



**ГБОУ ВО МО
«АКАДЕМИЯ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»**

**МУНИЦИПАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ И ПОЛНОМОЧИЯ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ: ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СООТВЕТСТВИЯ**

профессор кафедры ГМУ Юркова Светлана Николаевна

8 495 514 97 37, 8 916 600 85 37, s_yurkova@mail.ru

РЕАЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ в ресурсном секторе муниципальных образований, когда местный бюджет и муниципальное имущество предельно «ОПТИМИЗИРОВАНЫ», не позволяет органам местного самоуправления эффективно осуществлять полномочия, решать вопросы местного значения, заниматься социально-экономическим развитием муниципальных образований.

Глава поселка Янтарный Калининградской области Алексей Заливатский в целях пополнения бюджета муниципального образования выставил на продажу здание поселковой администрации.

В таких условиях весьма сложно найти **НОВЫЕ НЕСТАНДАРТНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ**, когда экономика муниципального сектора находится

в весьма сложном состоянии.
СОЦИАЛЬНЫЕ ИННОВАЦИИ

называют нестандартным подходом к развитию городских и сельских поселений, городских округов.

Что же происходит с муниципальными ресурсами?

Попытка решить одну проблему без системного анализа последствий принимаемого решения порождает другую или даже другие множественные проблемы.

ПОПРОБУЕМ РАЗОБРАТЬСЯ.

Рассмотрим ситуацию в отношении муниципальных ресурсов (муниципальных финансов и муниципального имущества) и полномочий органов местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления,
ратифицированная Российской Федерацией, закрепляет **принцип достаточности собственных финансовых ресурсов** органов местного самоуправления, которыми эти органы могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий, и соразмерности таких ресурсов полномочиям, предоставленным Конституцией или законом
Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»

Российский законодатель, взял за основу несколько иной принцип.

Смысл этих принципов может быть передан словами:

- «**деньги за полномочиями**»;
- «**имущество за полномочиями**».

Сознательно разделим этот принцип на две части, так как для реализации этого принципа в отношении финансов и имущества в законодательстве и практике использованы различные механизмы.

Первоначальная редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ – для каждой категории муниципальных образований установлен исчерпывающий перечень вопросов местного значения и полномочий по их решению.

В соответствии со ст. 50 были установлены соответствующие **перечни целевого назначения имущества**, которое может находиться в муниципальной собственности. Применительно к «непрофильному» имуществу был установлен специальный порядок перераспределения (отчуждения, передачи, разграничения и т.п.).

В соответствии со ст. ст. 60 и 61 к местным бюджетам **применялся принцип равной бюджетной обеспеченности**, т.е. определенной «справедливости», выражающийся в том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований по их категориям. До настоящего времени не появилась сколько-нибудь **корректная методика расчета необходимых расходов на исполнение полномочий.**

- 1) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.06.2006 № 8-П;
- 2) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.11.2006 № 540-О
- 3) Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»
- 4) Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»

В ст. 50 не содержатся закрытые перечни видов муниципального имущества, а в собственности муниципальных образований может находиться и другое имущество, имеющее такое же целевое предназначение, что и указанное в ст. 50.

Документы Конституционного Суда РФ

Из ст. 50 открытые перечни были исключены. Последствия несущественные: отдельные муниципальные образования либо оставили в своей собственности некоторые объекты имущества, либо вернули себе ранее переданное имущество.

136-ФЗ

122-ФЗ: установлен порядок перераспределения имущества между публично-правовыми образованиями с соблюдением согласительных процедур.

Кардинальные последствия наступили после принятия и вступления в силу 136-ФЗ в части предоставления субъектам Российской Федерации права перераспределения полномочий между ними и муниципальными образованиями законами субъектов Российской Федерации.

Последствия реализации 136-ФЗ представлены в целом ряде аналитических документов, в том числе, Докладе состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, подготовленном РАНХиГС в 2016 году.

1. Сама по себе возможность перераспределения полномочий **законами субъектов Российской Федерации** уже представляет угрозу для существования реального местного самоуправления.
2. В предельном случае, следуя нормам названного закона, субъекты Российской Федерации могут **«перераспределить» в свою пользу** почти все (да, может быть, и все) полномочия органов местного самоуправления, связанные с предоставлением муниципальных услуг населению.

ВОЗНИКАЕТ ВОПРОС...
ЗАЧЕМ в такой ситуации населению избранные ими органы местного самоуправления?

1, В конечном итоге компетенция «изымается» не у органов местного самоуправления, а у населения муниципального образования, как у субъекта права на местное самоуправление.

2. «Изымается» она без согласия этого населения, т.к. никакие процедуры получения согласия населения (прямо или опосредованно) не предусмотрены. Т.е., считает субъект Российской Федерации в лице его органов, что полномочия надо «перераспределить», значит, сам и принимает соответствующий закон.

Происходит фактическое нарушение норм Европейской хартии местного самоуправления.

Европейская Хартия местного самоуправления требует, чтобы:

- публичные полномочия возлагались преимущественно на органы власти, наиболее близкие к гражданам и передавались другому органу власти с учетом объема и характера решаемой задачи, а также требований эффективности и экономии;
- эти полномочия, как правило, были полными и исключительными;
- при планировании и принятии решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, проводились консультации с ними.

ЧТО ЖЕ ПРОИСХОДИТ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ?

По данным Минюста России:

- в **сорока** субъектах Российской Федерации принимались законы о перераспределении полномочий в пользу субъектов Российской Федерации;
- в 2015 году эти законы затронули **три тысячи двести** муниципальных образований в **двадцати восьми** субъектах Российской Федерации,
- в 2016 году – **пять тысяч двести** муниципальных образований в **тридцати девяти** субъектах Российской Федерации.
- в ряде субъектов Российской Федерации реализованы «масштабные проекты по перераспределению полномочий».

В Докладе о состоянии местного самоуправления (2016 г.) в качестве иллюстрации приводится в пример закон Московской области от 24.07.2014 г. № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области»:

- которым у городских поселений изъято **девятнадцать** полномочий,
- у сельских поселений – **семь** полномочий,
- у муниципальных районов – **двадцать три** полномочия,
- у муниципальных округов – **двадцать одно** полномочие.

ИЗЪЯТО ЕСЛИ НЕ ВСЕ, ТО ПОЧТИ ВСЕ!!!

ИЛЛЮСТРАЦИЯ о перераспределении полномочий характеризует масштаб той проблемы: следование судьбы муниципального имущества и местных финансов судьбе полномочий.

**В СЛОЖИВШЕЙСЯ СИТУАЦИИ НЕОБХОДИМО
ОТВЕТИТЬ НА ДВА ВОПРОСА.**

Вопрос первый: какая проблема решается посредством перераспределения полномочий от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов Российской Федерации?

Вопрос второй: как решается проблема перераспределения финансовых и материальных ресурсов вслед за перераспределением полномочий?

ПО ПЕРВОМУ ВОПРОСУ можно предположить, что здесь отражена попытка устранить несоответствие ресурсов местного самоуправления осуществляемым полномочиям. Искать решение проблемы надо было бы в расширении ресурсной базы местного самоуправления. Законодатель считает, что единственный выход – сократить полномочия, которые не обеспечены ресурсами.

Социальные обязательства власти перед населением существуют и они должны кем-то исполняться.

КЕМ?

**ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ИЛИ
ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Если **органы государственной власти** готовы принять на себя дополнительные обязательства, значит, у них **есть для этого ресурсы**. Тогда что мешало перераспределить не полномочия, а ресурсы в пользу местного самоуправления, что, кстати, точно соответствует обязанностям государства обеспечивать минимально необходимую ресурсную базу местного самоуправления?

Либо **достаточной ресурсной базы нет** и у субъектов Российской Федерации,
либо база есть, но она по каким-то причинам не может быть
Перераспределена.

- 1) Если ее нет, то проблема не решается, а переносится на другой уровень публичной власти.
- 2) Если она есть, то перераспределение полномочий осуществляется не для решения проблем местного самоуправления.

ДЛЯ ЧЕГО ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБОИХ СЛУЧАЯХ?

Чтобы еще больше подчинить органы местного самоуправления, сделать их практически безвластными.

**РЕШЕНИЕ МОЖЕТ ЛЕЖАТЬ ТОЛЬКО В ПЛОСКОСТИ РАЗВИТИЯ
ЭКОНОМИКИ А НЕ ПЕРЕДЕЛА ЯВНО НЕДОСТАТОЧНЫХ РЕСУРСОВ**

ПО ВТОРОМУ ВОПРОСУ...

Предположим, что единственный выход - перераспределения полномочий от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В этом случае у нас **ДВА ПУТИ РЕШЕНИЯ ВОПРОСА** о перераспределении и ресурсов вслед за перераспределением полномочий.

Если мы по-прежнему исходим из принципа «ресурсы за полномочиями», то должны изъять у органов местного самоуправления и соответствующие ресурсы.

КАКИЕ РЕСУРСЫ И КАК ИЗЫМАТЬ?

В подавляющем большинстве случаев даже после изъятия полномочий имеющиеся у органов местного самоуправления ресурсы едва достаточны для осуществления оставшихся полномочий (статистика недофинансирования широко известна по многим источникам).

ЧТО ИЗЫМАТЬ? МЕСТНЫЕ ФИНАНСЫ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО

КАК ИЗЫМАТЬ?

ФИНАНСЫ. Изымать просто. В подавляющем большинстве случаев местные бюджеты глубоко дотационны. Корректной методики расчета «стоимости» исполнения того или иного полномочия не имеется, и обосновать можно все, что угодно. Самое простое обоснование заключается в том, что субъекты Российской Федерации несут ответственность не за минимально необходимые местные бюджеты, а за выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В данной ситуации бюджетная обеспеченность будет выравнена на меньшем уровне по причине (официально) изъятия

ИМУЩЕСТВО. Изымать сложнее. Оно уже зарегистрировано на праве муниципальной собственности. Предполагается необходимость волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу и согласованных действий между органами местного самоуправления и ... органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а потому не может рассматриваться как позволяющий принимать уполномоченному исполнительному органу государственной власти ... субъекта Российской Федерации... игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления». Есть технические проблемы – многофункциональные объекты.

ТАК ЧТО МЫ ИМЕЕМ В КОНЕЧНОМ ИТОГЕ В КАЧЕСТВЕ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 136-ФЗ?

Проблема соответствия муниципальных ресурсов полномочиям органов местного самоуправления не только никак не решается, но и породила еще большее количество не менее острых проблем.

Магистральный путь решения – развитие всей экономики, включая ее муниципальный сектор, при одновременном последовательном изменении системы межбюджетных отношений. Как некоторый частный случай, не исключается и оптимизация компетенции муниципальных образований, но обоснованная оптимизация. Этот путь, действительно, сложен, долгов, и предполагает, несомненно, отмену соответствующей статьи Федерального закона № 136-ФЗ.

В кратко- или среднесрочной перспективе существует и еще какое-то время будет существовать насущная необходимость временной концентрации отдельных полномочий и ресурсов, то в названный закон требуется внесение изменений и дополнений, точно определяющих основания для перераспределения полномочий, предельные сроки такого перераспределения, механизмы перераспределения ресурсов, включая механизмы обязательного учета волеизъявления органов МСУ.



**ГБОУ ВО МО
«АКАДЕМИЯ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»**

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ.

**профессор кафедры ГМУ
Юркова Светлана Николаевна**

8 495 514 97 37, 8 916 600 85 37, s_yurkova@mail.ru