Кузбассе – 2008». Опрос населения показал, что реформирование местного самоуправления поддерживают 70 % жителей, а готовность участвовать лично в решении вопросов местного значения готовы только 7 % [4]. Самой распространенной причиной неготовности населения к активной управленческой деятельности, по мнению кузбассовцев, была и остается привычка жить по указке сверху. Почти половина опрошенных указала данный фактор. Около 30 % оп-

рошенных указали на пассивность, инертность, безразличие людей по своей природе.

В 2012 году студентами Кузбасского технического университета, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», проведен выборочный опрос населения Крапивинского и Кемеровского районов Кемеровской области с целью выявления отношения населения к местному самоуправлению.

Показательно, что о местном самоуправлении не имеют представления четверть опрошенных (25 %), слабо представляют – 41 % опрошенных. То есть, две трети населения либо не знает, либо слабо представляет себе сущность, организацию, принципы и значимость местного самоуправления.

При решении вопросов местного значения подавляющее большинство опрошенных (57 %) считают деятельность органов местного самоуправления неэффективной. Только 10 % респондентов все-таки считают, что местное самоуправление эффективно, треть (33 %) полагают, что оно справляется с решением отдельных вопросов. Что же касается личного участия в решении вопросов местного значения, то их категория составила 10 %. Сравнительный анализ отношения населения к местному самоуправлению представлен в таблице 1.

Одобрив в целом идею реформирования местного самоуправления, жители Кемеровской области невысоко оценивают свою личную готовность к непосредственному участию в местном самоуправлении, считая, что население приучено к зависимости от вышестоящих властных органов управления, сетуют на недостаток времени, отсутствие инициативных организаторов и др.

Примечательно, что в процессе опроса выявлено сложившееся ошибочное мнение респондентов (70 %) о том, что муниципальный район является вышестоящим уровнем власти. Всего 17 % опрошенных ответило, что это независимые органы муниципальной власти.

Таблица 1

**Результаты опросов населения Кемеровской области**

<i>Вопросы</i>	<i>2008 г.</i>	<i>2012 г.</i>
Да, самое активное, практически во всех вопросах, %	7	10
Да, во многих делах, но не во всех, %	17	29
Да, только в отдельных случаях, %	33	35
Нет, не готовы, %	29	18
Затрудняюсь ответить, %	14	8

Таким образом, приведенные данные подтверждают принципиальные противоречия между теоретическими представлениями о местном самоуправлении как о воплощении идеи непосредственного народовластия и фактическим отношением населения к реализации этой идеи.

Для изменения сложившегося мнения необходимо обратиться к сознанию, гражданскому долгу прожи-

вающих в населенных пунктах. Члены сообщества должны иметь социально-психологические условия, которые бы делали каждого жителя муниципального образования активным и ответственным членом социальных организаций.

По своей сути понятие «муниципальное образование» подразумевает «самоуправляющаяся община» (происходит от латинского *municipium*). Однако у большинства людей это понятие связывается скорее с территориальным разделением, чем с человеческим сообществом. Но с точки зрения восприятия своего положения и участия в управлении можно утверждать следующее: только тогда, когда жители поселения будут принимать участие в решении вопросов улучшения условий своего существования, когда они почувствуют и осознают общность конкретных проблем, в решении которых заинтересованы все, возникает чувство причастности к самоуправлению.

Уместным будет привести мнение А. Волкова о том, что местное самоуправление должно начинаться не с города, не с района, не с поселка, а с отдельного дома. Оно должно начинаться с малой общины [5]. Активность населения местных сообществ в настоящий период времени не стала определяющей в решении вопросов местного значения, что сдерживает процессы сближения личных и групповых интересов, формирование готовности и способности населения к ответственности на муниципальном уровне.

#### Финансовые проблемы муниципальных образований

Сдерживающим фактором развития местного самоуправления является существующая налоговая сис-

тема, которая не обеспечивает необходимую финансовую базу для решения вопросов местного значения. Налоговый кодекс РФ к местным налогам отнес земельный налог и налог на имущество физических лиц. В соответствии со статьей 12 кодекса органы местного самоуправления не вправе устанавливать какие-либо налоги и сборы, не предусмотренные налоговым кодексом. Постоянная нехватка средств стала центральной проблемой при реализации конституционного принципа независимости местного самоуправления от органов государственной власти. Экономическая основа подавляющего большинства муниципальных образований области не обеспечивает закрепленные за ними полномочия.

Нами разделяется точка зрения А. Шевцова, что муниципальные реформы на всех этапах (1990-х, 2003 – 2006 гг.) «...не увязывали наделение конкретной территории статусом муниципального образования с социально-экономическим потенциалом территории, определяющим возможности обеспечения ее самостоятельного (согласно конституционному требованию) функционирования и развития» [6].

Доходный потенциал местных бюджетов Кемеровской области в большей степени состоит из безвозмездных поступлений других бюджетов бюджетной системы РФ. Удельный вес безвозмездных поступлений от вышестоящих бюджетов (межбюджетные трансферты) в общих доходах бюджетов муниципальных образований области в среднем составляют: для городских округов – 64 – 65 %; муниципальных районов в пределах – 80 %; сельских поселений – 52 – 55 % (таблица 2) [7].

Таблица 2

Уровень дотационности бюджетов муниципальных образований Кемеровской области за 2009 – 2011 гг., млн руб. [7]

Годы	Показатели	Типы муниципальных образований		
		городские округа	муниципальные районы	сельские и городские поселения
2009	Доходы, всего	58050430,4	16574924,7	34299917,5
	Безвозмездные поступления	37643564,3	13227254,2	1791552,8
	Уровень дотационности, %	65	80	52
2010	Доходы, всего	63839343,1	19193331,6	4834134,3
	Безвозмездные поступления	40588346,9	15172713,5	2676297,0
	Уровень дотационности, %	64	79	55
2011*	Доходы, всего	70929538,8	21886973,3	5493624,5
	Безвозмездные поступления	46195488,0	17324624,4	2987249,2
	Уровень дотационности, %	65,2	79,2	53,4

\* Источник: данные Главного финансового управления Кемеровской области.

Структура доходов местных бюджетов муниципальных образований Кемеровской области в 2011 г., млн руб.\*

Вид доходов	Типы муниципальных образований					
	городские округа		муниципальные районы		поселения	
	сумма	доля в до- ходах, %	сумма	доля в до- ходах, %	сумма	доля в до- ходах, %
Налоговые	15349298,0	21,6	2080926,2	9,5	898882,9	16,4
Неналоговые	9384753,7	13,2	2481422,7	11,3	1607492,5	29,3
Итого: налоговые и неналоговые	24734050,7	34,8	4569348,9	20,8	2506375,4	45,7
Межбюджетные трансферты	46195488,0	65,2	17324624,4	79,2	2937249,2	53,4
Фонд компенсации	-	-	-	-	-	-
Всего:	70929538,8	100	21886973,3	100	5493624,6	100

\* Источники: данные Главного финансового управления Кемеровской области.

Самая низкая обеспеченность собственными доходами – у муниципальных районов. Объясняется это тем, что муниципальные районы оказались без налогооблагаемой базы (земля, имущество физических лиц находится, в основном, у поселений).

Муниципальные районы в нынешних условиях осуществляют функцию проводника денежных потоков (региональный бюджет – муниципальный район – бюджет сельского поселения). Сложившаяся практика позволяет власти муниципального района оказывать управленческие воздействия на власть поселенческого уровня, влиять на расстановку кадров, финансирование вопросов местного значения, нарушая тем самым конституционную независимость местного самоуправления.

Приведенный выше результат опросов населения подтверждает ошибочное мнение населения о муниципальном районе как вышестоящем уровне власти. Здесь работает принцип: «У кого деньги – у того и власть».

По нашему мнению, пока будет существовать обозначенное противоречие, развитие местного самоуправления, проявление инициативы населения участвовать в решении вопросов местного значения остается проблематичным.

Если рассматривать муниципальные образования сельских поселений, то в регионе имеется поселения, у которых собственные доходы составляют менее 10 %, то есть средств явно недостаточно для решения вопросов местного значения. Например, собственные доходы муниципального образования «Преображенское сельское поселение» Тяжинского района составляют 8,2 %; муниципального образования «Сельское поселение «Звездный» Кемеровского района – 9,8 %; муниципального образования «Чебулинский район» – 9,1 % (на территории района функционируют муниципальные образования сельских поселений имеющий уровень собственных доходов 3 – 5 %).

На фоне оздоровления государственных финансов страны бюджеты муниципальных образований остаются далеки от реальной бюджетной самообеспеченности. Опыт реализации реформы местного самоуправления показал: существующие налогово-бюд-

жетные отношения не стимулируют усилия местных администраций к развитию экономик территорий по увеличению налоговой базы местных бюджетов и более эффективному ее использованию.

Установленные законом источники формирования местных бюджетов ориентированы не на хозяйственную деятельность на соответствующей территории, а на ожидания получения дотаций, не стимулируют местные администрации к развитию производственно-экономической базы территории. Здесь должна проявляться заинтересованность местных властей в поддержке и развитии малого предпринимательства, формировании благоприятной предпринимательской и инвестиционной среды.

Из таблицы 3 следует, что доля бюджетов городских округов от налоговых поступлений составляет 21,6 %, против 9,5 и 16,4 % в муниципальных районах и поселениях соответственно. Городские округа более обеспечены, чем остальные категории муниципальных образований. Общим для них является значительная доля межбюджетных трансфертов.

Низкий уровень закрепленных доходов и дотаций местным бюджетам компенсируются встречными финансовыми потоками, что устраняет противоречия между всеми уровнями бюджетной системы. Встраивание муниципальных бюджетов в «бюджетную вертикаль» повлекло распределение аккумулированных на федеральном уровне государственной власти налоговых ресурсов в интересах прежде всего федерального центра и во вторую очередь региональной администрации.

Такая ситуация поставила органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти в бюджетную зависимость от последних.

Кроме того, такая зависимость не позволяет развиваться местному самоуправлению на уровне сельских и городских поселений, сдерживает инициативу местного сообщества и создает искусственную соподчиненность второго уровня местного самоуправления (сельское, городское поселение) первому уровню (муниципальный район). В то же время такая практика обостряет отношения между областными и район-

ными (городскими) администрациями, снижает уровень управляемости. В такой ситуации органы местного самоуправления лишаются возможности осуществлять долговременную социальную политику в интересах избравшего их населения.

Существующая практика применения системы единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов на местный уровень не учитывают существующую дифференциацию экономического и налогового потенциала территорий. В результате это приводит к положению, когда передача дополнительных налоговых долей в местные бюджеты минимизирована. Складывается впечатление, что такая практика применяется сознательно. Удерживая муниципальные образования в режиме глубокой дотационности, регион предпочитает восполнять недостаток бюджетных средств методом дотаций на общее финансовое выравнивание, и как следствие, стремление взять под свой контроль все процессы.

За время действия Федерального закона (№ 131 – ФЗ) произошло значительное расширение перечня вопросов местного значения, что привело к тому, что уточненных расчетов на основе соответствующих нормативов и перераспределения налогов не последовало. К сожалению, принятые поправки в Бюджетный кодекс в апреле 2007 года не только не определили увеличение налоговых поступлений в местные бюджеты, но и сократили неналоговые поступления [8].

Ограниченное количество собственных доходов в бюджетах муниципальных районов и сельских территорий не позволяет:

- изготовить документацию территориального планирования: генеральные планы поселений, правила застройки и землепользования;
- организовать утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов, строительство полигонов твердых бытовых отходов.

Таким образом, желаемый результат реформирования местного самоуправления с одной стороны вроде бы достигнут: местная власть, несомненно, приблизилась к населению, с другой – фактические возможности такой власти, когда свыше 90 % муниципальных образований в нынешних бюджетно-налоговых условиях являются дотационными, могут вызвать у населения неприятие идеи самоуправления.

Исходя из этого, необходимо в сфере межбюджетных отношений урегулировать права и обязанности бюджетов всех уровней, четко определить критерии разграничения расходных и доходных обязательств, исключить нефинансируемые бюджетные мандаты, установить ответственность публично-территориальных образований за невыполнение бюджетных обязательств.

Кемеровская область характеризуется высоким неравенством экономических потенциалов муниципальных образований. Выравнивание их бюджетной обеспеченности, повышение эффективности механизмов межбюджетных отношений является важной и актуальной задачей в становлении и развитии местного самоуправления.

На наш взгляд, одним из механизмов решения проблемы может стать механизм «отрицательных трансфертов» предусмотренный статьей 142.2 Налогового ко-

декса. Механизм предусматривает перераспределение части доходов муниципальных образований с высоким уровнем бюджетной обеспеченности для поддержки муниципальных образований с низким уровнем доходов. В настоящий период этот механизм абсолютно неэффективен.

Причинами такого положения заключаются в том, что при расчете «отрицательных трансфертов» учитываются только налоговые доходы бюджетов муниципальных образований. Неналоговые доходы в расчете не участвуют. В тоже время целый ряд муниципальных образований имеют значительные неналоговые доходы за счет поступлений от арендной платы за землю от расположенных на их территориях предприятий (шахты, разрезы, рудники, карьеры и т. д.). Бюджеты таких муниципальных образований имеют большой профицит. Однако даже частично изъять такие неналоговые «сверхдоходы» невозможно.

Кроме того, в виде «отрицательного трансферта» можно изъять не более 50 % налоговых доходов муниципального образования, превышающих в 1,3 раза их средний уровень на душу населения по региону. Это незначительная доля изъятия, не позволяющая сформировать объем финансовых ресурсов, достаточный для предоставления дотаций муниципальным образованиям с низкой бюджетной обеспеченностью.

Следует также отметить, что с 2009 года, по окончании переходного периода на четырехуровневую бюджетную систему действует двухкратный минимальный порог превышения уровня налоговых доходов муниципального образования над их средним региональным уровнем, при котором можно требовать уплаты «отрицательного трансферта». При таких условиях практически ни от одного муниципального образования требовать уплаты «отрицательного трансферта» невозможно.

Негибкость этого механизма показывает, что он не учитывает параметры бюджетной дифференциации различных видов муниципальных образований. В связи с этим целесообразно предоставить право субъектам Российской Федерации решать вопрос об использовании механизма отрицательных трансфертов, устанавливать размеры их взимания для формирования финансовой поддержки муниципальных образований с низким уровнем доходов.

Таким образом, предшествующий опыт реализации реформы местного самоуправления свидетельствует, что все предпринятые меры, а именно: на реализацию реформы затрачены значительные финансовые и материальные средства; введена двух уровневая модель местного самоуправления (создан поселенческий уровень муниципального управления); в разы возросло число муниципальных образований (в Кемеровской области с 34 до 223) и служащих, расходы на их содержание; законодательно разделены полномочия; определены доходные источники между уровнями власти. В то же время, анализ реформы местного самоуправления за прошедший период не выявил существенных изменений в жизни муниципалитетов. А самое главное, в сознании населения местное самоуправление не стало самой близкой к ним властью, на что так рассчитывали идеологи реформы.

### Литература

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Сборник законодательства РФ. – 2003. – № 35. – Ст. 3506.
2. Кузбасс: 2003 // Стат. сборник: Кемеровостат. – Кемерово, 2004. – Ч. 1.
3. Хромов, Ю. Революция или эволюция / Ю. Хромов // Российская Федерация сегодня. – 2006. – № 1.
4. Гражданское общество в Кузбассе – 2008 // Отчет Кузбасского центра общественного мнения. – Кемерово, 2009.
5. Волков, А. Самоуправление – критика без теории / А. Волков // Российская Федерация сегодня. – 2003. – № 14.
6. Шевцов, А. Экономическая рационализация выбора пространственных параметров муниципальных образований / А. Шевцов // Федерализм. – 2007. – № 2.
7. Государственные финансы Кемеровской области в 2008 – 2010 гг. // Стат. сборник: Кемеровостат. – Кемерово, 2011.
8. Федеральный закон № 63 – ФЗ «О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», 26 апреля 2007 года.

### Информация об авторах:

**Косинский Петр Дмитриевич** – доктор экономических наук, заведующий кафедрой налогообложения, предпринимательства и права КемГУ, 8(384-2) 58-08-92, [Krishtof1948@mail.ru](mailto:Krishtof1948@mail.ru).

**Peter D. Kosinskiy** – Doctor of Economics, Head of the Department of Taxation, Business and Law of Kemerovo State University.

**Абраменко Оксана Александровна** – соискатель КемГУ.

**Oksana A. Abramenko** – post-graduate student at Kemerovo State University.