

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РФ И КНР: ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ МОДЕЛЕЙ

Коломин К.Д., аспирант, Гао Фэн, студент 4 курса
Российский университет дружбы народов
Москва, Россия-Китай

THE COMPARATIVE ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE PEOPLES REPUBLIC OF CHINA: ADVANTAGES AND LACKS OF MODELS

Kolomin K.D., the post-graduate student, Gao the Fan, the student 4th courses
The Russian university of friendship of the people
Moscow, Russia-China

Значение самого понятия местного самоуправления для нынешней России столь экзотично и диковинно, как попытка в 60-е годы прошлого века безуспешного выращивания кукурузы на северных территориях Советского Союза. Теоретически наше государство должно иметь лидирующие роли в мире по всем показателям, включая органы местного самоуправления.

На деле мы видим противоположную картину: недочёты в законодательстве и нежелание самих государственных служащих следовать букве закона.

Рассмотрим более детально проблемы, касающиеся данной темы.

Федеральный Закон «О местном самоуправлении» № 131-ФЗ вступил в силу с начала 2009 года. Данный нормативно-правовой акт представляет собой универсальный стандарт модели местного самоуправления и является обязательным для исполнения на всей территории Российской Федерации¹. Но в реальной правоприменительной практике этого закона имеется ряд сложившихся препятствий в различных субъектах.

Получается парадокс: если формально исполнять все требования № 131-ФЗ, то во многих субъектах федерации и местное самоуправление становится формальным органом власти, мало выражающим интересы проживающих на его территории граждан. Автор статьи согласен, что очень сложно предусмотреть все нюансы в одном правовом акте, учитывая исторически сложившееся отечественное несовершенство органов местного самоуправления.

Также серьезной проблемой местного самоуправления является отсутствие дифференциации между населенными пунктами. По сути, законом наша огромная территория рассматривается как некое «однородное поле» без учета местных особенностей, что делает малоэффективной любую, даже самую идеальную программу. Различный менталитет, уровень жизни и культуры, плотность населения, состояние рынка труда, предполагают самостоятельные подходы к разработке структуры местного самоуправления. Несмотря на общемировое признание западной модели муниципальной власти, она не может быть приемлема на территории России без учета ее самобытности.

Наше государство не поспособствовало «самостоятельности» местного самоуправления, сделав его несостоятельным и порой бесполезным. Данную тенденцию нам подтверждают слова бывшего заместителя главы города Курчатова Курской области Владимира Плотникова: «К кому обращаются органы государственной власти, призывая эффективно использовать землю, если из 5 тысяч гектаров земли только 40 га принадлежит муниципалитету и 0,7 га – области? Причем эти земли находятся под школами, больницами и тому подобными объектами»². Получилось так, что государство дало ничтожную долю

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (ред. от 28.11.2009)

² Состояние и перспективы реализации реформы местного самоуправления. Аналитический вестник Совета Федерации. 2008. № 21/366).

органам местного самоуправления, наделив их так называемой независимостью в статье 12 Конституции РФ. Львиную долю доходной налоговой части местного бюджета составляют отчисления по установленным нормативам от федеральных и, по усмотрению субъекта РФ, от региональных налогов. Доля межбюджетных трансфертов в объеме всех доходов местных бюджетов приближается к 60%. Местные бюджеты полностью зависят от финансовой помощи органов государственной власти. Например, в Швеции доходы муниципальных образований формируются в основном за счет подоходного налога, который составляет 65% бюджета³. Зависимость муниципалитетов от местных бюджетов является препятствием для реализации закона № 131-ФЗ. Причиной этого стало расширение перечня обязанностей муниципалитетов без их достаточного финансового подкрепления.

Пример «китайского чуда», в том числе в области местного самоуправления показывает нам постепенное, но не тотальное внедрение принципов местной власти в качестве одного из главных уровней власти страны: местные народные правительства являются органами управления общей компетенции и имеют двойное подчинение. Они несут ответственность перед образующими их СНП (собрания народных представителей) и им подотчетны. В то же время они подчиняются вышестоящим государственным административным органам, т. е. народным правительствам или Госсовету. В период между сессиями СНП народные правительства несут ответственность за свою работу перед Постоянными комитетами СНП соответствующих ступеней. Вся система местных народных правительств различных ступеней находится под централизованным руководством Госсовета КНР.⁴ В России же уровень деятельности местного самоуправления не виден, хотя официально ему отводится значимая роль. Во многих населенных пунктах, местное самоуправление либо полностью отсутствует, либо функционирует формально, не принося видимой пользы. Пока еще не преодолены существенные противоречия между муниципалитетами, органами власти и управления районов и руководством субъектами, которые базируются на нежелании делиться властью, деньгами и имеющимися ресурсами. В итоге не складывается единство в ключевых, основополагающих вопросах. С каждым годом все острее встает вопрос об отсутствии талантливых и профессионально подготовленных кадров для работы не только в органах местного самоуправления, но и для руководства куда более солидными органами государственной власти.

Большой проблемой и тормозом в развитии местного самоуправления является «кумовство», которое создаёт благоприятный климат для процветания коррупции на местах. Согласно ст. 13 № 25-ФЗ (ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН. О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ред. от 17.07.2009 г.), гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае близкого родства или свойства⁵ с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому⁶. Но данный закон несовершенен, т.к. близкие родственники могут работать в одном муниципальном образовании, но в разных отделах. Зайдя на сайты управ и муниципалитетов, можно легко установить их родство, увидев схожие фамилии.

Автор статьи предлагает сравнить российскую государственную службу с опытом Китайской Народной Республики. В этой стране новая система государственной службы является и важным этапом перехода от всеобщего централизованного распределения кадров к зачислению в штаты административных органов путем экзаменационного отбора. В

³ Советник аппарата Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления Л.И.Мускеева; Обучающий семинар Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, проходившем в Швеции(г.г. Стокгольм, Нечепинг 25-30 октября 2005 год)

⁴ Государственное и муниципальное управление зарубежных стран (электронный ресурс) URL: http://www.gmu-countries.ru/asia/china/mestnoe_samoupravlenie.html (дата обращения: 20.10.2010).

⁵ Родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов

⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ О муниципальной службе в РФ

настоящее время экзамены сдают лишь кандидаты на неруководящие должности. Впервые зачисляемые на должности государственные служащие проходят годичный испытательный срок, в течение которого они также проходят курс обучения практической работе. Для государственных служащих, зачисляемых в учреждения провинциального уровня и выше, требуется обязательный двухлетний стаж низовой работы⁷. В районах национальной автономии и ведомствах по делам национальностей при зачислении на государственную службу предоставляется приоритет претендентам из национальных меньшинств. Новая система государственной службы предусматривает регулярные аттестации государственных служащих. Предусмотрены текущие и итоговые аттестации по результатам года. Особое значение имеют установления Временного положения, направленные на устранение влияния в государственной службе родственных отношений.

Важно также отметить, что повышение государственных служащих в ранге происходит гласно, что снижает возможности влияния на этот процесс разного рода «особых» отношений. Сейчас процедура повышения в ранге включает четыре базовых положения: а) на основании рекомендаций руководства и мнений рядовых сотрудников выдвигаются кандидатуры на повышение; затем б) проводится цензовая проверка кандидатов с целью выяснения вопроса о том, насколько они удовлетворяют требованиям должности, на которую выдвигаются; в) на основе годичной аттестации проводится специальный тест для кандидатов на повышение; и, наконец, г) окончательное решение коллегиально принимает руководящий орган, наделенный полномочиями утверждать назначения и смещения кадров. В КНР считают, что такой порядок повышения в должности выглядит в глазах окружающих служащих гораздо более убедительным, нежели прежний, в основе которого доминирующим было мнение руководства, зачастую основанное на «особых» связях.

Новый порядок, описанный выше, усиливает контролируемую роль рядовых служащих. Это является одним из основных преимуществ китайского местного самоуправления, серьезно и значительно отличающегося от российского.

В местный бюджет зачисляются местные налоги и отчисления от федеральных и региональных налогов. Местных налогов всего два – это земельный налог и налог на имущество физических лиц. Особого наполнения муниципальному бюджету эти налоги не приносят. В муниципальном кошельке, по данным Минфина России, они занимают всего 12,2 %, хотя есть и другие цифры: доля земельного налога в доходах бюджета муниципалитета составляет 3%, а доля налога на имущество физических лиц – 0,3%. При этом, по ряду экспертных оценок, почти 80% земли в России выведено из налогооблагаемой базы земельного налога⁸, поскольку эта земля относится к федеральной собственности (земли запаса, лесной фонд, военные объекты и др.), что лишает муниципалитеты стабильного источника доходов от земельного налога, а выпадающие доходы не компенсируются.

Большую часть доходов бюджета российских муниципальных образований от неналоговых поступлений сегодня составляют доходы от продажи и сдачи в аренду муниципального имущества (около 80%), но этот ресурс иссякнет, когда продавать будет нечего. Представители органов местного самоуправления часто указывают на то, что практически вся собственность на местах уже продана частным лицам при активном участии руководства субъектов. Оставшаяся часть собственности либо не может быть использована в общественных целях, либо стоимость ее содержания (ремонт, оплата электроэнергии, заработная плата обслуживающего персонала) является чрезмерной для местных бюджетов. Что касается земельных ресурсов, то схожая ситуация с массовой продажей земли частным

⁷ Государственное и муниципальное управление зарубежных стран (электронный ресурс)
URL: http://www.gmu-countries.ru/asia/china/mestnoe_samoupravlenie.html

⁸ Министерство финансов РФ (электронный ресурс) URL: <http://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения 21.10.2010)

компаниям привела к тому, что целые города и районы уже не имеют площадей для естественного расширения своих территорий, а значит, лишены возможности развития.

Нагрузив полномочиями органы местного самоуправления, государство не думало и том, как сделать местное самоуправление финансово независимым, а наоборот продолжило расширять круг его обязанностей. По данным Минфина России, в 2007 году расходные обязательства муниципальных образований выросли на 27,9% по сравнению с 2006 годом⁹.

Значит, проблемой является то, что увеличение объема полномочий муниципалитетов не сопровождалось одновременным увеличением доходов местных бюджетов, как это предусмотрено законодательством. В РФ 24144 муниципальных образования, и, к сожалению, практически все они являются дотационными¹⁰. Даже среди наиболее обеспеченных городских округов таковых около 90%. В наихудшем положении оказались городские и сельские поселения, попавшие в зависимость еще и от муниципальных районов, и передавшие им многие свои полномочия.

Итак, каким образом всё же можно улучшить местное самоуправление в России?

Во-первых, нужно учитывать особенности развитости отдельных регионов РФ. Да, закон о местном самоуправлении несовершенен, не видно политической и экономической инициативы и воли, чтобы вывести на современный европейский уровень систему местного самоуправления. Однако, это не значит, что его нужно отменять, вполне возможен возврат к имперской модели управления государством с постепенным переходом прогрессивных территорий к местному самоуправлению при возможности самофинансирования.

Необходимо провести полную государственную инспекцию территорий с определением их экономического потенциала и демографических показателей. Это позволит выявить территории, способные на данном этапе создавать эффективные органы местного самоуправления. Остальные же территории должны управляться непосредственно вертикалью власти и регион публично объявляться дотационным.

Неэффективное местное самоуправление не может быть элементом демократии и ведёт к деградации и девальвации демократических ценностей. Временное антикризисное в режиме прямого государственного управления данной территорией ни в коем случае не нарушает права граждан в соответствии с Конституцией РФ, потому что оно вводится для прекращения экономической деградации региона. Далее в условиях прямого государственного управления нужно постепенно создавать предпосылки для развития органов местного самоуправления, развивая общественные объединения типа территориального общественного самоуправления, для подготовки при улучшении ситуации и стабильности развития, передачи властных полномочий путем выборов в органы местного самоуправления.

Очевидно, есть и другие способы, но главное – это желание самого государства участвовать в модернизации органов местного самоуправления, чтобы приблизиться к уровню развития муниципальных образований ведущих европейских стран.

⁹ Министерство финансов РФ (электронный ресурс) URL: <http://www.minfin.ru/> (дата обращения 21.10.2010)

¹⁰ Ольга Радько, Депутатам разрешат отстранять мэров от должности, Новый Регион, Москва, 28.01.2009 г. (электронный ресурс), URL: <http://www.nr2.ru/moscow/217741.html> (дата обращения 21.10.2010)

Список использованных источников.

1. Журнал Проблемы МСУ № 40, 38, 36.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (ред. от 28.11.2009)
3. Государственное и муниципальное управление зарубежных стран (электронный ресурс)
URL: http://www.gmu-countries.ru/asia/china/mestnoe_samoupravlenie.html
(дата обращения: 20.10.2010).
4. Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ О муниципальной службе в Российской Федерации
5. Состояние и перспективы реализации реформы местного самоуправления. Аналитический вестник Совета Федерации. 2008. № 21/366).
6. Л.И. Мускеева; Обучающий семинар Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, Швеция (г. г. Стокгольм, Нечепинг 25-30 октября 2005 год)
7. Министерство финансов РФ (электронный ресурс) URL: <http://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения 21.10.2010)
8. Конституция РФ
9. Ольга Радько, Депутатам разрешат отстранять мэров от должности, Новый Регион, Москва, 28.01.2009 г. (электронный ресурс), URL: <http://www.nr2.ru/moskow/217741.html> (дата обращения 21.10.2010)