

РИСКИ И ВЫЗОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ)

*Максимова Татьяна Афанасьевна, преподаватель
Якутского филиала РАНХиГС, руководитель отдела
Департамента по вопросам местного самоуправле-
ния Администрации Главы Республики Саха (Якутия)
и Правительства Республики Саха (Якутия)*

Введение

Создание эффективной и оптимальной системы местного самоуправления, гармонизация отношений федерального, регионального и муниципального уровней выступают необходимыми условиями становления истинно демократической политической системы. Местное самоуправление, представляя собой одну из основ конституционного строя правового государства, позволяет демократизировать аппарат управления, своевременно и эффективно решать вопросы местного значения и обеспечивать учет интересов местных сообществ при реализации государственной политики, взаимовыгодно сочетать интересы и права человека с интересами общества и государства.

Проблема развития данного института в нашей стране является одной из наиболее сложных, поскольку реализация конституционно провозглашенных положений на практике столкнулась с множеством спорных вопросов, на которые нет ясного ответа, и исследовательский интерес обусловлен поиском оптимальных путей организации местного самоуправления.

Данный доклад является переработкой доклада, который был подготовлен для участия в конкурсе в 2015 году с акцентом на существующие вызовы и риски. Конечно же, за год не произошло существен-

ных изменений в организации местного самоуправления в Республике Саха (Якутия). Вместе с тем пришло понимание необходимости определения пределов участия государства и граждан в местном самоуправлении, создания механизмов, достаточных для комплексного и устойчивого развития муниципальных образований и гражданского общества на местах.

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, что обусловлено особенностями Республики Саха (Якутия) — отдаленностью от федерального центра (расстояние от Якутска до Москвы по картам автомобильных дорог — 8356 км, по авиационным картам — 4880 км), труднодоступностью (более 90% территории Якутии не имеет круглогодичных дорог), суровым климатом (отопительный сезон длится до 360 дней в районах, относящихся к арктической зоне Российской Федерации), структурой экономики (более 30% населения проживает в сельской местности, более 50% заняты в бюджетной сфере), особенностями территориального расселения населения (большинство населенных пунктов — исторически сложившиеся населенные пункты, малочисленны и труднодоступны). В связи с этим, решения вопросов

местного значения требуют от муниципальных образований значительных затрат, которые превышают аналогичные среднероссийские расходы (организация досрочного завоза грузов, длительность отопительного сезона, высокие транспортные 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)

Действующий порядок территориальной организации местного самоуправления

На территориальную организацию местного самоуправления распространяется норма Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая допускает формировать муниципальные образования в поселениях с численностью менее 1000 человек.

С момента становления местного самоуправления территориальная организация местного самоуправления Республики остаётся неизменной. Современная муниципальная карта Республики Саха (Якутия) установлена 3 законами, принятыми 30 ноября 2004 года с учетом мнения представительных органов муниципальных образований.

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

Самым большим по численности населения является городской округ «Город Якутск», где на начало 2015 года проживало 269 тысяч человек или 29,8% от общей численности населения республики. Ма-

лочисленными являются 2 сельских поселения, расположенные за Полярным кругом (Табл. 25).

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 ма-

Таблица 25

Распределение муниципальных образований 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				

лочисленны, 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 — Федеральный закон №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.

В районах Крайнего Севера проблема закрытия населенных пунктов, в том числе поселков, остается до сих пор злободневной.

В соответствии с положениями части 1 статьи 13.1 Федерального закона №131-ФЗ допускается упразднение только сельских поселений. Так, несмотря на принятое Правительством Российской Федерации решение о закрытии населенного пункта Югоренок, остается вопрос по упразднению городского поселения «Поселок Югоренок».

Межмуниципальное сотрудничество

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

В муниципальных районах действуют аналогичные советы, под эгидой которых организовано межмуниципальное сотрудничество поселений, входящих в состав муниципальных районов.

Советы по своему формату являются совещательными органами, которые координируют деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе поселений, входящих в состав муниципальных районов. Вместе с тем необходимо усилить влияние советов на принятие управленческих решений. Особенно это важно в периоды усиления авторитарного начала в государственном управлении.

Иные формы межмуниципального сотрудничества (создание межмуниципальных хозяйствующих субъектов, реализация совместных муниципальных программ, создание городских агломераций или проектов) не развиты. Это, несмотря на то, что республика обладает значительным потенциалом, в первую очередь — в освоении природных ресурсов. 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. Поддержка исключительно опорных сельских территорий, как это отмечено в Концепции развития сельских поселений, может привести к тому, что огромные пространства останутся пустыми или малонаселенными.

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 производительных сил.

Правовая основа организации местного самоуправления в Республике Саха (Якутия)

Законодательство Республики Саха (Якутия) о местном самоуправлении начало формироваться с 1997 года. 27 ноября 1997 года принят первый республиканский закон о местном самоуправлении, который заложил базу для развития местного самоуправления. Закон создал

основу для деятельности и образования первых муниципалитетов республики.

В настоящее время в Республике Саха (Якутия) действуют 28 общих институциональных законов о местном самоуправлении, 19 законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и 55 отраслевых законов, устанавливающих полномочия органов местного самоуправления.

В области законодательного регулирования вопросов местного самоуправления в республике Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) в 2015 году принято 24 закона Республики Саха (Якутия) вносящие изменения и поправки в действующее законодательство. Законодательное регулирование вопросов местного самоуправления в республике будет изменяться по мере необходимости в соответствии с реалиями жизни.

Базовым законом, определяющим организацию местного самоуправления в Республике Саха (Якутия), является Закон Республики Саха (Якутия) от 30.11.2004 171-З №349-III (в ред. от 14.03.2016) «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)», который конкретизирует правоотношения, установленные диспозитивными нормами Федерального закона №131-ФЗ. Одной из проблем правового регулирования местного самоуправления является частота изменений, вносимых в Федеральный закон №131-ФЗ, что влечет за собой частое внесение изменений в Закон Республики Саха (Якутия) о местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия).

Федеральный закон от 25 мая 2014 года №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дал существенные права субъектам Российской Федерации в вопросах организации местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации. Решение Конституционного суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года №30-П, усилило позицию субъектов Российской Федерации. Тем, не менее, Республика Саха (Якутия) подошла в вопросах определения формы избрания глав муниципальных образований, а также распределения полномочий между муниципальными районами

ми поселениями, взвешенно. В соответствии с внесенными изменениями в Закон Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 года 171-З №349-III «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)» представительный орган муниципального образования избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на основе (по выбору в соответствии с уставом МО) по мажоритарной избирательной системе относительного большинства; по пропорциональной избирательной системе; или по смешанной (пропорционально-мажоритарная) избирательной системе.

В соответствии с законом Республики Саха (Якутия от 28 сентября 2011 года 964-З №815-IV «О муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия)» глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории соответствующего муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и на основе мажоритарной избирательной системы относительного большинства.

В данный момент идет дискуссия об установлении двух видов избирательной системы для избрания главы муниципального образования:

- мажоритарная избирательная система абсолютного большинства
- мажоритарная избирательная система относительного большинства

В данном случае каждое муниципальное образование самостоятельно выбирает наиболее приемлемый вид избирательной системы и закрепляет в уставе муниципального образования. Таким образом, муниципальным образованиям дается право выбора того вида избирательной системы, который представляется им более привлекательным».

В настоящее время 431 глав муниципальных образований Республики Саха (Якутия) избираются на прямых выборах, 14 глав муниципальных образований, в которых проживает менее 100 человек, обладающих избирательным правом, — сходом граждан, заменяющего представительный орган местного самоуправления.

Законом Республики Саха (Якутия) от 26.11.2014 1367-З №291-V (в ред. от 14.03.2016) «О закреплении за сельскими поселениями Республики Саха (Якутия) вопросов местного значения» за сельскими поселениями закреплены все вопросы местного значения, за исключе-

нием организации муниципального земельного контроля на территории поселения. Закрепление полного круга полномочий за сельскими поселениями было обусловлено следующими факторами: труднодоступностью и отдаленностью большинства сельских поселений, их сезонной изолированностью, длящейся до полугода, а также обладанием статуса сельского поселения значительного количества районных центров. В настоящее время проблемой является сохранение данного положения, исключив возможность инициирования исполнительными органами государственной власти Республики Саха (Якутия), обладающими правотворческой инициативой, законопроектов, исключающих дополнительные полномочия сельских поселений исходя из принципа своей выгоды и несоблюдения принципов целесообразности и оптимальности.

Действующее законодательство позволяет субъекту Российской Федерации принимать законодательство по организации местного самоуправления с учетом местных особенностей и традиций. 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 особых наименований к основным элементам местного самоуправления. Например, Закон Республики Саха (Якутия) от 08.12.2005 305-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.

Кроме того, правовую основу местного самоуправления образуют республиканские законы о передаче отдельных государственных полномочий на исполнение органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Все муниципальные образования исполняют переданные государственные полномочия, в том числе 411 муниципальных образования исполняют федеральные полномо-

чия (ведение актов гражданского состояния и первичный воинский учет), 36 муниципальных образований исполняют 37 переданных законами Республики Саха (Якутия) государственных полномочий.

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.

Анализ участия населения в местном самоуправлении

Наиболее распространенной формой является участие в муниципальных выборах. В республике большинство депутатов представительных органов местного самоуправления и 431 глава 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 и по всей России, проблемой является низкая явка.

Менее распространенными конституционными формами участия населения являются референдум и сход граждан. В 2015 году 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 распространены 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 муниципальных 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 Республике Саха (Якутия) с 90-х годов XX века получила распространение и признание такая форма территориального самоуправления граждан как «туелбэ». Данный способ работы показал свою состоятельность в объединении жителей части территории поселений для решения социальных проблем, в стимулировании участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

В сельской местности форма работы «туелбэ» является практически единственной формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Однако эта работа ведется исключительно на энтузиазме активистов «туелбэ». Данные организации юридически не оформлены и соответственно не имеют возможности принять участие в конкурсах на получение грантов, проводимые среди общественных объединений.

Деятельностью ТОС охвачена практически вся сельская территория республики. В Республике Саха (Якутия) в 19 улусах (районах)

в 212 поселениях функционирует 867 ТОС («туелбэ»). Например, в самом большом сельском муниципальном районе — Мегино-Кангаласком улусе количество «Туелбэ» — 157, в Таттинском улусе — 71.

Движение ТОС дает не только экономический (например, при выделении 1 млн р. отдача измеряется десятками млн рублей), но и человеческий, социальный эффект, ибо это проявление активности людей, веры в будущее и в свои силы, и в конечном счете это сохранение, казалось бы даже бесперспективных, отдаленных деревень. Примером такой технологии может служить движение добрых дел «Моя Якутия — в XXI веке», распространенное у нас в республике.

Вообще по линии общереспубликанского движения добрых дел «Моя Якутия в XXI веке» за 2014–2015 годы введены 21 школа, в том числе 5 малокомплектных школ, 29 детских садов, 8 многофункциональных объектов культуры, 21 культурно-спортивный объект и 9 спортивных объектов.

По итогам проделанного анализа могут быть выделены следующие проблемы в организации и деятельности ТОС, являющиеся наиболее актуальными и в первую очередь требующие изменения законодательного регулирования на федеральном уровне.

1. По аналогии с местным самоуправлением, основной проблемой с которой сталкивается ТОС, является отсутствие необходимых финансовых средств. Обращаем внимание на то, что, с одной стороны органы местного самоуправления не имеют достаточных бюджетных средств для полноценной поддержки ТОС, с другой стороны, в тех случаях, когда возможность для финансирования имеется, его порядок затруднен, так как муниципалитеты должны следовать требованиям ФЗ от 5 апреля 2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность исполнения органами ТОС (на основании договора с органами местного самоуправления) отдельных функций по решению конкретных вопросов местного значения: например, поддержания в порядке тротуаров, благоустройства придомовой территории, детских площадок. Такие договоры должны предусматривать необходимость финансирования из местных бюджетов, однако из-за требований ФЗ №44-ФЗ

такие средства выделяются по конкурсу, в котором вместе с ТОСами участвуют и другие организации.

Другой серьезной проблемой, на которую мы обратили внимание, является недостаточность законодательного регулирования статуса ТОС и порядка его осуществления. На практике это вызывает сложности, так как позволяет гражданам, органам местного самоуправления и органам государственной власти по-разному трактовать нормы статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ.

Федеральный закон закрепляет широкие возможности для организации и деятельности ТОС, которое может осуществляться как посредством собраний или конференций граждан, так в институционализированной форме юридического лица, зарегистрированного в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Вместе с тем из закона не ясно, какие особенности имеются при осуществлении ТОС в предусмотренных им формах, потому-то, по нашему мнению, граждане не стремятся к регистрации ТОСов в качестве юридических лиц, так как опасаются бюрократических сложностей и не видят из норм закона преимуществ данной формы.

Долгое время, кстати, закон также не определял, в какой из форм НКО должен быть создан ТОС. Сейчас данный пробел в правовом регулировании восполнен п. 2 части 3 статьи 50 Гражданского кодекса, которая относит ТОСы к числу общественных организаций.

Однако законодатель, решив одну проблему, одновременной создал другую. Отнесение ТОСов к числу общественных организаций, для которых одним из важнейших требований является формализованное членство, противоречит статусу ТОСа как самоорганизации граждан, имеющий массовый характер и открытой для участия всех жителей соответствующей территории. Такой статус ТОСа, в частности, следует из части 6 статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ, содержащий требования к правомочности собраний (конференций) граждан по вопросам организации и осуществления ТОС и прямо предусматривающей, что кворум на таких мероприятиях определяется от количества жителей соответствующей территорий, достигших 16-летнего возраста. При этом Федеральный закон №131-ФЗ понятием «член ТОСа» вообще не оперирует.

С указанной проблемой связана и проблема участия в ТОС жителей в возрасте 16–17 лет. Исходя из смысла ст. 27 Федерального закона

№131-ФЗ, такие лица имеют право участвовать в собраниях (конференциях) по вопросам организации и осуществления ТОС. Более того, кворум на этих мероприятиях считается с их учетом. Однако согласно ст. 19 ФЗ от 19 мая 1995 года №82-ФЗ «Об общественных объединениях» учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть только граждане, достигшие 18 лет. Соответственно, обладая правом участвовать в ТОС, указанные лица не могут стать их членами в случае регистрации ТОСа в качестве юридического лица.

Следует отметить, что приведенные выше разночтения между нормами гражданского законодательства и законодательства о местном самоуправлении носят не умозрительный характер, а имеют практическое преломление, так как их приходится решать при регистрации новых ТОСов, а также и при перерегистрации уже действующих ТОСов, зарегистрированных в иных, нежели общественная организация, формах некоммерческих организаций.

Учитывая изложенное, мы считаем необходимым учесть в федеральном законодательстве особый статус ТОСа, например, предусмотрев для его регистрации в качестве юридического лица особую форму НКО, которая максимально учитывала бы специфику его деятельности как способа участия граждан в местном самоуправлении. Также предлагается более однозначно и развернуто определить в Федеральном законе №131-ФЗ особенности деятельности ТОСов в различных формах.

2. Анализируя практику создания и деятельности ТОСов мы предлагаем снизить требования кворуму, необходимому для проведения собраний и конференций жителей по вопросам организации и осуществления ТОС, а также предусмотреть возможность проведения данных мероприятиях в заочной форме. Это позволит поднять активность местных жителей и будет способствовать распространению ТОС.

3. Определяя в части 1 статьи 27, что под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, Федеральный закон №131-ФЗ не указывает, в каких сферах эти инициативы могут реализовываться, что, по нашему мнению, также составляет практическую проблему.

4. Согласно п. 3 части 8 ст. 27 Федерального закона №131-ФЗ органы ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность по благо-

устройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории. Учитывая, что указанная деятельность может осуществляться на основе договора с органами местного самоуправления и с использованием средства местного бюджета, на практике в отдельных случаях между ТОСами и муниципалитетами возникает недопонимание, о какой именно хозяйственной деятельности и социально-бытовых потребностях идет речь в законе. Мы предлагаем более четко определить указанные понятия.

5. В соответствии с пунктом 4 части 8 статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ органы ТОС вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащих обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов. Эффективность реализации данного правомочия может быть выше, если в законе будет закреплено право представителей ТОС, внесших проект МПА, участвовать в заседании представительного органа местного самоуправления, на котором он будет рассматриваться. Порядок такого участия, так же как и порядок внесения ТОСами правотворческих инициатив, может быть установлен соответствующим представительным органом.

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 ностальгическими 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-не-

защищенной 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 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

Анализ компетенций органов местного самоуправления

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, Федеральный закон №131-ФЗ, когда устанавливал компетенцию органов местного самоуправления.

За 12 лет существования важнейшего для муниципальных образований закона (Федеральный закон №131-ФЗ) законодательство было дополнено новыми видами муниципальных образований, произошло значительное расширение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (Табл. 26).

В первоначальной редакции Федеральным законом №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, 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.

Таблица 26

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

Федеральный закон №136-ФЗ закрепил за сельскими поселениями 13 полномочий, а также наделил субъекты Российской Федерации правом 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 значительно. Это негативно отражается удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления¹.

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

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

Анализ экономической основы местного самоуправления

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 (*Табл. 27*).

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.

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)

Таблица 27

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

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. 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 относится 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.

Местные налоги: налог на имущество физических лиц и земельный налог — наиболее сложны и затратны в плане администрирования. Формирование реестра муниципальной собственности и реестра плательщиков местных налогов сталкивается целым рядом проблем:

объектом налогообложения может быть только сформированный земельный участок, принятый к государственному кадастровому учету, что требует серьезных финансовых вложений;

существующими темпами, для полного обложения налогом на имущество физических лиц и земельным налогом потребуется несколько

десятков лет, что никак не соответствует требованиям законодательства и муниципальной реформы.

В настоящее время действует заявительный характер проведения технической инвентаризации имущества и оформления прав собственности. Принудительные меры, побуждающие к оформлению прав, отсутствуют. На сегодня отсутствует нормативно закрепленный механизм воздействия органов местного самоуправления на собственников и пользователей в понуждении их к проведению работ по межеванию земельных участков и постановке их на кадастровый учет.

Тем не менее руководители муниципальных образований практически повсеместно проводят комплекс мероприятий по учету налогоплательщиков, выявлению собственников имущества и земельных участков, работающих предприятий и предпринимателей, не оформивших имущественные права или не зарегистрировавшихся в установленном порядке, а также разъяснительную работу с физическими лицами, которые являются потенциальными плательщиками местных налогов. Необходимо хотя бы поощрять работу таких руководителей муниципальных образований.

Предлагаем продолжить и совершенствовать политику финансового поощрения муниципальных образований достигших наилучших результатов в сфере администрирования налогов, обеспечивших увеличение поступления доходов, наряду с увеличением налогового потенциала (привлечение инвестиций, развитие предпринимательства и т. д.).

Необходимо обратить внимание и на проблему выпадающих доходов, например, по земельному налогу с естественных монополий, а также с государства — это и земли оборонной безопасности, и земли лесного, водного фонда и т. д. и т. д. Огромные средства, которые могли бы попасть в местный бюджет. Сегодня эти земли выведены из налогооблагаемой базы муниципальных образований. Необходима законодательная инициатива или предложения в федеральные органы об установлении компенсаций по данным выпадающим доходам.

Следующей проблемой экономической самостоятельности муниципальных образований, особенно сельских поселений, является неэффективная занятость, то есть высокая зависимость трудоспособного населения от занятости в бюджетном секторе. Эта зависимость может негативно сказаться на устойчивость якутского села. Узость сфе-

ры приложения труда на селе, низкий уровень оплаты труда в отрасли «сельское хозяйство» и неразвитость неаграрных сфер занятости не обеспечивают сельскому населению социально приемлемый уровень дохода. Это порождает определенные риски.

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. Большие надежды по определению путей социально-экономического развития муниципальных образований возлагаем на документы стратегического развития, включая документы территориального планирования.

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 новым изменениям Федерального закона №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.

На прямых выборах избираются депутаты 423 представительных органов. Наиболее разнообразными являются способы избрания представительных органов муниципальных районов: 4 избираются по смешанной 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.

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 определяться 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.

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.

К прочим органам местного самоуправления можно отнести избирательные комиссии и контрольно-счетные органы (Табл. 28).

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. 29).

В целях достижения системной и планомерной реализации Плана мероприятий по реализации Концепции кадровой политики Республики Саха (Якутия) до 2020 года на 2013–2016 годы, утвержденной распоряжением Президента Республики Саха (Якутия) от 04.07.2013 №549-РП, проводится организационная, консультационная и контрольная работа в исполнительных органах государственной власти Республики Саха (Якутия) и в органах местного самоуправления. Осуществляется разъяснительная работа среди населения и оказывается практическая помощь органам государственной власти Республики Саха (Якутия) и органам местного самоуправления по актуальным вопросам кадровой работы.

Согласно законодательству о государственной службе проводится работа по подготовке, переподготовке и повышению квалификации

Таблица 28

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	

государственных гражданских и муниципальных служащих Республики Саха (Якутия) (Табл. 30). Данная работа проводится в рамках реализации Государственной программы Республики Саха (Якутия) «Развитие кадрового потенциала Республики Саха (Якутия) на 2012–2019 годы», утвержденной Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 12 октября 2011 года №959.

Программой определены следующие 3 стратегические направления (подпрограммы): развитие государственной гражданской службы Республики Саха (Якутия), развитие муниципальной службы в Республике Саха (Якутия), формирование и развитие резерва управленче-

Таблица 29

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

**Подготовка муниципальных служащих Республики Саха (Якутия)
за 2013–2015 годы**

	2013		2014		2015	
	ПП	ПК	ПП	ПК	ПП	ПК
Муниципальные служащие	83	864	90	876	10	217
Всего	947		966		227*	

ПП — профессиональная переподготовка (1 год)

ПК — повышение квалификации

** — финансирование на обучение муниципальных служащих по ГП Развитие кадрового потенциала РС (Я) в 2015 г. отсутствовало*

ских кадров РС (Я) (подготовка кадров для инновационной экономики Республики Саха (Якутия).

В целях реализации принципов открытости и доступности кадровой работы, стимулирования профессионализма, повышения ответственности, обеспечения должностного роста муниципальных служащих проводится организационная работа по внедрению «Стандарта антикоррупционного поведения муниципальных служащих в органах местного самоуправления Республики Саха (Якутия)», с обеспечением своевременной консультации и разъяснения по вопросам их внедрения в жизнь.

В последнее время ведется целенаправленная работа по формированию резерва управленческих кадров. Список резерва управленческих кадров постоянно обновляется, так на данное время обновлённый список на 2016–2018 годы резерва управленческих кадров Республики Саха (Якутия) составляет 382 человека, в том числе «Первая сотня» — 100 человек, действующий уровень — 144, перспективный уровень — 138. В первой сотне в резерве состоят 16 представителей муниципальных образований, в действующем резерве — 26 человек, в перспективном уровне резерва — 23 человека, таким образом всего из муниципальных органов — 65 (17% от общего количества).

В целях учета, развития и использования молодежного кадрового потенциала Республики Саха (Якутия) в рамках резерва управленческих кадров Республики Саха (Якутия) Указом Главы Республики Саха (Якутия) от 03.11.2015 г. №768 утвержден Порядок формирования, развития и использования молодежного кадрового резерва Республики Саха (Якутия). Приоритетно в молодежный кадровый резерв

Республики Саха (Якутия) включаются молодые специалисты муниципальных образований.

По инициативе Главы Республики Саха (Якутия) в целях формирования резерва управленческих кадров и оценки потенциала молодых специалистов в Республике Саха (Якутия) проводится республиканская деловая игра «Молодежь-инновационно — стратегический ресурс развития Республики Саха (Якутия)» («МИНИСТР») уже 8-й раз. С 2009 в котором приняли участие свыше 800 молодых ученых, специалистов, а также одаренных студентов и учащихся, молодых, замещающих руководящие должности в органах местного самоуправления, исполнительных органах государственной власти Республики Саха (Якутия).

Ежегодно проводится республиканская деловая игра «Молодой фермер» в рамках реализации Государственной молодежной политики Республики Саха (Якутия) и стратегии развития малого и среднего предпринимательства Республики Саха (Якутия) на 2011–2020 годы.

Активисты игры включаются в состав участников республиканской деловой игры «МИНИСТР». Деловой игре «Молодой фермер» привлекаются студенты сельскохозяйственных образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования Республики Саха (Якутия), молодые специалисты муниципальных образований поселений, организаций сельского хозяйства, представители молодежных общественных организаций.

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, осу-

ществления 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 внутриулусным 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).

Совершенствование межбюджетных отношений в нашей республике производится в рамках реализации Концепции развития межбюджетных отношений в Республике Саха (Якутия) на 2014–2016 годы, утвержденной распоряжением Главы республики от 19 мая 2014 года №448-РГ.

В целях увеличения доходов муниципальных образований с 2006 года в местные бюджеты, сверх обязательно требуемых Бюджетным кодексом РФ, переданы нормативы отчислений по таким налогам, поступления по которым зависят от деятельности органов местного самоуправления: это налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых; налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами; налог на доходы физических лиц, уплачиваемый иностранными гражданами.

В целом, неравномерность налоговой базы на территориях муниципальных образований, не позволяет в полной мере обеспечить доходными источниками решение вопросов местного значения. Основным механизмом обеспечения их сбалансированности является выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Из 445 муниципальных образований, высокодотационными являются 366 муниципалитетов (82 % от общего количества), доля дотаций в общем объеме доходов в которых превышает 50 % и только в 9 местных бюджетах (2 %) доля дотаций меньше 5 %.

Поэтому в целях установления равных условий для всех жителей муниципальных образований, в республике приняты минимальные финансовые затраты для реализации вопросов местного значения, которые применяются в целях межбюджетного регулирования. Определение объемов затрат по каждому вопросу местного значения на одного жителя, потребовала проведения большой работы по их расчету. В этих целях были созданы рабочие группы с привлечением специалистов муниципальных образований. Необходимо отметить эффективность данной работы, при которой повышается заинтересованность муниципальных образований, их уровень знаний в области межбюджетных отношений, а также увеличивается приближенность нормативных расходов к реальным условиям. Ежегодно такие рабочие группы создаются для внесения изменений в принятые минимальные финансовые затраты, а также в методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Если раньше количество представителей муниципальных

образований составляло около 40 человек, то в этом году количество человек, изъявивших желание участвовать, составило 123 (рост в 3 раза).

Все вопросы совершенствования межбюджетных отношений рассматриваются на Координационном совете по совершенствованию межбюджетных отношений, который охватывает три вида власти: законодательную и исполнительную власть и глав муниципальных образований. Такая взаимосвязь органов государственной власти и местного самоуправления позволяет учитывать интересы всех сторон и при обсуждении вопроса позволяет найти верное решение.

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. В последние два года наблюдается рост количества добровольного сложения полномочий главами местного самоуправления, что обусловлено как ростом контрольной функции представительных органов муниципальных образований, а также усилением деятельности контрольно-надзорных органов.

С текущего года начали реализовать механизм ответственности органов местного самоуправления перед государством. Так, Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) принял закон о роспуске представительного органа сельского поселения 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 народовластия.