

Позаненко А.А.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ВЛАСТЯМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ И ГОРОДСКИХ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

Аннотация.

В данной статье рассматривается взаимодействие между властями муниципальных районов и поселений. Автор исследует экономическую составляющую взаимодействия, особенности проявления человеческого фактора в данном процессе, вопросы, связанные с формированием представительного органа муниципального района, а также актуальные проблемы территориальной организации местного самоуправления. Текст подкреплен примерами, с которыми автор сталкивался в ходе исследовательских командировок в муниципальные образования страны.

Ключевые слова: муниципальные районы, поселения, местные власти, экономика, человеческий фактор, представительный орган.

Данная работа посвящена исследованию местного самоуправления в муниципальных районах. Эти муниципальные образования занимают основную часть территории России. По состоянию на конец 2007 г. около 51,3% населения страны проживало именно в муниципальных районах [8, с. 32]. В состав муниципальных районов входят другие самостоятельные муниципальные образования: городские и сельские поселения. Это неминуемо ведет к сотрудничеству, конфронтации или подчинению. Власти района и поселений должны уживаться и работать вместе, поскольку закон не оставляет им выбора. Подобная форма местного самоуправления для большей части России весьма непривычна. И довольно часто действительное взаимодействие между властями поселений и властями муниципального района не соответствует закону.

Целью данной работы является описание существующего взаимодействия между властями муниципальных образований двух уровней – района и поселений, а также формулирование некоторых рекомендаций, касающихся его оптимизации.

Объектами исследования являются власти муниципального района и поселений, предметом – взаимодействие между ними.

Данное исследование построено не только на основе изучения официальных документов, статистики, научной и публицистической литературы, но и на личных наблюдениях, сделанных в ходе исследовательских поездок по различным муниципальным образованиям Российской Федерации, за жизнью в муниципальном образовании, интервьюировании местных чиновников, предпринимателей и рядовых жителей, анализе местных документов и статистики.

В ходе муниципальной реформы было создано огромное количество сельских поселений. Разумеется, невозможно укомплектовать местные администрации квалифицированными кадрами, а представительные органы – разбирающимися в местном самоуправлении депутатами. В этом иногда нет ничего страшного, ведь селяне лучше горожан знают свои проблемы, острее их чувствуют. К тому же в сельских поселениях очень часто глава знает всех жителей лично, сам является одним из них и находится у всех на виду, из-за чего он не может себе позволить провороваться. То есть, по сути, работая на муниципальное образование, он работает и на себя. Это часто с лихвой окупает отсутствие профильного образования.

У сельских поселений есть гораздо более серьезные проблемы. Современное законодательство практически не предоставляет им источников для самостоятельного получения доходов. Федеральный законодатель оставил поселениям всего два местных налога: земельный и на имущество физических лиц [3, ст. 15]. Как правило, сборы по ним копеечные. 10% сборов по налогу на доходы физических лиц, зачисляемые в бюджеты поселений [1, п. 2 ст. 61], не влияют на улучшение ситуации. Объем налоговых доходов практически не отражает экономическую значимость муниципального образования, что несправедливо по отношению к более развитым поселениям с более активной местной властью. Это крайне отрицательно сказывается на стимулах к хорошей работе. Кроме того, муниципальные образования имеют право продавать или сдавать в аренду свое имущество, но объекты, которые могут находиться в муниципальной собственности, жестко ограничены.

Например, в Себежском муниципальном районе Псковской области в сельских поселениях проживает в среднем человек по 700–800. Средний годовой бюджет – около 1 млн. руб. Из них сами они получают около 100 тыс., т.е. 10%. Этого даже не хватает на то, чтобы содержать местную администрацию, состоящую из трех человек. Остальные 90% – безвозмездные перечисления (дотации, субсидии, субвенции) из бюджетов других уровней, включая бюджет соответствующего муниципального района. Таким образом, якобы самостоятельные муниципальные образования полностью зависят от подачек сверху. У них практически нет возможности

развиваться. В большинстве регионов нашей страны наблюдается схожая ситуация.

Одним из основных (часто – основным) источником доходов поселения являются дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Они выплачиваются субъектом Федерации из регионального фонда финансовой поддержки поселений. Размер дотаций зависит от численности населения каждого поселения, а также от финансовых возможностей местной власти [7, ч. 2 ст. 60]. И получается, что чем беднее поселение, тем больше дотаций оно получает. Но оставлять бедные поселения без денег нельзя, а дотации снижают мотивацию жителей работать эффективно, кроме того, замедляют развитие благополучных поселений. Если уровень расчетной (т.е. не фактической, а соответствующей налоговому потенциалу) бюджетной обеспеченности на душу населения превышает двукратный средний уровень по соответствующему субъекту Федерации, то регион даже может обязать поселение выплатить субсидию в фонд [1, п. 1 ст. 142.2]. Впрочем, размер субсидии не может превышать 50% разницы между этими двумя показателями [1, п. 3 ст. 142.2]. Любопытно, что тот же межбюджетный трансферт в 131-ФЗ называется субвенцией [7, ч. 5 ст. 60].

Субъект Федерации может передать свои полномочия по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений муниципальным районам. В таком случае районы получают субвенции из региона и распределяют дотации самостоятельно [7, ч. 3 ст. 60]. Но муниципальные районы также создают собственные фонды финансовой поддержки поселений. Уровень бюджетной обеспеченности более благополучных поселений после распределения дотаций не может быть ниже соответствующего показателя поселений, которые были беднее до распределения [1, п. 4 ст. 142.1]. Однако приравниваться эти показатели могут. Это тоже не стимулирует органы местного самоуправления поселений хорошо работать.

Есть и другая форма финансовой поддержки. Власти района могут установить нормативы налоговых отчислений в бюджеты поселений [7, ст. 57–59]. Это означает, что часть налоговых доходов (от федеральных, региональных и/или местных налогов), которые должны были бы пополнить районную казну, зачисляются в бюджеты поселений. Однако данная форма финансовой поддержки распространена не очень широко.

Случается и такое, что селяне теряют многие из тех возможностей, которыми они обладали раньше. Например, в Белозерском муниципальном районе Вологодской области бывший районный дом культуры по закону должен был перейти в собственность Белозерского городского поселения. Для начала район передал его городу на правах безвозмездного пользования. И город перестал пускать туда людей из сельских поселений, хотя раньше этим ДК могли пользоваться все жители района. Теперь же город стал просить у селян арендную плату за право проведения там своих мероприятий. С большим трудом району удалось уладить ситуацию, и было принято решение не передавать ДК городу полностью, а стать совладельцами. Аналогичная ситуация сложилась и вокруг некоторых других социально значимых объектов.

Это одна из причин, почему во многих районах процесс разграничения имущества и земли между районом и поселениями до сих пор не завершен. Некоторые поселения часто используют свою собственность не надлежащим образом и иногда даже во вред жителям других поселений. Но есть и другая причина. Многие районы не разграничают собственность, поскольку хотят попридержать ее подольше или вовсе оставить у себя навсегда. Как правило, в сельских поселениях мало или совсем нет ценного имущества. Поэтому большинство проблем возникает при разграничении земли и имущества между районом и городскими поселениями.

Как уже говорилось, муниципальные районы до сих пор часто строят свои взаимоотношения с поселениями (особенно с сельскими) по принципу иерархии. Они еженедельно вызывают глав на планерки, отчитывают их, дают им поручения, проводят проверки – мешают работать. Многие главы поселений (как городских, так и сельских) говорят, что районные власти даже не пытаются понять реальные проблемы поселений и просто прислушиваются к субъекту Федерации, ужимают их финансирование, не выполняют некоторые из своих прямых обязанностей (например, вывоз и утилизация мусора) и т.д. Очень часто между главами поселения и района вспыхивают личные конфликты. Это происходит несмотря на то, что районные власти прикладывают все усилия к тому, чтобы во главе всех поселений стояли лояльные люди (несмотря на отсутствие у районных властей соответствующих законных возможностей). Жители сельских поселений до сих пор думают, что их глава подчиняется главе районному. Они уверены, что последний имеет право уволить главу поселения. В некоторых случаях главам муниципальных районов действительно удается этого добиться. Многочисленные беседы с жителями административных центров районов показали, что обыватели зачастую не понимают, что у них есть глава поселения и глава района. Они не видят между ними разницы и полагают, что у них просто есть два мэра.

Районы и поселения могут передавать одно или несколько из своих полномочий друг другу. Каждая подобная передача обязательно должна сопровождаться перечислением соответствующей субвенции [7, ч. 4 ст. 15]. Лишь тогда органы местного самоуправления другого муниципального образования будут обязаны выполнять эти полномочия. По состоянию на конец 2007 г. 77,9% поселений (78,1% сельских и 71,9% городских) передали хотя бы одно полномочие на районный уровень; многие передали гораздо больше [8, с. 43]. Часто это такие важные полномочия, как формирование бюджета, составление генерального плана поселения и т.п. Иногда органы местного самоуправления поселений действительно не в состоянии самостоятельно осуществлять данные полномочия, поскольку у них нет достаточного количества людей, знаний, навыков, опыта и пр. Но очень часто район заставляет поселения передавать некоторые полномочия, как это произошло в Себежском муниципальном районе, вопреки закону. Лишь одному поселению – Красноармейской волости – удалось избежать этой участи. Даже Идрицкому городскому поселению пришлось передать району формирование бюджета и многие другие полномочия. Глава призналась, что

сделали они это в добровольно-принудительном порядке. Некоторые главы поселений жалуются, что район не верит в способности органов местного самоуправления поселений. Другие говорят, что район просто хочет сконцентрировать как можно большую власть в своих руках. Муниципальные районы если и передают свои полномочия поселениям, то лишь не очень важные. И это объяснимо: любая передача полномочий – это также передача денег. А деньги – это власть.

Что касается муниципальных выборов, то наиболее сложными и противоречивыми представляются выборы в районный представительный орган. Дело в том, что, согласно 131-ФЗ, ни одно из поселений не может быть представлено числом депутатов, превышающим две пятых от общей численности депутатов представительного органа [7, п. 2 ч. 4 ст. 35]. При этом в избирательном законодательстве говорится, что избирательные округа должны формироваться таким образом, чтобы в каждом проживало примерно одинаковое количество избирателей [6, п. а) ч. 4 ст. 18]. То есть оба упомянутых требования должны выполняться одновременно. Однако во многих муниципальных районах большая часть жителей проживает в одном поселении (как правило, в административном центре района). Следовательно, в подобных муниципальных районах оба требования выполняться никак не могут. В тех же муниципальных районах, где представительный орган формируется из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, перекос в сторону малых поселений и вовсе будет огромным. Каждое поселение представлено главой и одинаковым числом депутатов (т.е., например, по два депутата от каждого поселения), избранных представительным органом поселения из своего состава. Это означает, что самое маленькое и самое большое поселения района представлены одинаковым количеством депутатов в районном представительном органе. Причем ввести подобный порядок его формирования можно без учета мнения населения и властей крупнейшего поселения. Для этого нужно, чтобы представительный орган одного из поселений выступил с подобной инициативой и чтобы в течение года соответствующие органы двух третей поселений района эту инициативу поддержали [7, ч. 5 ст. 35]. Как данная схема формирования представительного органа, так и процедура перехода к ней, были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не противоречащими Конституции [4].

По состоянию на 1 сентября 2010 г. таким образом были сформированы представительные органы 255 муниципальных районов, что составляет 14% их общего числа по стране [18]. В подобных районах поселения могут субсидировать некоторые районные полномочия, связанные с содержанием и строительством дорог, транспортом, здравоохранением, вывозом и утилизацией мусора и содержанием муниципальных архивов, в том случае, если это предусмотрено уставом района [7, ч. 4 ст. 53]. В Бюджетном Кодексе сказано, что они не могут, а обязаны это делать, если это предусмотрено уставом [1, п. 1 ст. 142.3]. Например, в Великоустюгском муниципальном районе Вологодской области в уставе выплата этих субсидий прописана, а в Кемском муниципальном районе Республики Карелия – нет.

Каковы преимущества и недостатки описанного способа формирования представительного органа муниципального района? Начнем с недостатков:

- жители разных поселений, как уже было замечено, представлены в представительном органе непропорционально;
- представительный орган менее легитимен в глазах населения, поскольку избран не жителями района;
- депутатам сложно сосредоточиваться одновременно на делах их поселений и делах районных;
- в некоторых вопросах они могут отдавать предпочтение интересам собственных поселений, а не всего муниципального района.

У данной схемы также есть существенные преимущества:

- районные депутаты хорошо осведомлены обо всех делах и проблемах поселений;
- потенциально они менее равнодушны и более ориентированы на то, чтобы развивать поселения и местное самоуправление;
- глава муниципального района находится под контролем властей поселений;
- районной исполнительной власти сложнее надавить на поселения. Потенциально их взаимоотношения становятся менее иерархическими.

Подобная процедура формирования районного представительного органа может иметь смысл в районах с исключительно сельским населением, а также в тех районах, где доля населения крупнейшего поселения от общего числа жителей района относительно мала (скажем, 25% и ниже, за исключением районов с малым количеством поселений). Также рассматриваемый способ формирования представительного органа мог бы быть уместен в тех муниципальных районах, административный центр которых расположен на территории городского округа. Последствия внедрения данной процедуры в муниципальных районах, где доля населения крупнейшего поселения велика или огромна, противоречивы. С одной стороны, это понизит давление, оказываемое на поселения районными властями. С другой, – жители крупнейшего поселения (т.е. в то же время и основная часть населения всего района), вероятно, будут ущемлены. Представляется, что местные выборы являются наиболее подходящим способом формирования представительного органа в таких районах.

Столь сложное положение сельских поселений привело к тому, что в последнее время обозначилась тенденция к их укрупнению или даже фактической ликвидации. Такие процессы можно наблюдать, например, в Костромской, Нижегородской, Псковской областях и в некоторых других регионах. Как правило, это мотивируется стремлением снизить расходы на содержание многочисленных администраций.

27 декабря 2009 г. были принятые поправки в 131-ФЗ, согласно которым по вопросам укрупнения поселений голосование среди населения больше не проводится. Для положительного решения вопроса достаточно, чтобы «за» проголосовали депутаты представительных органов затронутых муниципальных образований [7, ч. 3 ст. 13].

Более того, в районах, где доля жителей одного из поселений существенно превышает половину от общей численности населения, может возникнуть конфликт между властью крупнейшего поселения и властью муниципального района. Ведь их выборные органы тогда будут сопоставимы по электоральной поддержке и, следовательно, по влиятельности. В таких условиях легко рождается соперничество. Имеет смысл преобразовать крупнейшие поселения в подобных районах в городские округа. Если же после такого преобразования население района стало бы малочисленно, то тогда статусом городского округа стоило бы наделить не крупнейшее поселение, а весь район.

Впрочем, недавно появилась еще одна возможность решения данной проблемы. 29 ноября 2010 г. были приняты поправки в 131-ФЗ, согласно которым в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация может не создаваться, если это предусмотрено уставами района и соответствующего поселения. В таком случае полномочия поселенческой администрации возлагаются на районную [7, ч. 2 ст. 34]. Само поселение при этом не упраздняется (у него остаются представительный орган и председательствующий в нем глава поселения), но очевидно, что реальное управление передается району. Таким образом, районный центр получает черты сходства с межселенными территориями. Единственным послаблением для таких поселений является то, что их представительный орган назначает треть состава конкурсной комиссии района, проводящей конкурс на замещение должности главы администрации [7, ч. 5 ст. 37]. Как известно, еще ни в одном муниципальном районе не воспользовались данной новацией, но следует ожидать, что это скоро случится в Ленинградской области, парламентарии которой и выступили с инициативой о внесении изменений в 131-ФЗ. Можно предположить, что в таких районах внимание администрации будет смещено в сторону районного центра, из-за чего могут пострадать остальные поселения.

Возможно, было бы целесообразно преобразовать и слабозаселенные муниципальные районы с небольшими и небогатыми поселениями, в городские округа. Это сэкономило бы некоторую часть средств, устранило бы конфликты между поселениями и районом, а также позволило бы без лишних препятствий и более скординированно расходовать средства на обеспечение жизнедеятельности селян. Об этом, например, мечтают в администрации Белозерского муниципального района. Примеров городских округов в границах бывших районов много. Сахалинская и Свердловская области практически полностью состоят из городских округов, бывших раньше районами. Подобные муниципальные образования есть и в Краснодарском крае, и в некоторых других регионах России.

И вот еще два примера незаконной территориальной организации местного самоуправления. Алеутский муниципальный район Камчатского края, расположенный на Командорских островах, состоит всего из одного сельского поселения (Никольское), которое, в свою очередь, состоит всего из одного населенного пункта (село Никольское). И это несмотря на то, что, согласно закону, муниципальный район должен состоять из нескольких

поселений, т.е. хотя бы из двух. Более того, на территории района нет межселенных территорий. Таким образом, территория муниципального района полностью совпадает с территорией единственного поселения. Районные и поселенческие власти дублируют друг друга, что, разумеется, может вызвать конфликт. К тому же приходится содержать две администрации, что ложится неоправданно тяжелым грузом на консолидированный бюджет. В Архангельской области к аналогичной ситуации подошли умнее. Архипелаг Новая Земля получил статус городского округа.

В большинстве случаев вся территория муниципального района делится на поселения (часто – на одно городское и несколько сельских), но если он находится в регионе с низкой плотностью населения и на его территории есть обширные незаселенные или слабозаселенные земли, то они могут получить статус межселенных территорий [7, п. 2 ч. 1 ст. 11]. Они не являются самостоятельными муниципальными образованиями, и муниципальный район осуществляет в них всю полноту местной власти, обладая полномочиями, свойственными как для поселения, так и для района. По состоянию на конец 2007 г. всего по стране насчитывалось 115 таких территорий. Они включали 166 населенных пунктов с общим населением всего 18 тыс. человек [1, с. 34]. Следовательно, 108 жителей – средняя численность населения подобных населенных пунктов, которые чаще всего являются отдаленными деревнями и поселками. Такие территории действительно, как правило, находятся в регионах с низкой плотностью населения. На каждой межселенной территории проживает в среднем по 157 человек. Однако есть и исключения. Например, большая часть территории (около 51%) Кабардино-Балкарии получила статус межселенной территории, несмотря на то что плотность населения в республике высокая. Преимущественно это наблюдается в горных местностях, где проживают представители балкарского народа, менее многочисленного, нежели кабардинский. Власть в республике принадлежит преимущественно кабардинцам. При переходе к современной территориальной организации местного самоуправления границы муниципальных образований были проложены таким образом, что балкарские поселения оставались практически без земли. Их границы проходили буквально по краям застройки, порой даже исключая из территории поселений кладбища. Остальные территории (на которых, в том числе, находились пастбища и луга под сенокос) признавались межселенными. Таким образом, ими управляли уже не поселения, а непосредственно район. Причем в некоторых районах власть принадлежит кабардинцам, поскольку они составляют основную часть населения равнин и долин. Балкарцы же, по большей части, живут в ущельях. Райцентры обычно находятся на относительно ровной местности, что удобнее с инфраструктурной точки зрения. И там население более многочисленно, а основную его часть составляют кабардинцы. Следовательно, теперь они управляют межселенными территориями, которыми раньше всегда пользовался балкарский народ для выгона скота и пр. Борьбу за пересмотр республиканского законодательства они ведут с 2005 г. Дело уже сдвинулось с мертвой точки, но проблема еще далеко не решена.

Приведем основные выводы:

1. У поселений очень мало возможностей быть экономически самостоятельными. Как правило, они зависят от муниципального района и других уровней публичной власти.
2. Взаимоотношения между властями муниципального района и поселений до сих пор строятся по принципу иерархии.
3. Человеческий фактор играет огромный роль во взаимодействии между двумя уровнями местных властей.
4. Поселения представлены в представительном органе местного самоуправления муниципального района непропорционально.
5. Конфликты между властями муниципального района и властями крупнейшего поселения весьма вероятны.
6. Территориальная организация местного самоуправления в некоторых муниципальных образованиях должна быть изменена.

Итак, взаимодействие между властями муниципального района и входящих в его состав поселений часто не соответствует духу, а иногда и букве закона. И хотя в некоторых случаях это недопустимо, закон нуждается во внесении поправок с учетом реального положения дел.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации.
2. Конституция Российской Федерации.
3. Налоговый Кодекс Российской Федерации.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-II «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова».
5. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 22 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

7. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
8. Доклад Минрегиона России о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 3. – С. 27–45.
9. Васильев В.И., Павлюшкин А.В., Постников А.Е. Формирование представительного органа муниципального района из представителей поселений // Журнал российского права. – М.: Норма, 2008, № 3. – С. 26–36.
10. Европейская хартия местного самоуправления.
11. Колпаков Н.В. Реформа территориальной организации местного самоуправления в регионах Центрального федерального округа / Н. В. Колпаков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 11. – С. 15–23.
12. Миронов Н. Местное самоуправление в России: между реформой и контрреформой / Н. Миронов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 2. – С. 21–27.
13. Муниципальная реформа в России: От переходного периода к полномасштабной реализации / Отв. ред. Е. М. Бухвальд. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 240 с.
14. Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. – М.: ЦПИ МСУ, 2009. – 146 с.
15. Подсумкова А.А., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Постатейный / Отв. ред. С.Е. Чаннов. – 3-е изд., перераб. – М.: «Ось-89», 2007. – 672 с.
16. Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 марта 2009 года) // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2009/07/20/book_dem.jsp.
17. Чубуков А. Чайковское непослушание. Письмо о противостоянии в Пермском крае // POLIT.RU, 3.2.2010. URL: <http://www.polit.ru/institutes/2010/02/03/chaikovsky.html>.
18. Campbell A., Mizobata S., Yokogawa K., Denezhkina E. (2007). Institutional Transition and Local Self-Government in Russia, Discussion Paper №. 640, Kyoto Institute of Economic Research.