**Что доступно «власти в шаговой доступности»**

|  |  |
| --- | --- |
|  | Хватает ли полномочий и финансов для их выполнения сегодняшнему местному самоуправлению в России? |

Равнение - на худших?

В общественных приемных местных глав и депутатов всегда многолюдно. С чем только люди сюда не приходят! Плохо работает управляющая компания, сломался, и никто его не чинит, водопровод? Нужно, чтобы поликлиника стала ближе к дому? Хочется, чтобы построили новый детский сад? Двор пора заасфальтировать? Народ идет в органы местного самоуправления. Но всегда ли помочь человеку - в полномочиях местной власти?

На эту тему существует несколько точек зрения. Одни эксперты считают, что полномочий у местного самоуправления в России недостаточно либо это не те полномочия, которые «родные» для местной власти. Другие убедительно доказывают, что полномочий-то хватает, вот только далеко не все из них обеспечены четким и гарантированным бюджетным финансированием. А еще есть такие полномочия, как содержание спасательных формирований и утилизация вредных отходов, что вообще для многих муниципалитетов - неподъемный груз вопросов. Третьи убеждены: полномочий хватает, для обеспечения их финансами законодательной базы достаточно, вот только сами местные органы власти не могут все это «проглотить». Есть даже и такая точка зрения: ряд полномочий, которые сегодня в местной компетенции, напротив, надо бы передать на государственный уровень власти.

К тому же нужно учитывать: уровень развития местного самоуправления нельзя измерить, как среднюю температуру по больнице. И возможности Краснодара и Новороссийска - это одно, а какого-нибудь райцентра в средней полосе России - совсем другое. По свидетельству очевидцев, у нас есть еще муниципалитеты, где местный Совет депутатов не может собраться на заседание, без чего нельзя, например, принять или изменить бюджет. Есть местные бюджеты, которые едва покрывают зарплатные обязательства.

И государство, призванное обеспечивать конституционные права граждан, видя эту разницу, многие полномочия забирает на свой уровень. Конечно, это получается равнение на худших: законы - едины для всех, и потому вполне самодостаточные муниципалитеты тоже вынуждены им следовать.

Самоуправление и вертикаль

Вот - точка зрения Игоря Коломийцева, председателя комитета по местному самоуправлению городской Думы Краснодара, независимого от партийных фракций депутата:

- Хорошо это или плохо, но в последнее время местная власть в любом регионе России решает те задачи, которые ей ставит федеральная и региональная власть: президент требует обеспечить земельными участками многодетные семьи, глава региона требует навести порядок в наружной рекламе. Что же касается собственных полномочий, то их, по сути, у местного самоуправления и не осталось. Разве что - уборка мусора. Мы превращаемся в одного большого городского или районного дворника: социальную защиту забрали в 2005 году, здравоохранение - в 2012-м, сейчас обсуждается, чтобы отдать на региональный уровень часть образования.

Даже при царе-батюшке земства имели больше полномочий: весь блок соцзащиты («призрение сирых»), образование - земские школы, здравоохранение - земские больницы, дороги. И эти права никто не отнимал. Городской бюджет имел свои городские налоги. Сегодня же налоговая система - федеральная, и каждый год принимается решение, на каком уровне бюджета тот или иной налог оставить, а что передать выше. Взамен отнимаемого нам делегируют госполномочия по реализации того, что раньше было нашей прямой задачей.

К чему такая практика приводит? Вот пример с пожарными депо. В свое время их забрали на федеральный уровень. В итоге многих депо просто не стало. А когда пошли пожары на социальных объектах с трагическими исходами, срочно решили спустить это полномочие вниз и наказывать мэров за отсутствие депо, требовать, чтобы на местном уровне из нищего бюджета выделяли средства на их строительство.

Вывод из всего сказанного прост: не надо нам новых полномочий, оставьте то, что было при царе и даже в советское время и в 90-е годы: здравоохранение, образование, соцзащиту, строительство дорог и социальную инфраструктуру. И большую часть налогов надо оставлять на местах.

Декан факультета управления и психологии КубГУ профессор Александр Ждановский в своей позиции исходит из того, что у нас конституционно закреплено разделение полномочий между муниципальным уровнем и уровнем государственной власти, а органы местного самоуправления не входят в систему органов госвласти:

- Реально такое разделение не соблюдается. Недавно ознакомился с документом, подготовленным Комитетом Государственной думы по вопросам местного самоуправления. Депутаты провели большую работу, проанализировав действующее федеральное законодательство, они выбрали 567 актов, где так или иначе затронуты полномочия и права местного самоуправления, хотя у нас есть базовый ФЗ № 131.

Они выделили 19 укрупненных блоков по предметам регулирования. Например, «муниципальная собственность» - здесь все понятно и конституционные права местного самоуправления соблюдены. А вот блок «оборона и безопасность», здесь же - «гражданская оборона и чрезвычайные ситуации» - казалось бы, при чем здесь вообще местное самоуправление?

Нормативные акты комитет разбил на три группы по уровню регулирования. Первая группа - это собственно полномочия местного самоуправления. Вопросы местного значения - четко устоявшийся юридический термин, который предполагает, что в их решении заинтересованы местные жители. Поэтому ими должна заниматься муниципальная власть. Вторая группа - полномочия, не относящиеся к вопросам местного значения. Если государство наделяет органы местного самоуправления госполномочиями, то обязано выделить финансовые ресурсы под их реализацию. Поэтому в некоторых законах прямо сказано: наделить и выделить средства. Но есть ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации», в соответствии с которым органы местного самоуправления проводят определенные мероприятия. А источник финансирования не указан.

И третья группа, самая любопытная, - права органов местного самоуправления, предоставляемые им за пределами вопросов местного значения. Возьмем в качестве примера ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», в нем есть статья, где речь идет о поддержке инновационной деятельности. Такое право предоставляется и органам местного самоуправления в форме субсидий, грантов, льгот по уплате налогов и сборов. Зная ситуацию с местными бюджетами, резонен вопрос: откуда они возьмут на это средства?

Словом, колоссальная работа профильного комитета Госдумы показывает, что вот такими законами органы местного самоуправления фактически втянуты в деятельность госвласти.

Евгений Ращепкин, второй секретарь крайкома КПРФ, не видит, чтобы местное самоуправление ущемлялось в части полномочий, а проблемы его эффективной работы состоят, по его мнению, в другом:

- На мой взгляд, полномочий достаточно, была бы возможность их выполнять. Они должны быть подкреплены достаточным финансированием. А ведь сегодня большая часть собираемых налогов идет наверх, внизу остаются крохи. Что можно, например, использовать на местном уровне? Часть НДФЛ, налог на землю и имущество физических лиц. Одно дело - Тимашевск, где несколько крупных предприятий. А если речь идет об удаленном сельском поселении? Приходится уповать только на такой далекий от бюджета источник, как самообложение граждан: хотите, чтобы был водопровод, создавайте кооператив, собирайте средства.

Что касается образования и здравоохранения, по которым сегодня много дискуссий, - я считаю их общегосударственными задачами, и они не должны быть вопросами местного значения.

Где деньги взять?

С председателем контрольно-счетной палаты Краснодара Людмилой Балашевой мы подробно и с цифрами в руках разобрали финансовую ситуацию в Краснодаре на примере бюджета прошлого года, благо совсем недавно состоялся отчет о его исполнении.

Только налоговых доходов Краснодар в бюджетную систему РФ в прошлом году собрал более 71 млрд. рублей. Из них 44 млрд. ушло в краевой бюджет, 18,5 - в федеральный, 8,8 млрд. осталось в местном. При этом местный бюджет выполнен в объеме 19,5 млрд. рублей, из них 11,6 млрд. налоговых и неналоговых поступлений - собственные источники, а остальное - субвенции и субсидии из краевого бюджета.

- Субвенции идут на выполнение делегированных нам государственных полномочий, - говорит Людмила Балашева. - А вот субсидии, а их поступило порядка 4 млрд. рублей из края, нам могли бы и не давать, но краевая власть понимает, что это необходимо делать, что городу не хватает тех средств, которые у него остаются, для выполнения взятых обязательств.

Самое важное, убеждена председатель контрольно-счетной палаты, - это сбалансированность бюджетной системы. Нужна предсказуемая налоговая политика, эффективное администрирование сбора налогов и не менее эффективное расходование бюджетных средств. Ни в коем случае нельзя принимать необеспеченные обязательства, все местные программы должны быть продуманными и реалистичными, иной подход будет подрывать доверие к власти. У нас сегодня много обязательных задач: повышение зарплат бюджетникам, ликвидация очереди в детские сады, обеспечение инженерной инфраструктурой жилых массивов, где земля выделяется многодетным семьям.

Поэтому, когда принимаются муниципальные программы, нужно обязательно думать о том, насколько они обеспечены деньгами. Ведь случается так, что то или иное муниципальное образование приняло много полезных программ, но финансово обеспечены они в лучшем случае на треть.

Сейчас бюджетные проблемы активно обсуждают на всех уровнях. Работать напряженно требуют прошлогодние майские указы президента и реалии социально-экономической российской действительности. Одна из них состоит в неравномерности развития наших территорий. Краснодар, Кубань - доноры. По Конституции все граждане страны равны. Поэтому и идет сверху выравнивание возможностей. Другая реалия - слабый экономический рост в России и сырьевая зависимость.

Местные средства пока скрыты в земле и наших домах

- Мне кажется естественной, но в то же время не всегда эффективной попытка на местном уровне скопировать отношения Федерации и ее субъектов, - говорит председатель комитета ЗСК по вопросам местного самоуправления, административно-территориального устройства и социально-экономического развития территорий - член фракции «Единая Россия» Николай Петропавловский.

- Принцип федеральной власти при сборе налогов: то, что более-менее прилично собирается, забирать себе и ставить, таким образом, субъекты в финансовую зависимость от решений, принимаемых в центре. Так формируется практика, когда количество денег в субъекте не зависит от его экономической эффективности: заработал много - у тебя отобрали, мало - тебе дали.

Лукавое обоснование, что нам необходимо бюджетное выравнивание, напрочь отбивает желание становиться экономически сильнее.

На уровне региона как следствие происходит то же самое: регион собирает деньги со всех муниципалитетов в рамках своих полномочий, и они все выстраиваются с протянутой рукой. Схема отсутствия мотивации клонирована и на муниципальном уровне: зачем быть эффективным, если все равно отберут? Можно не зарабатывать самому, но уметь хорошо просить. С точки зрения  отношений муниципальный район - поселение такая схема повторяется и выглядит уже гротескно, на карликовом уровне: денег там совсем мало. Главным качеством главы поселения становится умение быть финансовым лоббистом.

Между тем у муниципалитетов есть свой источник доходов: в их бюджеты на 100 процентов перечисляются платежи от налога на землю и на недвижимость физических лиц. Возникает иллюзия, что это - самый простой и понятный способ пополнения местных бюджетов для реализации муниципальных полномочий, тем более что со следующего года все жители края будут платить налог на недвижимость исходя из ее рыночной стоимости, а не оценки БТИ, как это было до сих пор. По оценкам экспертов, местные бюджеты за счет такого шага могут увеличиться до 4 раз.

Однако на практике собираемость этих налогов далека от оптимальной. Ведь, чтобы взять налог, должен быть объект налогообложения: земля, состоящая на кадастровом учете, и введенная в эксплуатацию зарегистрированная недвижимость. Здесь начинаются чудеса: земля на учете не состоит, а недвижимость в эксплуатацию не введена. И это почти на законных основаниях позволяет налоги не платить. Соответственно, многим это просто выгодно.

Складывается парадоксальная ситуация: глава поселения мог бы кратно увеличить местный бюджет, но предпочитает ходить с протянутой рукой.

Еще одна проблема: далеко не все полномочия, которые есть у поселенческого уровня власти по ФЗ № 131, эффективно выполняются. Их реализация сталкивается, во-первых, с недостаточным финансированием, во-вторых, с отсутствием специалистов, которые способны их выполнить на уровне поселения.

Но все это - проблемы периода роста. То, что было несколько лет назад с местным самоуправлением, и то, что есть сегодня, - огромная разница. Совершен рывок вперед, на который так называемым развитым странам понадобилось 150 лет. А мы этот путь прошли за восемь. Отсюда - трудности, ошибки, шероховатости. По моей оценке, лет через пятнадцать мы увидим плоды муниципальной реформы.