

**Анализ модели МСУ с
внутригородским делением в
Самаре за период 2015-2019 гг.**

*Предварительный анализ комитета по местному
самоуправлению Самарской Губернской Думы*



Комитетом по местному самоуправлению Самарской Губернской Думы в марте-июне 2019 г. в соответствии с планом работы был проведен анализ эффективности реализованной в Самаре в 2015 году модели местного самоуправления с внутригородским делением за период 2015-2019 годов и в сравнении с 2014 годом.

Данный анализ вёлся по следующим направлениям:

- Анализ переданных полномочий от города к районам и обратно, а также финансовых ресурсов и перераспределения статей бюджета в связи с реформой МСУ.
- Анализ количества и динамики обращений избирателей Самары до и после введения реформы МСУ в адрес районного звена и вышестоящих контрольных и органов власти, в т.ч. областного и федерального уровня.
- Анализ деятельности райсоветов и существующих параллельно на их уровне структур (ОСМ,ТОС,УМК) и др. с точки зрения функций, самооценки, оценки друг другом и населением. В том числе через анкетирование депутатов, ТОС и соцопрос.

В результате были выявлены следующие данные:

Полномочия и финансы. С 2015 года на уровень районов из города передано 15 полномочий частично и 3 полностью, 4 закреплены исключительно за районами. При этом 9 полномочий частично были переданы обратно на уровень города с районного (в т.ч. в сфере налогообложения, формирования и исполнения бюджета, правил благоустройства и т.д.). И ещё 4 полномочия переданы обратно в город полностью (охрана общественного порядка, признание права собственности на бесхозные сети и объекты, обеспечение жильем, оказание медицинской помощи).

При этом анализ финансирования полномочий показывает, что абсолютное большинство имеющихся в районах полномочий не предусматривается бюджетами районов. В т.ч. по дорожной деятельности и созданию парковок, организации электро, тепло, газо, водоснабжения населения, обеспечению жилыми помещениями нуждающихся, организации транспортного обслуживания в границах района, содержания детей в муниципальных образовательных учреждениях, охране объектов культурного наследия местного значения, выдаче разрешений на установку рекламных конструкций и т.д. Иными словами центр принятия решений по абсолютному большинству вопросов остался в городе, а многие полномочия, которые передавались в районы, затем были забраны обратно.

По утвержденным доходам и расходам бюджетов районов в сравнении с городским бюджетом также между ними существует пропасть: почти все

деньги, несмотря на реформу МСУ, остались в городе, что наглядно показывает прилагаемый график и диаграмма.

При этом, суммы, заложенные в бюджетах районов, на содержание местной администрации в большинстве районов выросли, дополнительно появились и выросли расходы на содержание управляющих микрорайонами, в итоге содержание местных администраций по сравнению с дореформенным 2014 годом увеличилось существенно (в среднем на 23%). При этом в большинстве районов (6 из 9) источником увеличения расходов на содержание чиновников и райсоветов стало перераспределение средств со статьи расходов на благоустройство (совокупно по районам за четыре года около 270 млн.руб., не считая 2015 года, когда со статей благоустройства для целей реформы были сняты ещё большие суммы.) Таким образом, введение внутригородского деления привело к росту управленческих расходов и аппарата и снижению районных расходов на значимые для населения направления, в частности благоустройство.

Анализ повесток заседаний райсоветов показал преобладание в них решений констатирующего, а не властного характера (принять к сведению).

Падает интерес самих депутатов райсоветов к своей работе: если в 2015 г. 77% из них посещали заседания райсоветов, то в 2018 г. уже только 63%.

За период 2015-2018 гг. 36 депутатов (12,6%) сложили свои полномочия, в 2019 г. их количество резко возросло в связи с представлениями прокуратуры по не сданным, или сданным с нарушениями декларациями о доходах. Так в Октябрьском райсовете не сдали декларации 23%.

Результаты анкетирования и самооценки депутатов райсоветов показали, что большинство из них положительно оценивают свою деятельность (77,9%), считают модель с внутригородским делением положительной (73,9%). При этом 43% считают необходимым избирать гордуму прямым голосованием избирателями, 56,3% выступают за существующую схему делегирования. 70,5% за сохранение существующей численности райсоветов (при этом чем больше численность анкетизируемого райсовета, тем больше за её сокращение, в Промышленном райсовете только 31,3% за существующую численность, остальные за то, чтобы сократить). За сохранении партийных списков 74,1% опрошенных, 15,2% за переход только на одномандатные округа. Отвечая на вопрос о динамике обращений избирателей в их адрес, 58% депутатов назвали их число стабильным, 24,1% отметили снижение. Однако рост обращений отмечен по вопросам ЖКХ (60,7%), благоустройства (42%) и роста цен и тарифов (59,8). Отметим, что если тарифы и цены не являются компетенцией районов, то ЖКХ и благоустройство- их собственная компетенция. Большинство депутатов высказались за увеличение финансирования и расширение полномочий районов. Наиболее часто среди проблем депутатской деятельности 49,1% назвали необходимость

компенсации расходов депутата, 47,3%- отсутствие зарплаты помощников, 73,2% недофинансирование района, приводящее к невозможности исполнять наказы избирателей.

Депутаты райсоветов довольно критично оценивают работу ТОСов (41,1% положительно, 31,3% отрицательно), в основном положительно (65,2%) деятельность УМК, и лишь половина (54,5% против 45,4%) положительно оценивают деятельность ОСМ, причём в крупных районах (Промышленный и Кировский) отрицательная оценка- 62%.

Результаты анкетирования представителей ТОС показали в целом положительную (62,2%) оценку работу депутатов райсоветов и отрицательную (79%) оценку деятельности ОСМ, положительную (71,1%) оценку работы УМК. При этом 57,7% считают необходимым возврат к прежней модели единого муниципалитета без внутригородского деления. Большинство (60%) за снижение численности райсоветов. Представители ТОС также подтвердили рост обращений в их адрес по вопросам ЖКХ (64,4%) и благоустройства (60%), а также роста тарифов и цен (71,1%) что в целом коррелируется с ответами депутатов райсоветов.

Соотнося анкетирование депутатов райсоветов и представителей ТОС можно сделать выводы о необходимости снижения численности райсоветов в случае их сохранения, ликвидации Общественных советов микрорайонов (ОСМ), сохранении управляющих микрорайонами (УМК), а также, что реформа МСУ не привела к решению основных вопросов избирателей (ЖКХ и благоустройство) на низовом районном уровне. Также актуальным является восстановление прямых выборов городской Думы.

Результаты опроса населения, проведенного ГАУ СО «Информационный аналитический центр Самарской области» весной 2019 г. показывают, что по Самаре положительно оценивает деятельность администраций районов только 16%, представительных органов (райсоветов) только 9%, ТОС 9%, ОСМ 9%, УМК 12%, остальные либо отрицательно, либо затрудняются и ничего не знают о их работе. Наибольшую положительную оценку у населения получают старшие по дому, председатели ТСЖ, домовых Советов- 26%.

При этом большинство 40,4% избирателей считают, что выборы в органы МСУ должны проводиться на непартийной основе, только по одномандатным округам. Сторонников партийной модели только 7,7%, смешанной-11,8%.

Анализ динамики количества обращений граждан показал, что, несмотря на реформу МСУ в Самаре, призванную приблизить власть к людям и большинство вопросов решать на низовом уровне, районными депутатами, разветвленными полуобщественными структурами (ТОС, ОСМ, УМК.) и администрациями внутригородских районов, количество обращений

самарцев в региональные и федеральные органы власти за период 2015-2018 годов, по сравнению с 2014 г., растёт: в Самарскую Губернскую Думу на 24%, ГФИ на 53%, ГЖИ на 30%, в среднем по всем органам госвласти на 14%. Растёт количество обращений и к главе г.о.Самара (в 2018 г. на 12%) и в городскую Думу (на 10%). При этом количество обращений в райсоветы падает (к 2018 г. на 7%) при схожем росте обращений к главам районов (+9%). Из этого можно сделать вывод о том, что избиратели в целом не воспринимают районный уровень власти как инстанцию, способную решить их проблемы, при этом если глава района ещё традиционно является адресатом их обращений, то райсоветы как инстанция не сумели «оттянуть на себя» значимое число обращений. Реформа МСУ не перенаправила граждан на уровень внутригородского района. При этом данных об интернет-обращениях в адрес твиттера губернатора и его мобильной приемной не имеется, при том, что, безусловно, это один из самых популярных у самарцев адресатов обращений.

ИТОГОВЫЕ ВЫВОДЫ:

Реформа МСУ 2015 г. в Самаре заявленных целей «приближения власти к народу» не достигла. Модель с внутригородским делением является скорее декларацией, работает не эффективно, реальные полномочия и ресурсы остались на уровне городской Администрации, главы внутригородских районов неофициально по-прежнему встроены в вертикаль власти Администрации г.о.Самара .

Население не воспринимает данную модель как реальную власть, продолжая за решением своих проблем обращаться на городской, региональный и федеральный уровни, количество обращений туда растёт. Многочисленный депутатский корпус райсоветов, не имеющий ресурсов для выполнения наказов и обращений избирателей, не может реально заслужить признание населения конкретными делами, что девальвирует их депутатский статус в глазах избирателей. Деньги в депутатские округа на решение актуальных проблем по обращениям избирателей в адрес депутатов не выделяются.

Создание внутригородского уровня привело к росту расходов на управление и снижению расходов на благоустройство, при том, что рост жалоб граждан на проблемы ЖКХ и благоустройства вырос за время реформы вдвое. Между тем именно решение конкретных проблем граждан, в т.ч. коммунальных и в сфере благоустройства декларировались как одна из задач реформы. Фактически же произошло перераспределение расходов с важных для населения статей на чиновников и содержание «бесплатных» депутатов (аппарат райсоветов находится в штате районных администраций).

Сами депутаты райсоветов, несмотря на субъективно высокую самооценку, теряют интерес к работе, падает их явка на заседания, чаще слагаются полномочия. Нагромождение структур (УМК, ТОС, ОСМ, Райсоветы),

зачастую дублирующих друг друга, затрудняют понимание населением центра принятия решений на районном уровне, куда обращаться и кто чем занимается.

Рекомендации:

Восстановить прежнюю модель единого муниципалитета с районными администрациями- структурными подразделениями городской администрации (что по факту и существует), ликвидировав райсоветы.

Восстановить всенародные выборы городской Думы, возможно увеличив её численность с 41 до 75 депутатов, с целью уменьшения размеров избирательных округов и повышению эффективности работы депутатов, производить выборы только по одномандатным округам. Восстановить возможность оплаты труда помощников депутатов гордумы и компенсации расходов депутатов. Из депутатов гордумы, избранных от района, сформировать постоянно действующее совещание при главе района, в т.ч. по вопросу выделения бюджета на решение актуальных проблем избирательных округов.

Рассмотреть возможность установления формы избрания главы (всенародно или через конкурс) Уставом муниципалитета, предусмотрев в Законе самарской области все предусмотренные федеральным законодательством варианты.

Объединить должности председателей ТОС и управляющих микрорайонами, синхронизировав территории. Общественные советы микрорайонов включить в структуру ТОС. Провести перераспределение полномочий между городом и районами.

В случае принятия политического решения о сохранении модели с внутригородским делением:

- Сократить численность райсоветов вдвое за счёт ликвидации партсписков, выборы проводить только по одномандатным округам, максимально упростив регистрацию кандидатов, включая самовыдвиженцев.
- Провести реальное перераспределение полномочий и финансов в пользу районов с тем, чтобы их доля в консолидированном бюджете Самары была не менее 50%, повысить автономию внутригородских районов.
- Восстановить прямые выборы Думы городского округа по одномандатным округам.
- Рассмотреть возможности как прямых выборов населением глав районов, так и через конкурс, установить подотчетность их населению.

- Сформировать фонд оплаты труда помощников депутатов райсоветов, осуществлять депутатам компенсацию расходов, связанных с депутатской деятельностью.

-Объединить должности председателей ТОС и управляющих микрорайонами, синхронизировав территории. Общественные советы микрорайонов включить в структуру ТОС.