

К ВОПРОСУ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Голубев Н.А.

Нижегородский государственный университет имени Н.И. Лобачевского, 603000, г. Нижний Новгород, ГСП-20, пр. Гагарина, 23, e-mail: se2008s@yandex.ru

В настоящее время много проблем скопилось в местном самоуправлении. Делаются попытки решения стоящих проблем. В статье дается краткий анализ положений Федерального закона Российской Федерации от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», на который возлагались надежды по решению основных проблем местного самоуправления. Применяя сравнительный метод исследования, делаются выводы об эффективности внесенных изменений в базовый нормативно-правовой акт местного самоуправления. Основные проблемы местного самоуправления остались нерешенными.

Ключевые слова: местное самоуправление, проблемы местного самоуправления, изменение законодательства, основные проблемы местного самоуправления не решены.

TO THE QUESTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Golubev N.A.

Nizhny Novgorod State University named after N.I. Lobachevsky, Faculty of Economics, 603000 Nizhny Novgorod, GSP-20, Gagarin Ave., 23, e-mail: se2008s@yandex.ru

At present, many problems have accumulated in local government. Attempts are being made to solve the problems. The article provides a brief analysis of the provisions of the Federal law of the Russian Federation of June 23, 2014 year no. 165-FZ «on amendments to the Federal law on general principles of organization of local self-government in the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation», which was expected to address major problems of local self-government. By applying the comparative method study draws conclusions about the effectiveness of the changes in the basic legislation on local self-government. Main problems of local self-government remained unresolved.

Key words: The local government, the problems of local self-government, legislation, the basic problems of local self-government is not resolved.

Местное самоуправление можно рассматривать в двух аспектах: как право населения страны на осуществление самим управления на местном уровне и как необходимость на местах решать вопросы местного значения, т. е. самые насущные для населения – водо-, тепло-, газо-, электрообеспечения и др. Без их решения невозможно нормальное проживание населения.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государство гарантирует местное самоуправление населению: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленным Конституцией Российской Федерации и федеральными законами» [4]. Это по Конституции. Однако, кроме Конституции, местное самоуправление регламентируется и другими федеральными, региональными законами и подзаконными актами федерального, регионального и местного уровня. Эти нормативно-правовые акты существенно влияют на местное самоуправление, даже более существенно, чем

Конституция. «При такого рода преобразовании нормы Конституции продолжают существовать, но они теряют силу, поскольку параллельно с ними начинают действовать иные по содержанию нормы обычных законов. Именно такие обычные законы меняют по существу смысл конституционных норм» [1].

На практике население в основном не использует свое право на осуществление местного самоуправления, в ряде случаев уходит от решения вопросов местного значения, сказывается сложившийся предыдущими десятилетиями менталитет. Насущные вопросы жизнеобеспечения или вообще не решаются на местах, либо решаются не в полной мере. В настоящее время появляются даже мнения о полном отказе от местного самоуправления и передаче решений вопросов местного значения муниципальным или государственным органам.

Последние годы, если не сказать десятилетия, основными проблемами местного самоуправления были: недостаток квалифицированных кадров для осуществления управления на местном уровне (в муниципалитетах) и недостаточность средств для решения вопросов местного самоуправления.

Председатель Всероссийского совета местного самоуправления Вячеслав Степанович Тимченко в интервью Российской газете по этому поводу высказался о том, что и на встрече с президентом, и на своем съезде представители муниципальной власти и, прежде всего, сельских поселений говорили о том, что они не могут эффективно работать, потому что для реализации закрепленных за ними полномочий, с одной стороны, не хватает финансов, а с другой – квалифицированных кадров. И в результате дискредитируется власть [5].

Конечно, во многих муниципальных образованиях были и есть другие проблемы, но практически для всех муниципальных образований отсутствие подготовленных кадров и недостаточное финансирование – основные (ключевые) проблемы.

Нельзя конечно не отметить, что различные проблемы местного самоуправления существовали на всем протяжении всей её истории. Однако Л.В. Гильченко отмечает, что «как и в настоящее время, государство сознательно шло на возрождение самоуправления в периоды кризиса государственной власти, принуждаемое неизбежной необходимостью проведения реформ» [6]. С этим нельзя не согласиться. Проблемы это в данном случае то, что мешает местному самоуправлению эффективно работать, т.е. удовлетворять потребности населения. Можно сказать, что «...основная цель местного самоуправления как политико-правового института связана с обеспечением удовлетворения основных потребностей всего населения муниципального образования (общесоциальная функция – жилищно-коммунальное обслуживание, общественная и экологическая безопасность, удовлетворение образовательно-

культурных потребностей), так как низовая самоуправленческая структура в наибольшей степени способна отражать интересы данного населения» [2].

Первую проблему можно кратко изложить следующим образом: муниципальные чиновники часто не в состоянии решать задачи, которые ставит перед ними общество, особенно в условиях реформирования системы государственного управления. Сказывается недостаток профильного образования и опыта. Не хватает профессиональных знаний, умений и навыков. На низком уровне остается владение компьютерными технологиями и иностранными языками. Недостаточно сформированы личностно-деловые качества: навыки эффективной коммуникации, ответственность, организаторские способности и пр. Депрофессионализация чиновников особенно ярко выступает на фоне старения кадрового состава, «вымывания» среднего звена управления в госорганах. Наиболее дееспособные кадры уходят из государственной и муниципальной службы в бизнес-структуры.

Вторая самая острая проблема – несоответствие объема полномочий органов местного самоуправления имеющимся в их распоряжении материально-финансовым ресурсам. Экономическая и финансовая база большинства муниципальных образований недостаточна для осуществления функций местного самоуправления, полноценного решения вопросов местного значения, т.е. надлежащего жизнеобеспечения населения. Без этого в принципе местное самоуправление «мертво».

Большие надежды по решению проблем местного самоуправления возлагались на новый Закон [3], которым внесены изменения и дополнения в базовый нормативно-правовой акт местного самоуправления – Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

После принятия данного закона спикер Государственной Думы РФ Сергей Нарышкин даже высказался о том, «что национальный подъем, который испытывала страна после победной Олимпиады в Сочи и воссоединения Крыма с Россией, должен помочь и в решении задач местного значения» [8].

Рассмотрим, что нового внесено в Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и как это повлияет на решение проблем местного самоуправления. В данном случае данные изменения рассматриваем сквозь призму решения основных проблем местного самоуправления, т.е. финансовой и кадровой.

Изменена редакция статьи 52 «Местные бюджеты». Уточнено понятие «консолидированный бюджет муниципального района». Практически без изменения оставили формирование, утверждение и исполнение местного бюджета. «Составление и рассмотрение

проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации» [7].

В старой редакции статьи 52 было закреплено: «Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов Российской Федерации отчеты об исполнении местных бюджетов». В новой редакции данной статьи это положение об обязательном отчете органов местного самоуправления перед федеральными органами государственной власти и (или) органами государственной власти субъектов Российской Федерации отсутствует.

Введено новое положение (в старой редакции статьи 52 не было) о том, что «Территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, предоставляют финансовым органам муниципальных образований информацию о начислении и об уплате налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты соответствующих муниципальных образований, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации» [7]. Надо сказать, что знание о состоянии наполняемости местного бюджета не равно объему этого наполнения.

Так, в старой редакции статьи 55 были подробно закреплены доходы местных бюджетов и их источники, а также их изменения. В новой редакции данного Закона [8] дается просто отсылка к бюджетному и налоговому законодательству, без всякой конкретики. «Формирование доходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах» [8]. Таким образом, норма стала отсылочной. С этой же целью статьи 57–59 утратили силу. Дело конечно не в ведении отсылочной нормы, дело в том, что и в отсылочных нормативно-правовых актах, в плане улучшения наполняемости местных бюджетов, ничего не изменилось.

Ничего конкретного не стало и в статьях 60, 61 о выравнивании бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов (городских округов). «Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется путем предоставления бюджетам муниципальных районов (городских округов) дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) из бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации» [8].

Федерации и принимаемыми в соответствии с ним законами субъекта Российской Федерации» [8].

Исключив статью 62, перестали законодательно регламентироваться предоставление иных средств финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней.

Не стали детализироваться и представление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления передаваемых государственных полномочий [8].

Однако с введением статьи 63.1 и изменением редакции статьи 65, стали законодательно регламентироваться (правда, только путем декларирования) субсидии и иные межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации, хотя введенная норма бланкетная, отсылочная к Бюджетному кодексу и законам субъектов Российской Федерации. «В целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются субсидии местным бюджетам в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним законами субъекта Российской Федерации» [8].

При таких новшествах вряд ли будет в дальнейшем больше наполняемость местных бюджетов, а значит и решение проблем местного самоуправления опять откладывается на неопределенный срок.

Вместе с тем надо отметить, что проблема финансирования местного самоуправления стоит перед большинством муниципальных образований, но не перед всеми. Если мы возьмем Москву, то этой проблемы финансового обеспечения местного самоуправления здесь вообще нет. Здесь совершенно другие проблемы, в т.ч. проблема эффективного расходования местного бюджета, но это уже не основная проблема.

Заканчивая рассмотрение изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», следует констатировать об отсутствии в нововведениях решения кадровых проблем местного самоуправления. Очевидно, изменения в базовый закон местного самоуправления последуют.

Можно по-разному интерпретировать данные нововведения, однако вывод можно сделать только один – стоящие перед местным самоуправлением ключевые проблемы не решены в рассматриваемом Законе. Однако при этом нельзя не отметить стремление государства продолжить решение стоящих перед местным самоуправлением задач. Определенное начало этому положено.

Список литературы

1. Васильев В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспектива // Консультант Плюс.
2. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. – М.: Наука, 1996, № 2. – С. 142.
3. Гулина В.В. Функциональное назначение местного самоуправления как политико-правового института // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 9. – С.11.
4. Конституция Российской Федерации// СПС Консультант Плюс.
5. Летягина Е.Н. Особенности оценки экономической эффективности внедрения инноваций в энергетику// Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2010. – № 3–2.
6. Новые полномочия и большие деньги // Российская газета (Федеральный выпуск). – № 6401 от 10 июня 2014 г.
7. Михайлова Т. Деньги для земства // Российская газета (Федеральный выпуск). – № 6424 от 10 июля 2014 г.
8. Федеральный закон Российской Федерации от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета (Федеральный выпуск) № 6411 от 25 июня 2014 г.

Рецензенты:

Голубцов А.Н., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой экономики Нижегородского института управления РАНХиГС при Президенте РФ, г. Нижний Новгород;

Дубиновский М.З., д.т.н., профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород.