

Проблемы развития малых городов России: практика реализации региональных стратегий

Роговая А.В.*

Ключевые слова: органы местного самоуправления, малые города, разграничение полномочий, модель управления, сити-менеджер, несбалансированность бюджета, налоговая политика, социологическое исследование, экспертное мнение.

Аннотация: Статья, основанная на результатах комплексного социологического исследования, рассматривает особенности местного самоуправления в малых городах России в ходе последних реформ местной власти, связанных с реализацией Федерального закона № 131-ФЗ. Отдельное внимание уделяется анализу экспертных интервью, которые позволяют подтвердить вывод, что изменения организационных форм местного самоуправления, укрупнение муниципальных образований, переход на модель «сити-менеджер», конкурсная модель управления не всегда отвечает потребностям местных сообществ. В статье рассматривается вопрос о проблемах, связанных с разграничением полномочий, а также в межбюджетных отношениях, в частности, с реализацией Федерального закона №131-ФЗ на практике (статья 52 «Местные бюджеты»), о налоговой политике, которая оказывает большое влияние на развитие малых городов.

DOI: 10.21681/2226-0692-2019-4-56-64

Малые города России в современных условиях сталкиваются со многими проблемами. Наиболее значимой остается проблема, которая заключается в отсутствии единого взгляда на проблему малых городов на федеральном уровне.

В России малые города составляют около 2/3 всех городов страны, в которых проживает около 20 % всего населения. В нормативных документах к категории малых городов относится города с численностью до 50 тысяч человек. В эту группу попадают и поселки городского типа. Понятие «малый город» и их классификация в научной литературе недостаточно проработана и является дискуссионным. В основном рассматриваются с точки зрения градостроительного, экономического, культурного, социального, исторического и управленческого (административно-территориального) подходов. При этом, малые города, выполняя свои социальные, экономические, исторические, культурные и расселенческие функции, выступая как гарантия хозяйственного освоения территории, играют значительную роль в пространственном развитии своих регионов в целом [3; 9; 11].

Вопросы развития малых городов России неоднократно обсуждались на уровне федеральных властей. Минрегионом России был разработан проект концепции федеральной программы «Развитие малых городов России (2014-2020)», однако в связи с ликвидацией Минрегиона проект так и остался нереализованным.

Неоднократные предложения Правительству Российской Федерации от Союза малых городов по созданию «Концепция Федеральной целевой программы развития малых и средних городов РФ» остались без внимания.

Проблемы в сфере управления и разграничения полномочий

Основы деятельности малых российских городов определяет Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)¹. Особое значение при этом имеет статья 15 указанного нормативного правового акта, согласно которой к вопросам местного самоуправления малых городов можно отнести составление и рассмотрение бюджета, осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, организацию охраны общественного порядка на территории, организацию предоставления общедоступных и бесплатных услуг – образования, медицинской помощи, социального обслуживания.

¹Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, № 202, 08.10.2003.

* Роговая Анастасия Владимировна, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Центра региональной социологии и конфликтологии Института социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, г.Москва, Россия.
E-mail: av_rogovaya@mail.ru

Органы местного самоуправления являются самостоятельными субъектами нормотворчества, которые в соответствии с положениями пункта 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ обеспечивают в пределах установленных законодательством Российской Федерации, регулирование вопросов местного значения. Муниципальное нормотворчество представляет собой деятельность органов местного самоуправления и населения муниципального образования по разработке и принятию муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих правовые отношения в сфере местного самоуправления, отвечающих потребностям развития муниципального образования, учитывающих общественные интересы [1, с. 110]. Вместе с тем, реализация указанных полномочий не всегда представляется возможным в силу отсутствия рычагов на местном уровне. В связи с расширением регулятивных полномочий субъектов Российской Федерации муниципальные органы попадают в еще большую зависимость от региональных органов государственной власти [7, с. 91]. В нормах Конституции РФ отсутствует указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В соответствии со статьей 130 Конституции РФ вопросы местного значения решаются населением непосредственно либо через выборные и иные органы местного самоуправления. Предоставление возможности перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их бессрочной передачи законом субъекта Российской Федерации органам государственной власти субъекта Российской Федерации фактически исключает из компетенции муниципальных образований часть собственных полномочий по решению вопросов местного значения, что не соответствует нормам Конституции РФ и противоречит отраслевым федеральным законам, устанавливающим эти полномочия именно как полномочия по решению вопросов местного значения. Из приведенных норм Конституции РФ, следует, что органы государственной власти по общему правилу не вправе решать вопросы местного значения, изымать полномочия из компетенции местного самоуправления. Подобное изъятие может осуществляться только путем внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ. Иной подход несет в себе потенциальную угрозу постепенной замены местного самоуправления местным государственным управлением [5, с. 125].

По данным экспертных интервью², проведенного в рамках проекта РФФИ №19-011-31320 на тему «Малые города в государственной политике пространственного развития России: социальное моделирование региональных стратегий и практик», в настоящее время глав-

²В июне-августе 2019 г. были проведены 96 экспертных интервью с представителями исполнительной и законодательной власти, бизнеса, СМИ и общественными активистами в малых городах России (Кимры и Лихославль Тверской области, Сокол и Красавино Вологодской области, Заволжье и Балахна Нижегородской области, Изобильный и Новоалександровск Ставропольского края, Аксай и Миллерово Ростовской области, Среднеуральск и Ирбит Свердловской области, Шелехов и Зима Иркутской области, Большой Камень и Спасск-Дальний Приморского края).

ным препятствием для развития местного самоуправления в малых городах России является несовершенство законодательной базы, в первую очередь это касается вопросов полномочий органов местного самоуправления и финансовых возможностей для их исполнения.

По мнению представителей исполнительной власти, возникают вопросы, связанные с «разграничением полномочий, обеспечением реальной самостоятельности местного самоуправления в интересах благополучия жителей», «131 закон накладывает обязанности на муниципалитеты, дает... не дает им права решать какие-то вопросы самостоятельно, потому что ...больше стало обязанностей, чем возможностей что-либо сделать.» Как отмечает эксперт, представитель крупного бизнеса г. Ирбит: «...нет политики государства относительно малых городов. А действительно должна быть определённая программа, которая бы способствовала развитию таких территорий, потому что, ну Москва, Екатеринбург, Новосибирск -это далеко не все города России, а вот такие как Ирбит — их значительно больше и они требуют к себе большего внимания со стороны государства, надо им помогать».

Малые города в силу своей экономической зависимости от других уровней власти вынуждены следовать в русле политики региона, даже если она идет вразрез с самостоятельной политикой города. Зачастую это влияние региональных властей настолько сильно в городе, что города определенного региона имеют свою особую специфику городского управления [4, с. 180].

Как отмечает руководитель Иркутской региональной общественной организации «Клуб Публичной Политики. Содействие молодежи в реализации государственной политики»: «131 ФЗ на сегодняшний день требует очень серьёзной корректировки... муниципальное образование по 131 ФЗ независимо от государственной власти. Конечно, это утопия. Мы не независимы как минимум финансово. Поэтому вот эта вот история, когда мы независимы, якобы решайте вопросы все сами, а на самом деле, мы вас можем поднапрячь под всё, поманипулировать вами за счёт регионального либо федерального бюджета. ... Это проблема. То есть, они по сути независимы со своими проблемами и независимы в решении своих вопросов. Поэтому они должны выходить на региональный и федеральный уровень... То есть, такая двойственность в подходах, на федеральной и региональной повестке она существует».

В настоящее время в исследуемых малых городах прямые выборы населением главы муниципалитета на выборах были заменены на его избрание представительным органом муниципального образования из своего состава. При этом мнение экспертов по конкурсной модели управления разделилось, одни считают, что модель всенародного избрания больше подходит для развития малого города. Поскольку, как отмечают эксперты, на выборы по конкурсу могут оказывать «влияние лоббистских сил» (г.Миллерово, г. Заволжье); «депутаты могут иметь свои интересы» (г. Лихославль).

К примеру, как отмечает представитель СМИ, бизнеса г. Заволжье: «Судя по тому, что творится с городом Заволжье, я считаю, что этот вариант не просто

не подходит, он вредит городу... Например, у нас главы администрации, то есть, сити-менеджера города Заволжья, выбирали полгода. То есть, было 4 конкурса.... 3 конкурса признаны несостоявшимися.... Проблема была в том, что в городе Заволжье существует несколько групп влияния. Одна из этих групп влияния – это Заволжский моторный завод, то есть бывшее градообразующее предприятие. Сейчас это предприятие уже не является градообразующим, но до сих пор реально может влиять на ситуацию, мы об этом говорили. ...То есть завод хотел поставить своего человека... они предполагали, что район согласился с тем, что главой МСУ, главным депутатом будет человек от завода, но главой администрации будет человек, которого поставит районная власть. Ну, согласованно было. Они сразу нарушили договорённость. В результате полгода не было главы администрации. ... То есть, налицо конфликт интересов... Система, которая сегодня существует, она показывает абсолютную неуправляемость городом. То есть, глава администрации пытается что-то сделать, а не может ничего сделать реально, потому что она зависит от депутатов, которые ей блокировали... решение по текущим изменениям бюджета». По мнению эксперта, такая система избрания главы, которая сегодня существует по управлению малыми городами, предполагает отсутствие ответственности перед населением и не решает проблемы у населения.

Как отмечает депутат Кимрской городской Думы, «смотря на другие города, видя кого там назначают этими менеджерами, избирают депутаты по конкурсу, проходят не совсем те люди, которые должны управлять этими городами. Там просто используются другие схемы... Отсутствие конкуренции (во власти) порождает всякие схемы непонятные». По мнению эксперта, главу выбирают ограниченный круг лиц (два десятка депутатов), при этом среди них может преобладать одна партия, которая захочет избрать своего. В таком случае здесь выбирают человека по своим интересам, а развитие города становится на втором месте.

Зачастую главой выбирают жителя другого города, не местного. Это сказывается отрицательно и является минусом для решения городских проблем как например в Спасск-Дальнем, Кимрах.

Конкурсная модель может привести и к организации преступной группы в представительной — исполнительной власти, как на примере города Балахны. Как отмечает депутат Городской Думы г. Балахна, «эта модель сама по себе является причиной того, что у нас возник такой феномен, как определенная группа, которая взяла власть в свои руки, то есть сейчас по ним идут уголовные дела, это братья Глушковы... Клан так называемый, который в основном основывается на родственных взаимоотношениях... На самом деле это криминальная среда, которая залезла во власть, которая узурпировала власть как представительную, так и исполнительную. То есть вся система, которая сейчас существует, позволила совершенно беспрепятственно на протяжении 10 лет существовать вот таким вот бандитам...»

При этом из плюсов эксперты отмечают, что данная модель является финансово менее затратной, а пря-

мые выборы менее эффективны в организационном плане. «Конкурсная комиссия, состоящая из депутатов городского округа и представителей исполнительной власти субъекта РФ, выбирает на должность главу городского округа и в дальнейшем работает с человеком, который не на словах, а на деле в состоянии исполнять обязанности главы городского округа. Исключается возможность выбора населением в ходе прямых выборов кандидатов, подходящих только по формальным признакам, но не имеющих опыта руководящей работы, проявляющих некомпетентность, а также «популистов», которые привлекают избирателей лозунгами и подкупом голосов (Спасск-Дальний).

По мнению депутата Государственной Думы г. Большой Камень, «...с позиции депутатов, которые выбрали главу, ... есть некая система ответственности и контроля за его действиями, и это мы это видим, потому что депутаты имеют прямой доступ к главе, и способны строить прямой диалог и взаимодействие полностью по всем вопросам и финансовым, и хозяйственным ... Отдельными депутатами предлагается, как минимум это наверное процентов 30 депутатов, сегодня у нас в думе за то, чтобы избрать главу всенародно.... Почему? Потому что знаете как оно получилось интересно, когда у нас здесь был губернатором Андрей Владимирович Тарасенко, получается он нам позволил путем двухчасового диалога с депутатами ... и мы смогли отстоять свою точку зрения по поводу главы нам сюда, да, проповедовали абсолютно постороннего человека из Подмоскovie, который ни разу не был в Большом Камне, поставили сюда его из городского округа, и нам навязывали это мнение, условно говоря, мы уперлись, сказали, нет. И отдать ему должное он очень мудро поступил, хотя многие лоббировали данные интересы, ... поэтому конечно, резюмируя, с позиции взаимодействия между главой и депутатами модель действующая, она хорошая. С позиции опять же влияния, на избрание главы, эта модель не хорошая, потому что, зачастую муниципалитеты, вернее представительные органы муниципалитетов принимают решение, с влиянием, с давлением краев власти».

Помимо конкурсной модели в сфере местного самоуправления одним из частых явлений стало использование все в большем числе малых городов института сити-менеджеров. В качестве одного из возможных вариантов использования данной модели в ФЗ № 131 предусмотрено, что глава муниципального образования (мэр), как и прежде, может быть избран населением в ходе всеобщего голосования и при этом будет возглавлять также представительный орган власти, но главой администрации он больше не будет. Вместо него руководить администрацией муниципального образования станет профессионал — специалист по управлению муниципальным хозяйством (сити-менеджер), с которым представительный орган муниципального управления заключит соответствующий контракт [10, с. 45].

С одной стороны, данная модель предполагает более четкое разделение функций в муниципальном управлении, с другой, такая двуглавая модель управления (глава и сити-менеджер) имеет свои недостатки, в первую очередь для небольших поселений. Как отмеча-

ет глава г. Красавино: «для таких маленьких поселений вот эта двуглавая система она довольно-таки накладная ...просто-напросто, нет такого объема работы, бюджет маленький, накладно все-таки содержать двух глав».

Следует также отметить ряд законодательных, нормативно-правовых, организационных проблем, препятствующих функционированию в Российской Федерации модели с участием сити-менеджеров:

- нечеткое определение в ФЗ № 131 статуса и деятельности главы муниципального образования (мэра) при использовании института сити-менеджеров;
- смешение понятий главы муниципального образования и главы администрации муниципального образования;
- недостаточная правовая регламентация пределов функциональной нагрузки главы администрации муниципального образования (сити-менеджера) и механизмов его подотчетности представительному органу муниципального образования;
- возможность совмещения (в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 ФЗ № 131) одним лицом должностей глав двух муниципальных образований — муниципального района и поселения, входящего в данный район, в случае, если представительный орган района сформирован из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав данного района, а избрание главы муниципального района происходит из состава этого органа [10, с. 51 – 52].

Зачастую использование такой модели управления, нечеткость разграничения полномочий и ответственности между мэром и сити-менеджером способствует конфликтным отношениям главы муниципального образования (мэра) и главы администрации муниципального образования (сити-менеджера) в решении ряда вопросов.

По мнению главы администрации г. Заволжье, «руководитель города должен быть один, а так называемая двуглавая система управления, на мой взгляд, она не совсем эффективна, не только применительно к нашему городу, а в принципе применительно к любому муниципальному образованию... потому что, на самом деле, руководитель города получается в настоящее время – это руководитель думы, руководитель города... потому что на хозяйственной части сидит, как раз работает руководитель администрации. И вот как может быть руководитель города, не занимающийся хозяйственной деятельностью, быть первым лицом и на самом деле вторые позиции занимать тот, кто, который на хозяйственной деятельности?» По мнению эксперта, полномочий решения непосредственно жизненно насущных вопросов при двуглавой системы управления практически нет, соответственно сейчас надо переходить на одноглавую систему работы в органах муниципальной власти.

Как отмечает глава МСУ Заволжье: «для людей непонятна система двойной власти, то есть они, например, не понимают, чем глава местного самоуправления занимается, то есть для чего он нужен. Ну, если более

глубоко погрузиться в эту систему, я считаю, что она нормально сбалансирована. Есть распорядитель бюджетных средств, а есть контролер в виде главы местного самоуправления. Если говорить о депутатах, да, у нас нет депутатов на освобожденной основе, которые профессионально этим занимаются, поэтому представление о власти, представление о том, что происходит там в расходовании бюджетов, как расходуются и так далее, деятельности главы, у них на самом деле где-то поверхностное...»

Другой проблемой сегодня во многих муниципальных районах является двухуровневая система управления район – город/поселения. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ существует территориальное разделение на муниципальные районы, городские округа, сегодня добавили муниципальный округ. Отличие городского округа от муниципального района состоит в том, что район – это территория, в состав которой входит поселение. Поселение сегодня как орган местного самоуправления точно так же имеет место быть со своим исполнительным органом, со своим представительным органом.

Зачастую предоставление права объединять в городской округ всех поселений в составе муниципального района разрушает всю существующую конструкцию территориальной организации местного самоуправления. За этим логично последует фактическая подмена местного самоуправления (при сохранении термина) территориальным управлением и, соответственно, централизация и возложение на государственный уровень предоставления повседневных услуг населению, «перегрузка» центра и «субцентров» оперативными вопросами, нарушение принципа субсидиарности, а также фактическая утрата непосредственного контакта и взаимодействия власти с населением, ответственности местной власти перед населением, заинтересованного участия населения в решении местных проблем и как следствие, возрастание иждивенческих настроений по отношению к власти [13, с. 68 – 69].

Как отмечает глава городского округа Спасск-Дальний: «Если мы в городском округе принимаем решения и распределяем бюджет, хотя город – его тоже можно разбить на районы, внутригородские районы. И такое деление в 131-ом, такая административная единица, она тоже предусмотрена – внутримunicipальный городской район. И здесь точно так же можно это сделать, и они ярко выраженные, эти районы. Но тогда нам пришлось бы создать точно так же какой-то представительный орган в районе, какой-то исполнительный орган, и принятие решений проходило бы в 2 уровня: мы бы сформировали какой-то свой бюджет, часть полномочий раздали бы вот этим районам и принимали решения... И если нам необходимо запланировать какие-то работы, мы устраиваем долгосрочные планы (сегодня бюджет у нас трехлетний), и в каждом районе мы говорим: «Это сегодня делаем», «Это завтра делаем в другом районе». В муниципальном районе, к сожалению, сегодня двухуровневая система не позволяет это сделать, потому что часть полномочий у поселений, часть полномочий у районов. При этом сегодня Закон 131-ый гово-

рит о том, что если мы делим эти полномочия, то вместе с полномочиями мы должны и распределить часть средств... Но самое, конечно, главное то, что я вижу – 2 администрации, например, они как минимум затрачивают в год на свое содержание порядка 50-60 миллионов. Это как минимум те деньги, которые можно куда-то приложить».

Такая модель управления, по мнению главы Спасск-Дальний, не в пользу привлечения инвесторов, поскольку, к примеру, инвестор-сельхозпроизводитель, который планирует открыть перерабатывающее предприятие, вынужден обращаться в район за предоставлением земли, а за хозяйственными структурами (электричество, водоснабжение и водоотведение, подъездные пути) обращаться в город. «И вот такая система, она, конечно, не делает привлекательным ни район, ни город... это должно быть единоначалие, должна быть единая территория. Потому что мы здесь, как бы ни хотели, мы здесь пересекаемся и инфраструктурой, мы пересекаемся ресурсоснабжением, мы понимаем, что сегодня все в городе. Мы это не отдаем, конечно, это было бы глупостью, если бы мы ресурс свой разбазаривали. Конечно, на этой почве иногда возникает какое-то непонимание... Поселение, к примеру, со своим бюджетом имея годовой бюджет порядка 10-15 миллионов... эти деньги у них уходят только на содержание самих себя, своего аппарата, представительного органа, и они ничего не могут сделать.... Конечно, это им непосильно, даже вступая в программу по софинансированию. Даже если сегодня процент софинансирования ... достаточно весомо снижен, для поселений он вообще чисто символический, но при этом, чтобы сопроводить любую программу, чтоб попасть в эту программу, нужны специалисты. Мы в городе здесь не можем, часто очень привлекаем каких-то специалистов с Владивостока, еще откуда-то, потому что действительно сложно сегодня разработать какую-то документацию, техническое задание, попасть в ту или иную программу. Так вот, эти поселения, они держат эти деньги, разбазаривают. Я говорю: «Вы соберите эти все деньги, отдайте району, отдайте полномочия, сегодня процедура передачи полномочий с уровня поселения на район упрощенная, по соглашению приняли и все. Выстройте там 8 поселений за 3 года. Вы в каждом запланируйте, все эти деньги саккумулируйте, сначала в 3-х поселениях сделать что-то, в 2-х, потом еще в 3-х, и постепенно-постепенно вы что-то сделаете, сдвинетесь. Сегодня вы ничего не делаете и поэтому не двигаетесь с места. Просто уперлись...»

Эффективность двухуровневой системы во многом зависит от взаимодействия района и городского поселения. Как отмечает представитель бизнеса г. Заволжье: «Вот раньше ... влияние района на нас и взаимодействия было больше Но по мере тех конфликтных ситуаций, которые у нас во власти происходили, я считаю, что Городец полон несостоятельности в этом плане, то есть никакого, как сказать, лоббирования со стороны района нет, интересов района, то есть в лице города, потому что все-таки если учесть, что район и город должны как-то в тандеме быть, то они никоим образом не лоббируют ее решения какие-то, принятия

каких-то волевых решений... Как-то район самоустранился, ... я понимаю и желание района Городца, они живут хорошо за счёт нас, за счет Заволжья... То есть мы считаем нам денег не добавляют, и что мы по остаточному принципу финансируемся...»

Как отмечает глава Лихославльского района, модель управления была эффективна, когда город исполнял. На сегодняшний день все полномочия переданы в район, а глава города «сидит номинально». «Глава города у меня, она даже деньги не распределяет свои, потому что настолько вот переплетены все программы. Это вот то, что есть действительность». Это подтверждает и глава городского поселения Лихославль: «..даже если бы я хотела во всех этих сферах взаимодействовать, я не смогу это сделать реально. И что касается образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты — все эти полномочия на сегодняшний момент в районе. То есть я могу только оказывать какое-то содействие, то есть мои ответы в рамках моих полномочий, выглядят, наверное, скромно.»

Отрицательную сторону разделения полномочий на район и город указывая и общественный представитель г. Большой Камень: «У нас город стоит в капкане сейчас, потому что наш город раньше всех объединял, огромный, самый большой район Приморского края. Он был у нас и сельскохозяйственный и промышленный, у нас все красные знамена тут были, мы были всегда тут в передовиках, вот. Потом, когда разделили район и город, причём разделили по глупости или специально, не знаю, потому что наши здания вдруг оказались в ведении района, мы сидим на арендованном здании, которое строилось заводом нашим.»

С другой стороны, необходимо учитывать территориальную протяженность района. Так, например, как отмечает представитель исполнительной власти Изобильный, «...при управлении большим районом (например, Изобильный) необходимо разделение полномочий, именно в управляемости.... Здесь возможны риски именно в части оперативности и в управляемости именно всеми процессами на территории округа. Получается если слишком большая территория, небольшой группе людей, как говорится, подчиняется, то лучше разделить, либо штат увеличить, либо как-то ... Но у нас, допустим, чтобы объехать все населенные пункты, это порядка четырехсот километров надо проехать. То есть район, сами понимаете, большой».

Таким образом, по мнению большинства экспертов, нет четкого и сбалансированного распределения полномочий, координации и взаимодействия по вертикали город-регион-федеральный центр. Как отмечает глава МСУ Заволжье, «они очень сбалансированы, но очень несправедливо. У кого нет денег, тот отвечает за все что есть... Поэтому у нас более вышестоящие уровни власти белые и пушистые, а вот внизу не умеют работать, проблемные товарищи, деньги не осваивают и т.д.»

У местных муниципалитетов мало полномочий и практически самые острые какие-то проблемы не могут решить. Как отмечает представитель бизнеса г. Балахна: «раньше если люди шли к главе с какой-то проблемой, то хотя бы на местном уровне можно было что-то решить,

сейчас точно нет. Все они вот как это закона у них нет, все руки у них скручены... Засилье бумаги, да отчеты».

Вертикаль, которая сейчас внедрена, по мнению представителя сми, бизнеса г. Заволжье, «она, во-первых, антиконституционна по факту... потому что местное самоуправление ликвидировано. И если решили ликвидировать эту самую вертикаль. Уже быть последовательным. Тогда раз Вы берете ответственность за то, что происходит на каждой территории, в каждой деревне и в каждом малом городе, тогда и денег давайте и спрашивайте. Назначайте тогда людей сами и за них несите ответственность...».

Как отмечает депутат Кимрской городской Думы: «...вроде бы как бы вертикаль она и есть вертикаль, у каждого свои полномочия, это понятно, опять же взаимодействия не хватает».

Проблема несбалансированности бюджета

Рассматривая факторы, ограничивающие интеграционный потенциал малых городов, необходимо выделить еще одну проблему, связанную с реализацией муниципальной реформы. Прежде всего, речь идет о несбалансированности местных бюджетов, расширении круга вопросов местного значения, недостаточной налоговой базы, сложности организационно-информационного, финансового и кадрового обеспечения, ограниченных бюджетных полномочий.

Ключевой проблемой комплексного развития малых городов был и остается дефицит бюджетов. На сегодняшний день разработать собственную стратегию развития на уровне местного самоуправления практически невозможно, а возможности для привлечения иностранных инвестиций крайне ограничены. Поэтому исполнение установленных Законом полномочий сталкивается с рядом проблем. Наиболее существенная из них — дисбаланс между размером доходной части бюджетов малого города и объемом их полномочий, которые трудно осуществить в полной мере из-за недостатка средств. Самое главное, что недостаток финансовых ресурсов не может позволить реализовывать вопросы местного значения в полной мере, а также муниципальные программы, поскольку практически все поступающие средства из бюджетов вышестоящих уровней носят строгий целевой характер [6]. Кроме того, малые города имеют абсолютно разные возможности по степени свободы использования бюджетных средств при исполнении полномочий.

Как считает депутат государственной думы от Иркутской области, «конечно забота федеральная о малых городах она больше такая декларативная, то есть как бы реальная помощь она не доходит. То что касается бюджетов, а это самое больное место. Да, потому что это в общем проблемы нашей бюджетной системы, то что она как перевернутая пирамида, все-все забирается на федеральный уровень, мы соответственно ... малые города ... уровень бюджетной обеспеченности больше в

нехорошем состоянии, то есть это влияет на их самостоятельность и на в том числе стимул к развитию, к самостоятельному и так далее... просто распределение средств такое, что у них на местах ничего не остаётся. А логика такая, что всё изымается, а потом по программам, или какими-то межбюджетными там разными трансфертами, и они обратно поступают, но как раз логика и прозрачность этого обратного поступления — вот это проблема...»

При этом достаточно большое влияние на бюджет оказывают региональные власти, поскольку в первую очередь деньги спускаются на район, а потом уже на город. Поэтому для большего перераспределения трансфертов, по мнению экспертов, необходимо иметь хорошие связи и взаимоотношения с губернатором и с министрами, а зачастую приходится «в область идти кланяться». Всё это создает тяжелую зависимость от воли федеральных и региональных властей в плане экономического и социального развития [12].

Как отмечает глава городского поселения Лихославль: «...сегодня наш бюджет, если мы говорим о наших возможностях, то они достаточно небольшие, скромные. Но если мы говорим о возможности участвовать в различных конкурсных мероприятиях и притягивать, то есть, как я вижу, на сегодняшний момент, наше исполнение, фактически по своим полномочиям, это как быстро ты смог воспользоваться, попасть в какие-то конкурсы и конкурсные мероприятия, конкурсные отборы и предоставить для, фактически, использовать ту возможность, которую нам сегодня дают, притянуть сюда на территорию различные программы... Я считаю, что влияние на местный бюджет очень большое».

Бюджеты малых городов, по мнению депутата Кимрской городской думы, не позволяют нормально развиваться этим самым городам, бюджеты необходимо увеличивать: «То есть как бы если бы государство поддерживало вот эти предприятия, которые были изначально или новые создавала, хотя бы на их базе, чтобы народ вернулся, снова работал бы на этих предприятиях. Естественно тогда налоговая база было бы побольше. Раньше же в 90х годах наш город Кимры был городом донором, у нас бюджет был хорошим, мы могли себе что-то позволить какие это затраты, приобретения. Сейчас мы уже не можем позволить ничего без области, только за счёт программы. Да самостоятельность может и есть, но в чём она без областной власти, мы всё равно ничего не можем сделать только в программах участвовать. Рабочих мест не хватает из-за этого и налогов нету. Большая часть населения увозит свои деньги в Москву, Московские регионы, к сожалению».

По мнению главы администрации г. Ирбит: «Хотелось бы чтобы самостоятельность местных бюджетов была выше ... 30%, которыми мы располагаем, мы в полной мере зависим от региональной власти, потому что при формировании бюджета нам рассчитывают многие показатели по оценке расходных полномочий на количество жителей. На протяжённость значит наших паспортизации дорог... Я считаю, что надо учитывать и отдаленность населённого пункта от областного центра, надо учитывать допустимую территорию с

изношенностью инфраструктуры. Это очень важно, потому что сегодня вот нам 390 лет, ну как мы можем сравниться с городом которому, допустим, 40-70 лет. Явно что абсолютно другие вопросы решаются на той или иной территории. А когда идёт вот такая уравниловка, на численность населения даётся, допустим на правоохранительную деятельность, на здравоохранение, ещё на что-то. Ну так нельзя. Я считаю, что вот именно малых городов и с какими-то характерными отличиями оно должно в законодательстве обязательно учитываться».

Как отмечает депутат Думы города Заволжья: «не являясь административным центром, районным в составе области... у нас возникает бюджетная проблема. Недофинансирование отраслей, которые в наших полномочиях... и отсутствие фактической связи с регионом посредством района. В связи с этим возникает вопрос планирования бюджета и он, в большей части, связан с законодательством, социальной политикой государственной. То есть, у нас распределение бюджетов не культивирует к развитию экономики в таких подобных городах. Бюджетная политика имеет обратное планирование. Мы зарабатываем деньги, даем в бюджет на других уровнях, а потом с протянутой рукой просим, чтобы нам что-то откололось». На такую же проблему указывает и глава администрации г. Заволжье: «Мы являемся не районным городом, поэтому на районный город у нас особые ситуации ... Если бы мы были районного подчинения, то влияние субъекта на бюджетную политику районного города – она большая, это дополнительные отчисления по НДФЛ, которые поступают только лишь в районные центры и поэтому, а мы хотели бы, чтобы оно к нам также распространялось, эта политика на нас не распространяется.»

Согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ (статья 52) составление и утверждение местного бюджета осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно. При этом важным положением Федерального закона № 131-ФЗ стало закрепление на постоянной основе для всех уровней бюджетной системы нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов. Бюджетным кодексом РФ определено, что в бюджеты городских округов зачисляются налог на доходы физических лиц — 15 %, единый налог на вменённый доход для отдельных видов деятельности — 100

%; единый сельскохозяйственный налог — 100 %, налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения — 100 %. Для муниципальных районов установлены иные нормативы: с налога на доходы физических лиц, взимаемого на территории городских поселений, — 5 %, на территории сельских поселений — 13 %, на межселенных территориях — 15 %; с единого налога на вменённый доход для отдельных видов деятельности — 100 %; единого сельскохозяйственного налога, взимаемый на территории городских поселений, — 50 %, а на территории сельских поселений — 70 %. Между тем именно налог на доходы физических лиц до начала реализации Федерального закона № 131-ФЗ являлся основным источником доходов всех местных бюджетов. В то же время в местные бюджеты прекратились отчисления от других видов регулирующих налогов и сборов, таких как налог на прибыль и имущество организаций. Эти изменения оказали большое влияние на общее снижение доходной базы местных бюджетов.

Существующий механизм выделения средств из бюджетов субъектов Российской Федерации для формирования местных бюджетов основан на остаточном принципе. В то же время фактический объём субсидий, передаваемых малым городам из региональных фондов для финансовой поддержки, зависит от экономического потенциала региона. Соответственно, поселения, муниципальные районы и городские округа в разных регионах Российской Федерации оказываются в неравных условиях в аспекте предоставления финансовых ресурсов для выполнения своих полномочий [8, с. 29].

Поэтому во многом малые города остаются зависимы от субсидий со стороны бюджетов субъекта и Федерации. Львиную долю в местных бюджетах составляют именно субвенции на реализацию переданных полномочий и государственные субсидии на софинансирование отдельных расходов (Таблица 1).

Приведенные данные показывают, что фактически местные бюджеты характеризуются дотационностью, отсутствием собственных налоговых источников и зависимостью от региональных властей.

Налогообложение сегодня оказывает большое влияние на развитие малых городов в связи с тем, что как раз доходная часть бюджета и формирует жизнь населенного пункта. Поэтому, как указывает руководитель Центра поддержки предпринимательства Фонда под-

Таблица 1

	Структура налоговых доходов бюджета 2018г., в %		
	Налоговые доходы	Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления (субсидии, субвенции)
Новоалександровск	20,7%	3,7%	75,6
Зима	22,4%	2,1%	75,5
Среднеуральск	32,4%	5 %	62,5%
Кимры	46	9,4	44,6
Большой Камень	43%	12,4%	44,6
Сокол	58,6%	10,8%	30,5%
Аксай	61,7%	9,9	28,4
Балахна	75,6	10,5	13,9

держки предпринимательства Иркутской области, «ряд налоговых платежей конечно хотелось бы чтобы они оставались все-таки на муниципальном уровне, муниципальном и региональном для развития и решения вопросов местного значения, то есть не в полной мере сегодня обеспечивается деятельность малых городов».

По мнению депутата Думы города Заволжье, «Бюджетный кодекс на сегодняшний день устроен таким образом, что, если, например, идет динамика достаточно положительная по увеличению собственных доходов бюджетных. Если город зарабатывает деньги, какое-то муниципальное образование увеличило доходы, то им на эту же сумму снимают субсидии, дотации, субвенции... Я считаю, что проблема, конечно, важная, но это проблема, которая абсолютно типичная для всех муниципальных образований Российской Федерации. Сегодняшнее устройство Бюджетного кодекса демотивирует территории, которые готовы развиваться и что-то хотят делать, наоборот, поощряет вот это хождение с протянутой рукой и, наверное, это вызвано какими-то общегосударственными серьезными мотивациями и решениями задач». Как отмечает эксперт, «если брать составляющую налоговую базу города Заволжье — это 10% от всего собранного налога на доход физических лиц, это налог на имущество физических лиц и налог на землю в черте города. ... Наш налогообразующий налог — это наш НДФЛ. То, что зарабатывает экономика, но что не мотивирует нас. То есть, мы получаем с этих денег всего 10%. Даже район с нашего результата получает 15% от НДФЛ, от всего собранного... И при этом обеспеченность нашего бюджета собственными доходами из того, что я перечислил, составляет порядка 90%. То есть, мы, что зарабатываем, на то фактически и живем с протянутой рукой наверх, а нам практически ничего на дофинансирование всех социальных сфер не спускается. Это ключевая проблема социального развития города Заволжье».

В то же время муниципальные образования крайне заинтересованы в увеличении налоговой базы. Многие эксперты указывают на то, что необходимо вернуть налог на транспорт. Также, как указывает депутат Думы г. Шелехов, «местные бюджеты пострадали после закона по земле, по стоимости земли, когда предприятиям, которые находятся на нашей площадке, на территории нашего города, дали... возможность отсуждать там, сколько стоит там один квадратный метр земли, ну и в результате этого бюджет нашего города потерял около 150 миллионов ежегодно. Это уже на протяжении 5-7 лет. То есть, если бы у нас эти деньги были, мы бы могли не только в программах, которые сейчас, участвовать, но и расширить даже наш функционал побольше».

Как отмечает заместитель главы администрации г. Кимры по ЖКХ: «из чего состоит бюджет — это подоходный налог, налог на имущество физических лиц, физических лиц и земельный налог, в принципе тоже с физических это очень мало. Да и то с подоходного налога там в районе 42% всего, всё остальное конечно уходит. Если бы оставляли налоги как было раньше ... транспортные налоги... И опять эти налоги у нас не остаются... всё идёт в область у нас фактически здесь ничего не остаётся».

Местное самоуправление, по мнению эксперта, руководителя Иркутской региональной общественной организации «Клуб Публичной Политики. Содействие молодежи в реализации государственной политики», получается обделено финансово, то есть все «съедается» на региональный, федеральный бюджет, а налоги практически никакие не остаются. «Мы бьёмся за НДФЛ, мы в Иркутской области боремся как регион за НДСИ на полезные ископаемые. Ничего не получается. И децентрализации финансовых потоков в нашей стране не происходит. ... Это проблема всего местного самоуправления — в том числе, моногородов».

Таким образом, система межбюджетных отношений выстроена практически во всех регионах таким образом, что не стимулирует повышение эффективной работы муниципалитетов для развития собственного экономического потенциала. Во многом она ущемляет их интересы за счёт установления по минимуму или сокращая нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты, резко уменьшая их налоговые доходы. Тем самым усиливается зависимость муниципальных образований от региональных властей [7, с. 29].

Выводы

Таким образом, наиболее значимыми политико-правовыми факторами, ограничивающими интеграционный потенциал малых городов, являются:

- › отсутствие координации и взаимодействия по вертикали город-регион-федеральный центр;
- › несоответствие полномочий органов местного самоуправления и финансовых возможностей для их исполнения;
- › несовершенство системы налогообложения.

Как отмечают эксперты, во-первых, необходимо существенно усилить именно государственную политику, внимание федеральных властей именно на малые города. В силу этого, решения о территориальных преобразованиях малых городов должны быть основаны на глубоком социально-экономическом анализе выгод, последствий и рисков принятия таких решений с расчетом эффективности конкретного территориального преобразования. Необходимо четкое законодательное закрепление правовых принципов взаимоотношений органов местного самоуправления в рамках двухуровневой системы местного самоуправления.

Как предлагает представитель фонда «Центр поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Иркутской области», ряд вопросов, которые связаны с разграничением полномочий, можно пересмотреть, основываясь по статистическим данным: как это реализуется, не реализуется органами местного самоуправления и выяснить причины их не реализации.

Во-вторых, необходимо внесение изменений в действующее налоговое законодательство РФ, которые позволят перераспределить налоговые поступления между бюджетами муниципальных образований, субъектов федерации, федеральным центром в пользу органов местного самоуправления.

В целях укрепления финансовой базы малого города необходимо изменить существующую в настоящее время фискальную политику государства с централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете на политику, стимулирующую органы местного самоуправления к наращиванию собственной доходной базы. Такая политика предполагает замену дотаций и субсидий местным бюджетам на налоговые отчисления по тем налогам, на формирование налоговой базы которых органы местного самоуправления могут оказывать влияние. Прежде всего, это налоги, взимаемые в рамках специальных налоговых режимов, предусмотренные для налогообложения малого и среднего бизнеса, что

послужило бы стимулом к пополнению доходной базы местных бюджетов [2, с. 31].

По мнению большинства экспертов, следует больше децентрализовать финансовые потоки, отправляя большую доходность за те заслуги и усилия по развитию экономики в муниципальное образование, и тогда они сами смогут решать все проблемы, которые были обозначены выше. В свою очередь, при распределении бюджета в законодательстве обязательно должны учитываться характерные отличия малых городов: отдаленность населенного пункта от областного центра, степень изношенностью инфраструктуры на территории и т.д.

Литература

1. Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. Муниципальные нормативные правовые акты: виды типичных ошибок юридической техники // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2018. № 4. С. 109-115.
2. Афанасьева Е.Е. Проблемы развития местного самоуправления в современной России // В сборнике: Новая экономика: институты, инструменты, тренды. Материалы Международной научно-практической конференции. 2018. С. 25-33.
3. Балдандоржиев Ж.Б., Эйльбарт Н.В. Типология и классификация малых городов восточного Забайкалья: социально-экономический и культурно-исторический аспект // Гуманитарный вектор. 2012. № 3 (31). С. 158-167.
4. Башкиров В.А. Особенности и проблемы муниципального управления в малых городах России // В сборнике: WORLD SCIENCE: PROBLEMS AND INNOVATIONS сборник статей XXI Международной научно-практической конференции. В 4 частях. Ответственный редактор Гуляев Герман Юрьевич. 2018. С. 178-181.
5. Благов Ю.В. Компетенция органов местного самоуправления: дискуссионный вопрос // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 4. С. 117-128. DOI 10.24147/2542-1514.2017.1(4).117-128
6. Болдова А.Д., Паулов П.А. Практический опыт реализации Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» в бюджетной сфере // Современные научные исследования и разработки. 2018. № 2 (19). С. 84-86.
7. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 6. – Ростов н/Д.: Профпресс, 2016. – 176 с.
8. Гришук В.А. Проблемы реализации бюджетной реформы на муниципальном уровне // Общество, экономика, управление. 2018. № 1. С. 24-30.
9. Зинченко О.В. Малый город: проблемы, решаемые собственными силами, и проблемы, решаемые только при государственной поддержке // Вестник Ивановского государственного университета. Сер. Экономика. 2011. № 2. С. 100–105.
10. Каширин В.В., Сысоев А.П. Институт сити-менеджеров – эффективная модель развития муниципальной экономики // Социология города. 2017. № 1. С. 42-60.
11. Макарова М.Н. Малые города в пространственной структуре размещения населения региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 2. С. 181-194. DOI: 10.15838/esc/2017.2.50.10
12. Оборин М.С., Шерешева М.Ю., Иванов Н.А. Обоснование стратегических ориентиров социально-экономического развития малых городов России // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. 2017. Т. 12. № 3. С. 437-452. doi 10.17072/1994-9960-2017-3-437-452
13. Юркова С.Н. Территориальная реформа местного самоуправления: путь к эффективному управлению или нарушение принципа субсидиарности? // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 66-70.

Статья подготовлена в рамках проекта РФФИ №19-011-31320 опп

Рецензент: Мальшиев Михаил Львович, доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: anpi_2006@mail.ru

