

И СНОВА О ПОЛНОМОЧИЯХ

Системы состоят из подсистем,
подсистемы — из под подсистем и так до бесконечности
— именно поэтому мы проектируем снизу вверх

Игорь САПКО,

депутат Государственной Думы,
первый заместитель председателя комитета по федеративному
устройству и вопросам местного самоуправления



Внимание – муниципалитетам

1 октября 2021 года в стране должны появиться Основы государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года, – такая задача поставлена Президентом РФ Владимиром Путиным в январе 2019 года. Основы должны ответить на вопрос, каковы сегодняшние векторы развития местного самоуправления, будет лиединая (но фактически пирамидальная) система публичной власти успешна, не утратит ли местные самоуправления аутентичности своих демократических основ.

Кроме того, необходимо ответить на вопросы:

- насколько применим и востребован в современных условиях накопленный за последние годы российский опыт организации и осуществления местного самоуправления, не утрачены ли в современных условиях существенные особенности этого опыта, насколько он полезен и может быть востребован в среднесрочной и долгосрочной перспективе?

- как определить модель современного местного самоуправления в стране, в том числе с учетом государственных и общественных отношений?

- получит ли муниципальное строительство необходимую поддержку граждан, приобретет ли местное самоуправление в сознании людей доверие и созидательную силу?

- насколько демократична, успешна и современна государственная муниципальная политика в России, в какой степени и в каком направлении необходимо ее корректировать и развивать?

- насколько сегодня интегрированы институты гражданского общества, прежде всего в лице территориальных и функциональных организованных местных сообществ, в процесс построения единой системы народовластия, и насколько существенна и востребована их роль в принятии управленческих решений?

По данным Минюста России за последние 5 лет число вопросов местного значения для каждого вида муниципальных образований не претерпело значительных изменений. Так, на настоящий момент за городскими поселениями закреплено 39 вопросов, 14 из которых также закреплено и за сельскими поселениями. Аналогичное количество вопросов местного значения (39) закреплено за муниципальными районами. На городские (муниципальные)

округа приходится 44 вопроса местного значения.

По иному обстоят дела с правами муниципалитетов: с 2017 года в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) количество прав поселений выросло на 3 единицы, а для городских (муниципальных) округов в 1,5 раза (на 6 единиц). Таким образом, к началу 2020 года за органами местного самоуправления поселений был закреплен перечень прав из 15 позиций, за органами местного самоуправления муниципальных районов – перечень из 14 позиций, за органами местного самоуправления муниципальных и городских округов – перечень из 18 позиций. В 2020 году в эти перечни были добавлены еще по 2 позиции – предоставление жилого помещения участкового уполномоченному и членам его семьи, а также оказание помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения. Перечень прав органов местного самоуправления внутригородских районов состоит из 6 позиций.

Дали право

Права органов местного самоуправления – «благодатная почва» для законодателя, поскольку не требует от него поиска финансовых источников их реализации. В то же время предоставление определенных прав на муниципальный уровень – это возможность при необходимости спросить с муниципальных властей, ведь «проблему не решали, а право на ее решение мы дали».

С 2017 года в перечне прав органов местного самоуправления городского (муниципального) округа появились следующие права:

☞ оказание содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта;

☞ осуществление мероприятий по защите прав потребителей;

☞ совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия во входящем в состав территории муниципального округа, городского округа и не являющемся его административным центром населенном пункте нотариуса;

☞ оказание содействия в осуществлении нотариусом приема населения в соответствии с графиком приема населения, утвержденным нотариальной палатой субъекта Российской Федерации;

☞ предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период замещения сотрудником указанной должности;

☞ осуществление мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

Последним из вышеприведенных прав муниципалы были наделены в конце 2020 года. В то же время организация и осуществление данных мероприятий было включено в перечень полномочий органов государственной власти

субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет собственных средств бюджета.

Принятый федеральный закон является показательным примером того, что, расширяя перечень полномочий региональных властей и прав органов местного самоуправления, оценка финансовой потребности для их реализации законодателем не проводится, что является распространенной практикой при подготовке проектов федеральных законов.

Почему так происходит? Ответ в каждом случае свой, а в приведенном примере для реализации полномочий предлагается воспользоваться новомодным ГЧП, который на текущем этапе развивается крайне медленно: по данным Министерства экономического развития РФ на февраль 2020 года в стране заключено только 6 соглашений о государственно-частном партнерстве на региональном уровне.

Поэтому очевидно, что на данном этапе без участия средств бюджетной системы Российской Федерации реализация мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения остается бесперспективной.

Одновременно следует отметить, что совершенно особым по своей правовой природе является право органов местного самоуправления всех видов муниципальных образований устанавливать за счет средств местных бюджетов (исключая целевые трансферты из вышестоящих бюджетов) дополнительных (к федеральным и региональным) мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих данное право. По своей природе это право близко к правам на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, но отличается

от них тем, что может осуществляться и за счет нецелевых межбюджетных трансфертов и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Доходы приучают к расходам

Однако сложившаяся устойчивая тенденция расширения перечня региональных полномочий не привела к росту долговых обязательств субъектов Российской Федерации в период с 2017 до 2020 года, а наоборот наблюдалось снижение объемов государственного долга субъектов Российской Федерации. Полагаю, что указанное обусловлено проводимой государственной политикой по реструктуризации долговых обязательств субъектов Российской Федерации, совершенствованием подходов по предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Исключение, по объективным причинам, составил 2020 год: по состоянию на 01.01.2021 объем государственного долга субъектов Российской Федерации достиг максимальное за 10 лет значение – 2 496,0 млрд. руб.

Иная ситуация обстоит с долговыми обязательствами муниципальных образований, которые последние 10 лет только увеличиваются и тоже достигли своего максимального значения в 2021 году.

Чтобы попытаться разобраться в том, почему «долговая кабала» муниципалитетов ежегодно только растет, важно посмотреть, как формировались и менялись доходы местных бюджетов, сравнить их с доходной базой субъектов Российской Федерации.

Из нижеприведенной таблицы видно, что в период 2017-2020 годов темп роста доходов местных бюджетов ниже темпа роста региональных доходов: 31,3 % против 38,5 %, а эта, казалось бы, небольшая 7%-ная разница, составляет 276,7 млрд. руб., что, для сравнения, превышает бюджеты всех сельских поселений России.

Особую озабоченность вызывает высокий уровень зависимости бюджетов муниципальных образований от межбюджетных трансфертов, что еще раз подтверждает актуальность вопроса финансовой самостоятельности муниципалитетов.

Таким образом, можно констатировать, что в сфере финансово-экономических основ местного самоуправления современными трендами, среди прочего, являются:

- несоответствие расходных полномочий доходным источникам местных бюджетов;

- сугубо фискальный (не развивающий) характер бюджетной системы;

- чрезвычайная ограниченность возможностей муниципальных образований быть самостоятельными хозяйствующими субъектами и связанная с этим чрезвычайная ограниченность в использовании муниципального имущества как инструмента социального и инфраструктурного развития;

- отсутствие в местных бюджетах бюджетов развития;

- введение инструментов муниципально-частного и государственно-муниципально-частного партнерства, которые, однако, к настоящему времени не получили своего должного развития и применения.

Регионы поделятся

Для решения задачи повышения финансовой самостоятельности местных бюджетов (без увеличения налоговой нагрузки) можно условно выделить два направления.

Зачастую обсуждая вопросы местного значения, полномочия и права муниципалитетов, «за кадром» остается вопрос их наделяния органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельными государственными полномочиями (далее – государственные полномочия).

Действующий порядок наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными

Структура и динамика доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в 2017-2020 годах, млрд. руб.

	2017	2018	2019	2020
Доходы бюджетов субъектов РФ	10 755	12 390	13 568	14 901
темп роста доходов, % к прошлому году		+15,2	+9,5	+9,8
Объем МБТ из федерального бюджета	1 702	2 084	2 451	3 750
доля МБТ в доходах бюджетов субъектов РФ, %	15,8	16,8	18,1	25,2
Доходы бюджетов муниципальных образований	3 845,7	4 245,7	4 722,8	5 049,6
темп роста доходов, % к прошлому году		+10,4	+11,2	+6,9
Объем МБТ муниципальным бюджетам	2 451,5	2 732,6	3 114,7	3 402,6
доля МБТ в доходах бюджетов субъектов РФ, %	63,7	64,3	66,0	67,4

ными полномочиями не предусматривает согласования муниципалитетами вопроса передачи им государственных полномочий. Указанное не в полной мере согласуется с Европейской хартией местного самоуправления 1985 года (далее - Хартия о МСУ), в преамбуле которой утверждается, что органы местного самоуправления пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций. В этой части порядок передачи государственных полномочий требует законодательного совершенствования.

Согласно данным Минфина России, в 2020 году делегирование государственных полномочий на муниципальный уровень производилось в 83 субъектах Российской Федерации (исключение составили города федерального значения Севастополь и Санкт-Петербург). Наибольшее число переданных на муниципальный уровень государственных полномочий отмечено в 2020 году в Пермском крае - 20, Красноярском крае - 17, в Республике Марий Эл - 15.

Состав делегируемых на муниципальный уровень региональных полномочий носит разносторонний характер.

Таким образом, практика передачи на муниципальный уро-

вень отдельных государственных полномочий остается достаточно востребованной. Объём субвенций для их реализации составил 1 647,9 млрд. руб. и за 5 лет он увеличился на 354,8 млрд. руб. или на 27,4 %

К примеру, не так давно широкие обсуждения в экспертных кругах вызывал вопрос определения «ответственного» за осуществление полномочий в области обращения с животными без владельцев, поскольку однозначно данный вопрос не был урегулирован в федеральном законодательстве. На практике данным вопросом либо практически не занимались, либо занимались органы местного самоуправления, опираясь на нормы статьи 230 Гражданского кодекса РФ.

С принятием Федерального закона от 30.03.2015 № 64-ФЗ осуществление деятельности по отлову и содержанию животных было отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В течение 1,5 лет по состоянию на 01.08.2021 года 74 субъекта РФ приняли правовые акты по передаче органам местного самоуправления полномочия по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, что составляет 90,2 % от общего количества субъектов Российской Федерации.

Перечень государственных полномочий, делегируемых на муниципальный уровень в 2016-2020 годах

№	Краткие сведения о виде полномочия	Количество субъектов РФ, делегировавших полномочие, ед.				
		2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
1	создание комиссий по делам несовершеннолетних, создание административных комиссий в целях привлечения к административной ответственности	82	82	81	83	79
2	социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей-сирот и других категорий граждан	73	70	70	71	75
3	осуществление деятельности по опеке и попечительству	63	63	60	62	62
4	формирование и содержание архивных фондов	38	37	37	37	37
5	поддержка сельскохозяйственного производства	28	24	21	22	23
6	организация оказания медицинской помощи	4	2	3	1	0
7	осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения	4	5	5	3	0
8	организация транспортного обслуживания населения в межмуниципальном и пригородном сообщении, осуществление регионального контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси	10	14	14	13	13
9	организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ	29	29	28	28	26
10	финансовое обеспечение получения дошкольного, начального, общего образования в частных образовательных организациях	0	0	25	25	23
11	организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей (за исключением отдыха в каникулярное время)	18	16	18	22	21
12	обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей жилыми помещениями	48	48	47	48	49
13	предоставление материальной помощи при погребении	-	-	13	12	11
14	выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований	60	58	58	59	60
15	осуществление мероприятий в области охраны труда	21	20	20	20	20
16	организация проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней	54	60	62	62	35
17	сбор информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных актов	0	0	0	9	8
18	осуществление регионального государственного жилищного надзора, регулирование отношений в сфере обеспечения капитального ремонта многоквартирных домов, лицензирование управляющих организаций	0	0	0	11	10
19	установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары и услуги	0	0	18	20	20
20	уведомительная регистрация региональных соглашений, территориальных соглашений и коллективных договоров	0	0	0	6	6
21	защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов	0	0	0	5	6
22	осуществление регионального государственного надзора за применением подлежащих государственному регулированию цен и тарифов	0	0	0	3	6
23	реализация государственной политики в области торговой деятельности	0	0	0	5	6
24	осуществление полномочий в области обращения с животными без владельцев	0	0	0	0	36

Это подтверждает один из тезисов Хартии о МСУ о том, что осуществление публичных полномочий должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам.

Вместе с тем, в защиту сложившейся конфигурации делегирования полномочия скажу, что до принятия 64-го Федерального закона органы местного самоуправления решали вопросы регулирования численности безнадзорных животных самостоятельно за счет собственных средств. В настоящее время организация мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев выполняется ими в рамках субвенции из регионального бюджета, размер которой сильно разнится: например, 105 млн. руб. в Свердловской области и 8,77 млн. руб. в Саратовской области.

Таким образом, немаловажную роль при обсуждении муниципальной «нагрузки» должен играть вопрос делегирования отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации. Ряд передаваемых на муниципальный уровень полномочий не отвечают природе местного самоуправления, а в то же время другие полномочия в течение многих лет субъектами РФ массово передаются на муниципальный уровень власти, поставку наиболее приближены духу местного самоуправления.

Еще одно узкое место - финансовая потребность муниципалитетов на исполнение переданных государственных полномочий. Наличие практики ряда муниципальных образований направлять собственные средства на финансирование выполнения переданных государственных полномочий свидетельствует о том, что данному вопросу необходимо уделять централизованное внимание со стороны федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, следует отметить, что федеральный законодатель предоставил субъектам Россий-

ской Федерации право своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (за исключением ряда полномочий органов местного самоуправления, обеспечивающих конституционный принцип самостоятельности муниципальных образований). Этот институт в целом соответствует федеративной природе российского государства и, при правильном его применении, может быть вполне эффективным инструментом оптимизации полномочий местного самоуправления с учетом региональных и местных условий.

В то же время в Конституции Российской Федерации предусматривается единственно возможный способ передачи государственных полномочий органам местного самоуправления – путем назначения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В связи с этим перераспределение полномочий (временное по своей природе) возможно только с муниципального уровня на региональный и только по вопросам местного значения, и «перераспределенные» таким образом полномочия остаются муниципальными полномочиями, осуществление которых передано на определенный срок субъекту Российской Федерации. Государственными они с точки зрения уровня публичной власти не становятся и, соответственно, не могут быть переданы в качестве государственных обратно органам местного самоуправления.

Принятие законов субъектов Российской Федерации о делегировании как государственных ранее перераспределенных полномочий является неправомерным и в соответствии со сложившейся судебной практикой рассматриваемые положения региональных законов признаются недей-

ствующими (см. например, Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2016 г. № 46-АПГ16-10).

Передача же полномочий, установленных федеральными законами для регионального уровня, от органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления возможна только путем надления законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, причем перечень полномочий, которые могут таким образом передаваться, исчерпывающим образом определен в части 6 статьи 26-3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

С учетом изложенного представляется, что на настоящем этапе в первоочередном порядке необходимо решить два важных вопроса:

- закрепление обязательности участия муниципальных образований (например, в лице региональных советов муниципальных образований и/или их палат по видам муниципалитетов) в согласовании перечня делегированных государственных полномочий муниципалитетам или их группам, к которым эти полномочия переходят;

- установление, возможно даже законодательное, что делегированные государственные полномочия не должны занимать значительный объем компетенций местного самоуправления, не должны противоречить природе местного самоуправления, должны быть обеспечены финансами, материальными ресурсами и профессионально подготовленными кадрами на необходимом и достаточном уровне.

Назревший вопрос

Очевидно, что законодатель не готов сегодня пересмотреть

отдельные полномочия регионов, реализуемые «руками» муниципалитетов. И краеугольный камень здесь – закрепление на постоянной основе источника финансирования на их реализацию.

Такими источниками потенциально может стать передача в местные бюджеты дополнительных нормативов отчислений федеральных и региональных бюджетов. Данное направление по повышению финансовой самостоятельности местных бюджетов поддерживается Общероссийским конгрессом муниципальных образований.

На практике в 2020 году 80 субъектов Российской Федерации самостоятельно, не дожидаясь решения вопроса «сверху», приняли решения о передаче в местные бюджеты нормативов отчислений по 8 видам налогов и сборов. Благодаря такому решению в местные бюджеты дополнительно поступили 222 млрд. руб. налоговых доходов.

Наибольшее распространение получила передача налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (55 субъектов Российской Федерации) и налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых (15 субъектов Российской Федерации).

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления неоднократно отмечал целесообразность закрепления за местными бюджетами нормативов отчисления налога на добычу полезных ископаемых, что станет дополнительным финансовым источником проведения мероприятий по рекультивации территорий их добычи.

Кроме того, Комитет системно вносит предложения, направленные на расширение собственной доходной базы местных бюджетов и создание для органов местного самоуправления стимулов по обеспечению устойчивого и комплексного развития территорий муниципалитетов, а именно по:

- передачи местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере от 1 до 1,5%, суммы поступлений от которой в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет;

- поэтапной отмены всех льгот по местным налогам, установленных федеральным законодательством (по налогам на имущество физических лиц, земельному налогу и т.д.);

- введению в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов;

- закреплению за местными бюджетами отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения в размере 100 % доходов (по 50 % доходов от этого налога в бюджеты поселений и муниципальных районов);

- зачислению поступлений от налога на доходы физических лиц по месту жительства граждан, а не по месту их трудовой деятельности;

- введению, помимо курортного сбора, некоторых других местных сборов: сбора на добычу общераспространенных полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований (песок, гравий, глина, торф, известняк и др.); торгового сбора во всех городских (муниципальных) округах и муниципальных районах; сбора за использование местной символики; сбора за право использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения; сбора за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки; сбора за право на рекламу.

Что дальше

Реализация конституционных положений по формированию единой системы публичной власти сегодня находится на начальном этапе, но еще 6 лет назад Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что «местное самоуправление является неотъемлемой частью единого механизма управления делами федеративного государства». «...Тесные взаимосвязи органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, складывающиеся в процессе реализации возложенных на них функций и задач, определяют необходимость их согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации, взаимного учета интересов...».

Но «теория внушает уверенность, а пример определяет образ действий». Многолетняя практика межбюджетных взаимоотношений, отношений по передаче и перераспределению полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показывает, что не всегда данные отношения отвечают интересам последних.

Высокая экономическая и финансовая зависимость муниципальных образований в дальнейшем могут подавлять их самостоятельность и ответственность в решении возложенных задач, а по сути – лишать смысла существование муниципального уровня власти.

Поэтому стратегия государственной политики в области развития местного самоуправления должна быть сосредоточена на максимальное сохранение, развитие органов местного самоуправления на основе принципа нейтралитета, что позволит раскрыть потенциал российского федерализма, создаст стимулы для самостоятельного выравнивания социально-экономического развития всех регионов страны и России в целом.