

Я. Н. Рязанов

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ СУБЪЕКТА И ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ**

***Аннотация:** В работе проводится анализ взаимодействия органов государственной власти субъекта и органов местного самоуправления на примере Тюменской области. Выделяются основные проблемы, которые возникают в процессе взаимодействия. Предлагаются возможные решения данных проблем.*

***Ключевые слова:** Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления, муниципальное образование, село, вопросы местного значения, бюджет, перераспределение полномочий.*

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления (МСУ) в России установлены Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» [1]. МСУ предполагает «самостоятельное... решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения». Считается, что муниципальная власть отделена от власти государственной, а сами муниципалитеты равны между собой: между сельскими поселениями и муниципальными районами не должно возникать отношений соподчинения. Закон № 131-ФЗ определяет список вопросов местного значения для каждого типа муниципалитетов. Полномочия между ними могут перераспределяться законами субъекта РФ либо передаваться на договорной основе. На местах объем полномочий может быть расширен через внесение соответствующих изменений в устав муниципального образования.

Главным связующим звеном между органами власти разных уровней является бюджетный поток, наполнение и распределение которого происходит по каскадному принципу — сверху вниз. Это главный закон иерархии власти, который определяет и процесс принятия решений. В бюджете муниципалитетов за счет изъятия доходных статей поддерживается ситуация искусственного дефицита: ресурсы собираются с территории напрямую в федеральный или региональный бюджет, а затем распределяются между муниципалитетами целевым способом, без возможности изменения целей перевода средств (трансфертов). Объемы трансфертов определяет административный рынок. Таким образом, решения муниципальной власти предварительно санкционируются и обеспечиваются вливанием бюджетных средств сверху. Приоритет получают федеральные и региональные проекты.

Бюджеты муниципальных районов на 88% обеспечиваются «безвозмездными поступлениями» — дотациями, субсидиями, субвенциями и иными межбюджетными трансфертами.

Доля собственных — без внешних вливаний — доходов бюджетов сельских поселений также редко выходит за границы 10-15%. Главными источниками являются налог на доходы физических лиц

[2], имущественные и земельные налоги, доходы от использования муниципальной собственности (аренда земли, аренда помещений).

Бюджетная зависимость это универсальный инструмент централизации ресурсов и осуществления контроля со стороны органов государственной власти над муниципалитетами.

Стоит отметить, что в компетенции органов МСУ произошли некоторые изменения. Так, сегодня основные полномочия по управлению сельскими территориями переведены сегодня на уровень муниципальных районов. С принятием Федерального закона № 136-ФЗ список вопросов местного значения муниципального района был расширен за счет относившихся ранее к полномочиям администраций поселений, таких как организация элетро-, тепло-, водоснабжения населения, работа общественного транспорта и дорожная деятельность, разработка и утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки поселений, выдача разрешений на строительство и т. д. В ведение районов были переданы библиотеки, кладбища, объекты культурного наследия и полигоны твердых бытовых отходов [3].

Новый закон позволил субъектам РФ редактировать указанный список, иницируя возврат отдельных полномочий на уровень поселений. Кроме того, областная власть имеет право перераспределять полномочия между муниципалитетами и органами государственной власти. Так, осуществление муниципального жилищного контроля стало функцией региональной власти, в то время как муниципальные районы и городские округа получили полномочия на проведение капитального ремонта жилищного фонда Тюменской области и организацию мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных [4]. Регион вправе напрямую передавать муниципалитетам отдельные государственные полномочия и контролировать их исполнение, однако в этом случае он обязан обеспечить соответствующее финансирование. В настоящий момент у районных властей есть порядка двух десятков государственных полномочий, в основном в сфере социального обеспечения и социальной поддержки, а также осуществления государственных программ поддержки сельскохозяйственного производства (малые формы хозяйствования), труднодоступных территорий и выравнивания бюджетной обеспеченности поселений [5].

Функции администраций сельских поселений сведены к благоустройству территории, мероприятиям по обеспечению пожарной безопасности (уборка сухостоя) и общественного порядка (народные дружины), присвоению адресов, созданию условий для досуга населения, работе с детьми и молодежью и т. п. Помимо этого муниципалитеты отвечают на запросы населения и предоставляют бесплатные муниципальные услуги (выдача справок, характеристик, выписок). Таким образом, основные вопросы, связанные с обеспечением развития и жизнедеятельности поселений, решаются на уровне районов. Главы поселений практически не включены в процесс принятия решений, они не получают отчетов районной ревизионной комиссии.

Фактически главы администраций сельских поселений превращены сегодня в агентов государства на местах. Основная их деятельность носит наблюдательный характер. Она заключается в сборе информации и выполнении регистрирующей (верификационной) функции. В задачи глав входит мониторинг процессов на территории: они осуществляют похозяйственный учет домохозяйств, на сходах граждан знакомятся с проблемами и пожеланиями населения. Сложные вопросы — а практически все вопросы сложные — главы самостоятельно решить не могут, и поэтому передают их на вышестоящий уровень. В итоге большая часть таких проблем забюрократизовывается — обрастает отписками и отсылками в вышестоящие структуры.

Как агенты государства главы сельских администраций выполняют функцию верификаторов разрешительных процедур. Если житель хочет получить государственную поддержку, если ему нужна справка, он обращается к главе. Любой документ подтверждается подписью главы поселения и печатью.

Важно понимать при этом, что конкретные проблемы, если они имеют место, решаются не потому, что в этом существует потребность снизу, а потому что есть такая потребность сверху. Если на решение проблемы выделили средства, то она решается независимо от того, выражало ли население заинтересованность в этом. Таким образом, линии запросов снизу и ответов сверху могут не пересекаться вовсе.

Региональные власти находятся в состоянии постоянной реакции на директивы Федерации, муниципалитеты отвечают на директивы региона. Показателями эффективности действий служат освоение бюджета и достижение плановых показателей. В этом смысле данная структура ближе к советской отраслевой модели. Реальное развитие территорий и реагирование на спущенные сверху директивы тех, кто выше, могут не соотноситься друг с другом. Однако вместе с директивами спускаются и бюджетные средства. Поэтому нижестоящим органам власти выгодно поддерживать тренд и подтверждать кризисный характер наблюдаемых явлений, чтобы не дать потоку иссякнуть.

На сегодняшний день полномочиями в сфере территориального планирования в Тюменской области обладают муниципалитеты двух уровней — городские округа и муниципальные районы. Полномочия по территориальному планированию сельских поселений в соответствии с вступившими в силу с 01.01.2015 поправками в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (части 3 и 4 статьи 14 Закона) теперь также считаются вопросами местного значения муниципальных районов [1].

Процесс перераспределения полномочий был продолжен на уровне субъекта РФ. В случае с Тюменским районом полномочия в сфере земельных отношений и градостроительной деятельности областным законом были переданы органам исполнительной власти региона. Правительство объясняет эти действия необходимостью концентрации финансовых и кадровых ресурсов, а также злоупотреблениями со стороны местной власти, использовавшей ТП для перераспределения земель в интересах внешних сторон.

Дополнительно правительство области (департамент имущественных отношений) получило все земельные полномочия в отношении тех земельных участков, которые подпадают под категорию инвестиционных площадок.

В сфере градостроительной деятельности региональная власть (главное управление строительства) выступает по отношению к муниципалитетам в качестве еще одной контрольно-надзорной струк-

туры, которая в соответствии с установленным планом проводит ежегодные проверки документации муниципалитетов на соответствие нормативно-правовым актам, согласовывает внесение изменений и т. д. Согласование с субъектом Федерации требуется в трех случаях: если планируется размещение объектов регионального значения, если предусматривается включение в границы населенных пунктов земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения или их исключение, а также если на территории МО находится особо охраняемая природная территория.

Отсутствие каналов взаимодействия, несогласованность действий между органами муниципальной и государственной власти, отдельными ведомствами, формальный подход к исполнению законодательства могут приводить к конфликтам интересов и возникновению коллизий.

В настоящий момент документы территориального планирования сельских муниципальных образований скорее фиксируют существующую реальность, но не предлагают стратегии развития. Изменения в них вносятся под конкретные проекты, поэтому документы ТП в этих случаях представляют собой не столько инструменты развития, сколько еще один административный барьер.

Все это отражает отсутствие на микро- и мезо- уровне выработанной стратегии (пространственного) развития.

Исходя из вышеизложенного, решение указанных проблем видится нам следующим образом:

1. Для минимизации рисков безработицы и падения уровня жизни сельского населения необходимо поддерживать многоукладный характер экономики и стимулировать малые формы хозяйствования — фермерство и кооперативное движение.

2. Приток сельского населения в города может быть сбалансирован за счет интенсификации коттеджного строительства, создания производственных центров в пригородных поселениях. Это предполагает развитие инфраструктуры и коммуникаций, развитие программ межмуниципального сотрудничества и агломерационных процессов (общие генеральные планы, системы пригородного общественного транспорта и т. п.).

3. На периферии проходят естественные процессы оттока населения и ренатурализации ландшафта. Эти территории могут получить особую специализацию в качестве охраняемых природных территорий (заповедники, национальные парки), национальных деревень, где развивается туризм в разных его формах, промыслы, рыбная отрасль и т. д.

4. Предотвратить деградацию институтов местного самоуправления возможно двумя способами: снижение бюджетной зависимости муниципалитетов и их дальнейшее исключение из системы исполнительной власти; постепенное выстраивание параллельных официальных и неофициальных институтов местного самоуправления.

5. Повышение эффективности управления мы связываем с общей децентрализацией системы управления, созданием центров принятия решений на местах. Это повлечет за собой и необходимость изменения системы мониторинга социально-экономического положения, в частности, создания института муниципальной статистики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ: по сост. на 03.04.2017 // Собрание законодательства Российской Федерации. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.11.2014 № 383-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 01.12.2014. № 48. Ст. 6664.
3. 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»: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ: по сост. на 03.02.2015 // Собрание законодательства РФ. 02.06.2014. № 22. Ст. 2770.
4. Закон Тюменской области от 26 декабря 2014 г. № 125 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления Тюменской области и органами государственной власти Тюменской области и о внесении изменений в статью 14 закона Тюменской об-

ласти «О порядке распоряжения и управления государственными землями Тюменской области» // Электронный ресурс / Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/42397B714>.

5. Закон Тюменской области от 8 декабря 2015 г. № 135 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» // Электронный ресурс / Режим доступа: URL: [https://admtyumen.ru/files/upload/3aKOH Тюменской области от 08.12.2015 № 135 \(17877322 v1\).PDF](https://admtyumen.ru/files/upload/3aKOH_Tyumenской_области_от_08.12.2015_№_135_(17877322_v1).PDF)