

ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ)

Макимова Татьяна Афанасьевна, преподаватель Якутского филиала РАНХиГС

Общие положения

Республика Саха (Якутия) расположена в северо-восточной части Евразийского материка и является самым большим регионом Российской Федерации. Общая площадь континентальной и островной (Ляховские, Анжу и Де-Лонга, входящие в состав Новосибирских островов Северного Ледовитого океана) территории Якутии составляет 3,1 млн кв. км. Свыше 40% территории республики находится за Полярным кругом. В ее пределах расположены три часовых пояса.

До настоящего времени Якутия является одним из самых изолированных и труднодоступных регионов мира в транспортном отношении: 90% территории не имеет круглогодичного транспортного сообщения. Также особенностям территории относятся малонаселенность территории (1 человек приходится 2,5 кв. км), суровый климат с высокими амплитудными колебаниями температур между сезонами оказывает значительное влияние на жизнедеятельность населения и функционирование хозяйственного комплекса.

Муниципальная политика направлена на выравнивание уровня жизни населения во всех муниципальных образованиях. Для оперативного решения вопросов местного значения муниципальным образованиям муниципальным образованиям приходится тратить значительные ресурсы, чем в среднем по России (организация досрочного завоза грузов, длительность отопительного сезона, высокие транс-

портные затраты и т. д.). Большинство расходов обеспечиваются бюджетными источниками. Поэтому сегодня Якутия является наиболее крупным получателем субвенций из федерального бюджета на выравнивание бюджетных расходов.

В новых экономических реалиях реализовать политику обеспечения равного доступа городского и сельского населения ко всем благам и услугам становится все труднее. Стоит задача поиска новых оптимальных моделей организации местного самоуправления с учетом экономического потенциала каждого муниципального образования, с активным участием в муниципальном управлении каждого человека, проживающего на его территории.

Территориальная организация местного самоуправления в Республике Саха (Якутия)

На территории Республики Саха (Якутия) действуют 455 муниципальных образований: 34 муниципальных района, 2 городских округа, 48 городских поселений и 361 сельских поселений.

В основу территориальной организации местного самоуправления положен исторический принцип формирования муниципального образования. В связи с чем большинство муниципальных образований малочисленны, расположены в значительном удалении от районных центров, в труднодоступных и отдаленных местностях (Табл. 6).

На территориальную организацию местного самоуправления распространяется норма Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая допускает формировать муниципальные образования в поселениях с численностью менее 1000 человек.

Действующее законодательство позволяет субъекту Российской Федерации принимать законодательство по организации местного самоуправления с учетом местных особенностей и традиций. В связи с этим в республике приняты законы, регулирующие правовые, экономические и финансовые основы организации местного самоуправления в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера. Существенной особенностью организации местного самоуправления в республике является применение осо-

**Распределение муниципальных образований Республики Саха (Якутия)
по численности населения**

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
менее 100 жителей	2		0	2	
от 100 до 300 жителей	59		3	56	
от 300 до 1 тыс. жителей	238		5	233	
от 1 до 3 тыс. жителей	75	2	13	60	
от 3 до 5 тыс. жителей	19	8	10	1	
от 5 до 10 тыс. жителей	24	4	10	9	1
от 10 до 30 тыс. жителей	19	14	5		
от 30 до 50 тыс. жителей	5	4	1		
от 50 до 100 тыс. жителей	3	2	1		
от 100 до 300 тыс. жителей	0				1
от 300 до 500 тыс. жителей	1				

бых наименований к основным элементам местного самоуправления. Например, Закон Республики Саха (Якутия) от 08.12.2005 З № 617-III (в ред. от 18.06.2009) «О Суктуле юкагирского народа (новая редакция)» предусматривает применение термина «суктул» вместо «сельское поселение», устанавливает наименования органов и выборных должностных лиц. Представительный орган переименован как «Совет Суктула (Суктул Мойчэпул)», глава — «вождь (аниджа) Суктула». По всем остальным положениям такие законы Республики Саха (Якутия) соответствуют общим установленным требованиям к организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Самым большим по численности населения является городской округ «город Якутск», где на начало текущего года проживало 269 тысяч человек или 29,8% от общей численности населения республики. Малочисленными являются 2 сельских поселения, расположенные за Полярным кругом.

Муниципальные районы как муниципальные образования сформированы в пределах действующих административно-территориальных образований — районов (улусов).

Наиболее распространенный тип муниципальных образований — сельские поселения, которые являются устойчивыми территориальными системами, сформированными в течение длительного исторического периода, степень жизнеспособности и конкурентоспособности в которых определяется комплексом социально-экономических и демографических факторов.

Городские поселения состоят из поселений, которые исторически (с момента вхождения Якутии в состав России и по мере освоения ее территории) получили статус «городов», а также поселений, образованных в советское время в период развития промышленности Якутии. Как правило, исторически сложившиеся городские поселения малочисленны, а городские поселения, образованные в советское время являются монопрофильными поселками и городами, образованными на базе добывающего предприятия.

С момента становления местного самоуправления территориальная организация местного самоуправления остается неизменной, что обусловлено требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 131-ФЗ), когда такие реорганизации проходят с обязательным учетом мнения населения. Исторически сложившийся менталитет сельского населения сформировал тип закрытой общины на территории отдельного поселения, что затрудняет в принятии решения об объединении с другими муниципальными образованиями исходя из социально-экономических приоритетов.

Межмуниципальное сотрудничество

Перспективные инвестиционные проекты, реализуемые на территории республики, оказывают существенное влияние на развитие поселений с добывающей специализацией, в то же время эффект по осуществлению крупных капитальных вложений на развитие смежных территорий имеет краткосрочный характер. Развитие социальной инфраструктуры поселений вахтового типа должно осуществляться в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, которые не предусматривают формирование комплексной социальной инфраструктуры и не могут быть признаны самостоятельными типами муниципальных образований.

Поддержка исключительно опорных сельских территорий, как это отмечено в Концепции развития сельских поселений, приведет к тому, что огромные пространства останутся пустыми или малонаселенными.

Изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, внесенные в 2014 году, также не повлияли на территориальную организацию. Новый тип муниципального образования — городской округ с внутрирайонным делением не сформирован.

Сгладить диспропорции в социально-экономическом развитии муниципальных образований могло бы межмуниципальное сотрудничество.

В республике такое сотрудничество организовано в рамках деятельности Совета муниципальных образований Республики Саха (Якутия), который объединяет все муниципальные образования. Вместе с тем в компетенцию данного органа входит защита интересов муниципальных образований при реализации государственной политики по организации местного самоуправления на территории Республики Саха (Якутия), на судах, распространение лучшей муниципальной практики.

Иные формы межмуниципального сотрудничества, в том числе через создание коммерческих организаций, реализацию совместных муниципальных программ, создание городских агломераций или проектов, не развито.

Для нас важен опыт других субъектов Российской Федерации по созданию агломераций, а также реализации межмуниципального сотрудничества, когда вопросы объединения усилий по развитию территорий можно решить без реорганизации муниципальных образований, а за счет межмуниципального сотрудничества. Необходимо более активное участие научного сообщества в выработке предложений или подходов в территориальной организации местного самоуправления с учетом социально-экономических особенностей территорий, и перспективного размещения производственных сил.

Проблемы в организации местного самоуправления в Республике Саха (Якутия)

Проблемы в организации местного самоуправления в Якутии, такие же, как и по всей Российской Федерации:

1. Недостаточное участие населения в местном самоуправлении.
2. Слабая экономическая самостоятельность муниципальных образований.
3. Недостаточный кадровый потенциал органов местного самоуправления.

Рассмотрим эти проблемы более подробно.

*Анализ участия населения
в местном самоуправлении*

Наиболее распространенной формой является участие в муниципальных выборах. В республике большинство депутатов представительных органов местного самоуправления и 431 глав муниципальных образований избираются на выборах. В сельской местности характерна высокая явка избирателей. Для жителей сельских поселений выборы — не только способ избирания главы муниципального образования, а состязание, где соревнуются знакомые люди. В городской местности, как по всей России, проблемой является низкая явка.

Менее распространенными конституционными формами участия населения являются референдум и сход граждан. В 2014 году и за 8 месяцев текущего года референдумы не проводились. Это отчасти обусловлено тем, что в течение года не рассматривались вопросы территориальной организации местного самоуправления.

Внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ в части исполнения полномочий представительного органа сходом граждан в поселениях, где численность населения, обладающего избирательным правом, составляет менее 100 человек, увеличило количество проведенных сходов. В остальных поселениях сход проводился один раз — сельский населенный пункт решал вопрос о переносе села из затопляемого места.

Из демократических форм участия населения наиболее распространенными являются собрания граждан. Традиционно население муниципальных образований собирается на отчетах глав перед населением, в формате собраний (конференций) проводятся ежегодные отчеты исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) перед населением о своей деятельности.

Действует практика проведения публичных слушаний по документам, определяющим социально-экономическое развитие муници-

пальных образований. Требования законодательства об обязательном проведении публичных обсуждений проектов уставов муниципальных образований, документов территориального планирования, стратегического планирования, проектов местных бюджетов усилили деятельность органов местного самоуправления в данном направлении. За отчетный период в республике проведено публичных слушаний по вопросам устава, рассмотрения проектов местного бюджета во всех муниципальных образованиях, в том числе только по внесению изменений в уставы в 355 муниципальных образованиях.

Широко распространена практика самоорганизации граждан по месту жительства без образования юридического лица, особенно в сельских поселениях. Инициативные граждане объединяются по месту жительства, проводят спортивные соревнования, культурно-массовые мероприятия, оказывают поддержку односельчанам, решают небольшие бытовые проблемы.

В качестве юридического лица всего зарегистрировано 5 ТОСов (3 в городском округе «город Якутск» для решения социально-бытовых вопросов на территории городских кварталов, 2 ТОС — в сельских поселениях, в составе которых входят несколько населенных пунктов). Бюджетное финансирование получают 2 ТОСа, которые осуществляют часть полномочий органов местного самоуправления на территории населенного пункта, входящего в состав муниципального образования. Вместе с тем, широкому распространению данной формы среди населения, препятствуют правовые проблемы регулирования деятельности таких организаций. Из бесед с главами муниципальных образований, представителями общественности наиболее трудновыполнимым требованием Федерального закона № 131-ФЗ является обеспечение явки на организационном собрании половины населения, проживающего в поселении или его части.

Несмотря на отдельные проявления активности граждан, у большинства населения отсутствует потребность в участии в осуществлении местного самоуправления, как самостоятельной и под свою ответственность деятельности по решению вопросов местного значения. Считаем, что причиной тому являются старые представления о власти как элементе государства, которое научит, вылечит, обеспечит культурный досуг, предоставит жильё, благоустроит территорию и т.д. Большинство населения в глубинке живет ностальгиче-

скими воспоминаниями о советском государстве, которое решало все проблемы. Возможно, такая тенденция поддерживается постоянно растущими расходами государства на выравнивание уровня жизни городских и сельских поселений.

Проводимые опросы общественного мнения отмечают наличие у большинства населения республики патерналистского настроения. Доминирующее большинство респондентов настаивает на необходимости помощи государства всем гражданам, а не только социально-незащищенной группе. Кроме того, проводимые исследования выявили, что в ценностных ориентациях (в системе базовых ценностей) населения общественная деятельность и политика занимают последние места. На первом месте стоит семья, домашнее хозяйство, вторую строчку занимает работа, бизнес, учеба, далее — материальное положение.

К сожалению, на практике пока отсутствуют условия для повсеместного и частого использования на муниципальном уровне инструментов непосредственного народовластия. Во многих муниципальных образованиях единственной формой непосредственной демократии, реально используемой и ориентированной на всех дееспособных жителей соответствующих территорий, являются муниципальные выборы.

В связи с тем, что местное самоуправление наиболее близкая к народу власть, необходимо активизировать участие населения в муниципальном управлении, в выработке управленческих решений. Здесь главную роль должны играть сами муниципальные власти. Способы могут быть разнообразными: более активная реализация прямых форм участия населения, стимулирование некоммерческих организаций, обучение населения. Кроме того нельзя не забывать эффективное воздействие средств массовой информации. Только за счёт комплексных усилий можно выработать привычку у населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Конечно, этот процесс достаточно длительный по времени и затратный по ресурсам.

Обеспечение экономической самостоятельности муниципальных образований

Функциональное назначение местного самоуправления заключается в особом способе децентрализации управленческих дел, близких к условиям жизни людей, причем главным образом малых групп

и конкретных граждан. Это требует безусловного учета местных условий и возможностей, а также демократических процедур, обеспечивающих непосредственное осуществление гражданами права участвовать в управлении публичными делами и на этой основе способствующих повышению эффективности управления. Из этого исходил, надо полагать, 131-ФЗ, когда устанавливал компетенцию органов местного самоуправления.

За 12 лет существования важнейшего для муниципальных образований закона (ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), законодательство было дополнено новыми видами муниципальных образований, произошло значительное расширение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (Табл. 7).

В первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ за органами местного самоуправления были закреплены вопросы, которые определяли непосредственное решение вопросов местного значения. Это электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топливом, образование, здравоохранение, дороги, транспортные услуги, первичные меры пожарной безопасности, создание условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, библиотеки, охрана местных объектов культурного наследия, физкультура, спорт,

Таблица 7

Анализ количества полномочий органов местного самоуправления, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ

Вид муниципального образования	Количество полномочий, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ	
	В первоначальной редакции	В редакции на 01.01.2015 (за исключением утративших силу)
Городское, сельское поселение	22	39 (34)
Муниципальный район	20	35 (32)
Городской округ	27	43 (38)
Внутригородской район		13

работа с молодежью и др. Но вскоре к этим вполне традиционным самоуправленческим вопросам прибавили много других, плохо соотносимых с идеей развития местного самоуправления.

Конечно, муниципальные органы управления не могут оставаться вне решения вопросов общегосударственного значения. Но исполнение государственных полномочий (в российских условиях они могут передаваться местному самоуправлению, как с федерального, так и с регионального уровня) не должно превращаться в обременительную повинность, препятствующую реализации муниципалитетами их основных обязательств перед населением.

Федеральный закон № 136-ФЗ закрепил за сельскими поселениями 13 полномочий, а также наделил субъекты Российской Федерации самостоятельно принимать решения о возложении дополнительных полномочий.

Вместе с тем закон Республики Саха (Якутия) от 26 ноября 2015 года передал на исполнение сельских поселений 24 вопроса местного значения, тем самым восстановил статус, который был на момент принятия Федерального закона № 136-ФЗ. Принятие такого решения было обусловлено следующим. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления 2003–2008 годах преследовала цель обеспечить равный доступ городского и сельского населения ко всем благам и услугам посредством установления равного объема полномочий по решению вопросов местного значения городским и сельским поселениям. В случае закрепления за сельским поселением ограниченного количества вопросов местного значения, наиболее важные вопросы (тепло-, газо-, электрообеспечение, жилищные, градостроительные, дорожное обеспечение и т. д.) будут решаться не местным руководством, а районным центром, нередко расположенным не в шаговой доступности от места проживания сельских жителей. То есть, с нашей точки зрения, произошел отход от первоначальной идеи Федерального закона № 131-ФЗ, когда местная власть самостоятельно и под свою ответственность должна была решать на месте вопросы жизнеобеспечения.

С учетом действующей экономической основы местного самоуправления было признано, что сельские поселения не в состоянии обеспечивать наиболее затратные полномочия. Однако, передача решения этих вопросов на уровень муниципальных районов, существенно снизит ответственность органов местного самоуправления

поселений. В условиях Республики Саха (Якутия) данный факт будет осложнен необходимостью приезда в районные центры каждый раз для решения того или иного вопроса, в том числе менее значительного. Это негативно отражается на удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления¹.

Низкая скорость Интернета сегодня не позволяет внедрить альтернативные способы управления, ускоряющие решение вопросов органами местного самоуправления муниципальными районами, повсеместно.

Экономические преобразования в России остро поставили вопрос о создании эффективной и рациональной системы отношений, которая должна удовлетворить все стороны в разрешении вопроса перераспределения по уровням бюджетной системы денежных потоков и полномочий по решению вопросов местного значения.

К настоящему времени не удалось создать такого механизма межбюджетных отношений, который позволил бы сократить неравенство между отдельными территориями и муниципальными образованиями, обусловленное особенностями их социально-экономического развития. Исходя из этого, существует необходимость постоянного совершенствования межбюджетных отношений в условиях развития бюджетного федерализма, участником которого наравне с органами государственной власти выступает местное самоуправление.

Для осуществления всего множества полномочий, закрепленных действующим законодательством за органами местного самоуправления, местные бюджеты должны быть в первую очередь обеспечены достаточными средствами.

Для определения достаточности финансового обеспечения муниципальных образований важна оценка их расходных обязательств по осуществлению собственных полномочий в соответствии с реальными финансовыми потребностями местных бюджетов на их реализацию. Обеспечение соответствия между размером расходных обязательств муниципальных образований по решению вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами, остается в настоящее время одной из основополагающих задач.

¹ В настоящее время 44% населения удовлетворены деятельностью органов местного самоуправления, более четверти населения — не удовлетворены.

Концепция сплошного развития, подразумевающая выравнивание уровня социально-экономического развития, прежде всего, за счет сохранения сформированной бюджетной сети и ставок в условиях обширной территории республики обуславливает низкую бюджетную обеспеченность поселений. Это ведет к чрезвычайно высокой зависимости от источников внешнего финансирования — финансовой помощи из государственного бюджета Республики Саха (Якутия), а также средств внебюджетных фондов Российской Федерации.

Объемы внешнего бюджетного финансирования, прежде всего за счет средств государственного бюджета Республики Саха (Якутия) в виде государственной поддержки отраслей экономики и социальной сферы, различных субсидий и субвенций местным бюджетам имеют чрезвычайно высокую значимость для малочисленных поселений (с численностью до 1000 человек). Как правило, в таких поселениях объем внешних источников доходной части местных бюджетов составляет более чем 90%. Вместе с тем поселения, в которых высока зависимость от бюджетного финансирования, демонстрируют худшую экономическую динамику (Табл. 8). Это позволяет сделать вывод о том, что бюджетное финансирование не является эффективным механизмом стимулирования экономики, оно идет в потребление домохозяйств, а не на инвестирование развития.

Стремление сохранить сложившийся территориальный каркас, формировавшийся в течение длительного исторического периода, закрепить население на селе путем улучшения качества социальной инфраструктуры без создания эффективных рабочих мест во внебюджетном секторе, приводят к воспроизводству бедности сельского населения. По итогам оценки социально-экономической динамики, были определены депрессивные поселения, большинство из которых относятся к поселениям с малочисленным населением.

Доходная часть местных бюджетов большинства муниципальных образований составляет от 10 млн. до 50 млн. рублей. В то же время уровень собственных доходов местных бюджетов большинства муниципальных образований колеблется от 500 тысяч до 5 млн. рублей. У большинства сельских поселений уровень дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности превышает 90%. Из 445 муниципальных образований только 6 относятся к самодостаточным — это муниципальные образования, на чьих территориях расположены крупные добывающие предприятия.

Бюджетная обеспеченность муниципальных образований

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Муниципальные образования с прогнозируемыми доходами местных бюджетов (за текущий год):	445	34	48	361	2
менее 500 тыс. рублей	0	0	0	0	0
от 500 тыс. до 1 млн рублей	0	0	0	0	0
от 1 до 5 млн рублей	0	0	0	0	0
от 5 до 10 млн рублей	3	0	1	2	0
от 10 до 50 млн рублей	377	0	29	348	0
от 50 до 100 млн рублей	21	0	10	11	0
от 100 до 500 млн рублей	10	2	7	0	1
от 500 млн. до 1 млрд рублей	10	9	1	0	0
от 1 до 5 млрд рублей	23	23	0	0	0
от 5 до 10 млрд рублей	0	0	0	0	0
более 10 млрд рублей	1	0	0	0	1
Муниципальные образования с прогнозируемыми собственными доходами (за исключением межбюджетных трансфертов и отчислений по дополнительным нормативам, устанавливаемым законами субъектов Российской Федерации):	445	34	48	361	2
менее 500 тыс. рублей	45	0	1	44	0
от 500 тыс. до 1 млн рублей	149	0	1	148	0
от 1 до 5 млн рублей	156	0	9	147	0
от 5 до 10 млн рублей	15	0	7	8	0
от 10 до 50 млн рублей	42	6	22	14	0
от 50 до 100 млн рублей	13	10	2	0	1
от 100 до 500 млн рублей	20	14	6	0	0
от 500 млн до 1 млрд рублей	2	2	0	0	0
от 1 до 5 млрд рублей	2	2	0	0	0
от 5 до 10 млрд рублей	1	0	0	0	1
более 10 млрд рублей	0	0	0	0	0

Для большинства муниципальных образований актуальна проблема трудоустройства и занятости населения, развития сельского производства и улучшения экономики сельских поселений в целом. Одним из способов преодоления данной ситуации является разработка и внедрение принципиально новых моделей социально-экономического развития сельских поселений, в том числе на основе принципов устойчивого развития, создания производственных кластеров и сопутствующей им инфраструктуры.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусмотрел право субъекта Российской Федерации самостоятельно закреплять дополнительные вопросы местного значения за сельскими поселениями. Де юре у субъекта Российской Федерации возникла возможность закреплять вопросы местного значения дифференцированно в зависимости от труднодоступности и отдаленности населенных пунктов.

Вместе с тем в Федеральный закон № 131-ФЗ внесены ряд новелл, согласно которым имущественный комплекс, который не участвует в решении вопросов местного значения, должен быть передан или профилирован; доходы и расходы местных бюджетов должны формироваться в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Новые изменения Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также рекомендации Министерства финансов Российской Федерации по формированию межбюджетных отношений не предусматривают дифференцированный подход в межбюджетных отношениях, а такие взаимоотношения складываются исключительно по типам муниципальных образований (в целом по муниципальному району, городскому поселению, сельскому поселению).

Очевидно, что в рамках действующего правового поля применение дифференцированного подхода ограничено особенностями межбюджетного регулирования. Как следствие, в случае закрепления за сельским поселением ограниченного количества вопросов местного значения, часть вопросов местного значения, решаемых муниципальным районом, особенно в труднодоступных и отдаленных населенных пунктах, будут обратно переданы сельским поселениям на основе соглашений. Но при этом, у муниципальных районов и поселений возникнут дополнительные затраты (отчасти не предусмотренные в местных бюджетах), в том числе по регистрации и перерегистрации имущественного комплекса, который согласно новых изменений 131-ФЗ,

сначала должен быть передан с одного уровня на другой в собственность, а затем обратно в управление на основе соглашения.

Кадровый потенциал местного самоуправления

В Республике Саха (Якутия) действуют 431 представительных органов местного самоуправления: 34 районных советов депутатов, 48 советов депутатов городских округов, 2 представительных органа городских округов и 347 представительных органов в сельских поселениях. В 14 муниципальных образованиях, где проживает менее 100 человек, обладающих избирательным правом, полномочия представительного органа осуществляет сход граждан.

Представительные органы муниципальных образований формируются путем проведения прямых выборов и делегированием депутатов городских и сельских поселений, входящих в муниципальный район, в представительный орган района (Табл. 9).

На прямых выборах избираются депутаты 423 представительных органов. Наиболее разнообразными являются способы избрания пред-

Таблица 9

Сведения о представительных органах местного самоуправления

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Подлежащие формированию в соответствии с законами субъектов Российской Федерации уставами муниципальных образований	431	34	48	347	2
путем прямых выборов	423	26	48	347	2
методом делегирования	8	8			
с установленной численностью:	431	34	48	347	2
7–9 депутатов	250		0	250	
10–14 депутатов	25		0	25	
15–19 депутатов	124	4	48	72	
20–24 депутата	19	18			1
25–29 депутатов	12	11			1
Не подлежащие формированию в связи с осуществлением их полномочий сходом граждан	14		0	14	

ставительных органов муниципальных районов: 4 избираются по пропорциональной системе, 7 — по смешанной системе, 15 — по мажоритарной системе. Представительные органы поселений и городских округов избираются по мажоритарной системе.

Среди депутатских корпусов преобладают представительные органы с численностью от 7 до 9 депутатов (56% от общей численности представительных органов), а также с численностью от 15 до 19 депутатов (28% соответственно).

В состав депутатского корпуса входят 2543 женщины и 2347 мужчин. 3869 депутатов в возрасте от 35 до 65 лет. 57% имеет высшее образование. Вместе с тем экономическое и юридическое образование имеют 1092 человек (Табл. 10).

Таблица 10

**Качественный состав представительных органов
местного самоуправления**

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Депутатские мандаты, подлежащие замещению (по состоянию 1 сентября 2015 года)	4946	653	692	3560	41
Фактически замещенные депутатские мандаты	4890	647	662	3540	41
В том числе					
мужчины	2347	311	294	1622	20
женщины	2543	336	368	1918	21
от 18 до 25 лет	87	4	3	78	2
от 26 до 35 лет	806	50	122	634	0
от 35 до 50 лет	2061	289	304	1452	16
от 51 до 65 лет	1808	283	213	1289	23
старше 65 лет	128	21	20	87	0
высшее образование	2832	449	395	1950	38
высшее экономическое	490	85	73	323	9
по специальности «Государственное и муниципальное управление»	196	42	23	124	7
высшее юридическое	602	73	63	456	10
без высшего образования	2058	198	267	1590	3

В Республике Саха (Якутия), в соответствии с действующим законодательством и уставами муниципальных образований, должны избираться 445 глав муниципальных образований, из них 431 глав — на муниципальных выборах, 14 — на сходах граждан.

Республика Саха (Якутия) законодательно определила, что главы муниципальных районов, городских округов и городских поселений должны избираться на прямых выборах. В сельских поселениях, способ избрания главы (прямые выборы, избрание представительным органом из своего состава, из кандидатов, представленных конкурсными комиссиями), должен определиться уставами муниципальных образований. В настоящее время все сельские поселения сохранили действующий порядок избрания главы муниципального образования.

На 1 сентября 2015 года замещают должности глав муниципальных образований 431 человек, из которых в соответствии с действующим законодательством и уставами муниципальных образований, 86 совмещают должность главы местной администрации, 345 — одновременно председателя представительного органа и главы местной администрации (*Табл. 11*).

382 человек из действующих глав муниципальных образований (88% об общего количества) мужчины. 200 человек в возрасте от 26 до 35 лет, 181 человек — в возрасте от 35 до 50 лет. 308 человек (71% соответственно) имеют высшее образование (*Табл. 12*).

Республика Саха (Якутия) не воспользовалась своим правом избрания главы из состава представительного органа и избрания главы на конкурсной основе.

К прочим органам местного самоуправления можно отнести избирательные комиссии и контрольно-счетные органы (*Табл. 13*).

Деятельность органов местных администраций и иных органов местного самоуправления обеспечивают 3230 муниципальных служащих. Среди муниципальных служащих преобладают женщины, лица в возрасте от 31 до 50 лет, имеющие высшее образование (*Табл. 14*).

Уровень подготовки выборных лиц, муниципальных служащих нуждается в постоянном совершенствовании. Как показывают выявленные нарушения законодательства, в том числе и антикоррупционной направленности, большинство правонарушений возникает из-за низкой правовой грамотности и бесконтрольности.

**Сведения о главах муниципальных образований
Республики Саха (Якутия)**

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
должны избираться согласно действующим законам субъекта Российской Федерации и (или) уставам муниципальных образований	445	34	48	361	2
на муниципальных выборах	431	34	48	347	2
депутатами представительных органов из своего состава	0	0	0	0	0
из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями	0	0	0	0	0
на сходах граждан	14		0	14	
должны согласно действующим законам субъекта РФ и (или) уставам муниципальных образований исполнять полномочия:					
председателя представительного органа, но не главы местной администрации	0	0	0	0	0
главы местной администрации, но не председателя представительного органа	86	34	48	2	2
председателя представительного органа и главы местной администрации (одновременно)	345			345	
фактически избраны:	431	34	48	347	2
на муниципальных выборах	431	34	48	347	2
депутатами представительных органов из своего состава	0	0	0	0	0
из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями	0	0	0	0	0
на сходах граждан	0		0	0	
Не избраны (по состоянию на 1 сентября 2015 года)	14	0	0	14	0

Таблица 12

Качественный состав глав муниципальных образований

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
по полу:	431	34	48	347	2
мужчины	382	34	46	300	2
женщины	49	0	2	47	0
от 18 до 25 лет	0	0	0	0	0
от 26 до 35 лет	35	0	0	35	0
от 35 до 50 лет	200	27	32	140	1
от 51 до 65 лет	181	7	16	157	1
старше 65 лет	15	0	0	15	0
высшее образование	308	32	48	226	2
высшее экономическое	53	7	4	42	0
по специальности «Государственное и муниципальное управление»	0				
высшее юридическое	28	1	3	24	0
без высшего образования	123	2	0	121	0

Таблица 13

Сведения о прочих органах местного самоуправления

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Контрольно-счетные органы муниципальных образований	39	34	3	0	2
полномочия контрольно-счетных органов переданы другим муниципальным образованиям	315		32	283	0
Избирательные комиссии муниципальных образований	444	34	48	360	2
полномочия избирательной комиссии муниципального образования переданы другим комиссиям	1			1	

Таблица 14

Качественный состав муниципальных служащих

Показатели	Всего	В том числе		
		Муниципальные районы	Поселения	Городские округа
общее число согласно штатному расписанию	3230	980	2052	198
фактически работающие	3230	980	2052	198
по полу	3230	980	2052	198
мужчины	983	294	616	73
женщины	2247	686	1436	125
по возрасту	3230	846	2180	204
от 18 до 25 лет	43	2	38	3
от 26 до 35 лет	968	194	706	68
от 35 до 50 лет	2104	640	1336	128
от 51 до 65 лет	115	10	100	5
старше 65 лет	0	0	0	0
по образованию	3230	980	2052	198
высшее образование	2692	784	1744	164
без высшего образования	538	196	308	34

К сожалению программы подготовки и переподготовки кадров имеют только муниципальные районы, городские округа и два городских поселения (город Нерюнгри, город Мирный).

Как видно из таблицы 12 большинство глав муниципальных образований в сельских поселениях совмещают должность главы местной администрации и председателя представительного органа. Вместе с тем, считаем, что реализация данной нормы на практике часто порождает конфликт интересов, бесконтрольность главы муниципального образования. В соответствии с пунктом 5 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ «глава муниципального образования подконтролен и подотчетен представительному органу и населению». Вместе с тем на практике, особенно в отдаленных сельских поселениях, глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган не может не оценивать свою работу положительно. Тем самым, нивелируется норма 131-ФЗ, устанавливающая ответственность главы при получении два раза подряд отрицательной оценки.

**Взаимоотношения с исполнительными органами
государственной власти Республики Саха (Якутия)
и обеспечение контроля деятельности
муниципальных образований**

*Взаимоотношение органов местного самоуправления
с органами государственной власти
Республики Саха (Якутия)*

Взаимоотношение с исполнительными органами государственной власти Республики Саха (Якутия) и муниципальными образованиями осуществляется в рамках реализации Инвестиционной программы Республики Саха (Якутия), реализации государственных программ, осуществления органами местного самоуправления переданных государственных полномочий.

С учетом ограниченных возможностей муниципальных образований выравнивание уровней социально-экономического развития муниципальных образований осуществляется за счет государственного бюджета Республики Саха (Якутия).

Например, за счет государственных инвестиций в 2014 году введено 38,9 тыс. кв. метров жилья для 415 семей, в том числе 22,4 тыс. кв. метров жилья для 239 молодых семей и молодых специалистов.

Завершено комплексное обустройство площадок компактной застройки в с. Рассолода Мегино-Кангаласского улуса. Построено многоквартирных домов социального использования с общей площадью 1,5 тыс. м², при государственной поддержке введено 13,7 тыс. м² индивидуального жилья. Подключено 1104 частных дома к центральным источникам теплоснабжения. Введено 5 автоматизированных дизельных электростанций с мощностью 2,4 тыс. кВт, отремонтированы и реконструированы объекты сетевого хозяйства (трансформаторные подстанции и линии электропередач) в Западном и Центральном энергорайонах.

Развивалась инфраструктура сельских территорий: построены 28 котельных, введено 56,6 км локальных водопроводов, поставлены на кадастровый учет 176 муниципальных и 632 республиканских земельных участков, созданы и обновлены картографические материалы 21 поселения.

Одним из важных направлений развития сельских территорий является повышение транспортной доступности. Отремонтировано 147,6 км автодорог, осуществлены 1310 социально значимых рейсов по внутри-улусным авиалиниям по 144 маршрутам, перевезено 9000 пассажиров по межулусным направлениям по спецтарифам. В навигацию по 12 субсидируемым линиям выполнено 423 рейса и перевезено 16960 пассажиров речным транспортом, приобретены 4 единицы вездеходной техники для арктических и труднодоступных населенных пунктов.

На реализацию государственных программ, входящих в блок «Эффективное государство», направлено 25,5 млрд. рублей (107,7% к 2013 году), основная доля которых направлена на выполнение полномочий органов местного самоуправления и на обеспечение сбалансированности бюджетной системы (24 млрд. рублей).

Объем межбюджетных трансфертов, предоставленных местным бюджетам из государственного бюджета, составил 64 млрд. рублей, что на 10,7% больше по сравнению с 2013 годом. В том числе объем дотаций составил 12,5 млрд. рублей (108,9% к 2013 году), субсидий — 11,8 млрд. рублей (80,2% к 2013 году), субвенций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений — 6,6 млрд. рублей (123,3% к 2013 году).

Важным направлением взаимоотношения является исполнение органами местного самоуправления полномочий органов государственной власти Республики Саха (Якутия) (Табл. 15).

Таблица 15

Сведения об исполнении органами местного самоуправления полномочий органов государственной власти

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
наделенные в установленном порядке отдельными государственными полномочиями	445	34	48	361	2
федеральными полномочиями (в соответствии с федеральным законом прямого действия)*	411		48	361	2
полномочиями субъекта Российской Федерации (в соответствии с законом субъекта Российской Федерации)*	36	34			2

Все муниципальные образования исполняют переданные государственные полномочия. В том числе 411 муниципальных образования исполняют федеральные полномочия (ведение актов гражданского состояния и первичный воинский учет), 36 муниципальных образований исполняют 38 переданных законами Республики Саха (Якутия) государственных полномочий.

*Контроль и ответственность
органов местного самоуправления
и их должностных лиц*

Деятельность органов местного самоуправления контролируется органами, обладающими контрольно-надзорными полномочиями. Наиболее часто встречающейся формой контроля является контроль соблюдения бюджетного законодательства. Например, в первом полугодии 2015 года Главным контрольным управлением Республики Саха (Якутия) установлены нарушения бюджетного законодательства со стороны 4 муниципальных образований.

Как отмечают органы местного самоуправления в связи с внесением изменений в статью 77 Федерального закона № 131-ФЗ существенно сократилось количество проверок муниципальных образований со стороны контролирующих органов. Еще более значимые послабления по привлечению к ответственности глав муниципальных образований ожидаются в связи со вступлением в силу Федерального закона от 25 сентября 2015 года № 288-ФЗ «О внесении изменений в статью 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Ответственность органов местного самоуправления перед государством и перед населением, предусмотренная Федеральным законом № 131-ФЗ, в Республике Саха (Якутия) в отчетном периоде не реализована. Вместе с тем в Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) внесены две законодательные инициативы Главы Республики Саха (Якутия) о роспуске представительных органов муниципальных образований в связи с признанием факта судом не проведения длительное время правомочных заседаний.

Заключение

Анализ проблем в организации местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) показывает, что для Якутии характерны те же проблемы, что и для Российской Федерации в целом.

Эффективность и целесообразность местного самоуправления для населения предполагает необходимость развития муниципальной демократии, более действенных условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, поддержки инициатив и самодеятельности граждан. В связи с этим важное значение имеет обеспечение подлинных гарантий прав и возможностей граждан на участие в самоуправлении, совершенствовании форм и методов организации местного самоуправления. Не менее важной проблемой является преодоление апатии и политической неграмотности граждан. Реализация потенциала местного самоуправления содержит реальные возможности формирования новых отношений между демократическим государством и гражданским обществом, которые характеризуются политической и социальной устойчивостью.

Становление местного самоуправления в современной России является длительным и сложным процессом, который требует учета многих социальных, политических, экономических условий, степени готовности общественного сознания, темпов изменения менталитета российских граждан.

Недостаточно разработанными в концепции современной модели организации местного самоуправления в России является определение сущности природы местного самоуправления, как формы власти. С одной стороны, это общественная форма власти, с другой — ее решения являются обязательными для всех структур, расположенных на его территории. Современное самоуправление, как специфическая форма власти, имеет смешанную общественно-государственную природу.

Только целенаправленное объединение усилий всех ветвей власти позволит избежать дальнейшего накопления проблем, потери у населения доверия к местному самоуправлению как институту народовласти.