



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВШГУ

Итоги муниципальной реформы и задачи развития МСУ в России

© *Эмиль Маркварт, профессор ВШГУ РАНХиГС,
президент ЕКЭ МСУ, к.ю.н., д.э.н.*



Муниципальная реформа в современной России

... как всё начиналось

Концепция разграничения полномочий... 2002 г.:

Цель - создание механизма разграничения полномочий между органами госвласти и органами МСУ, «чтобы решение публичной властью стоящих перед ней задач осуществлялось на том уровне, который способен сделать это наиболее рационально, прежде всего, с точки зрения **доступности для граждан публичных услуг, максимального учета интересов граждан, проживающих на соответствующих территориях, а также эффективности использования гос. и муниц. финансовых и иных материальных ресурсов**»

Принципы:

- неизменность положений Конституции РФ;
- соответствие между правами и свободами человека и гражданина и обязанностями каждого уровня власти по обеспечению их реализации;
- сочетание самостоятельности с политической и юридической ответственностью при реализации их собственных полномочий;
- недопустимость произвольного и необоснованного возложения на нижестоящий уровень власти нефинансируемых обязанностей, требующих расходов;
- реалистичность определения состава и содержания собственных полномочий ОГВ субъектов РФ, органов МСУ различных типов;
- взаимосвязь территориальных и функциональных основ МСУ

Муниципальная реформа в современной России

... как всё начиналось

Основные цели реформы - ОФИЦИАЛЬНО:

- *приближение власти к населению*

способ решения: создание на всей территории РФ (кроме городских округов) *сельских и городских поселений*, что вытекало из самой логики конституционных норм;

- *четкое разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти*

способ решения: жесткое закрепление принципа *специальной правоспособности и перечней* полномочий субъектов Федерации и МО различных типов;

- *разграничение расходных обязательств между уровнями публичной власти, ликвидация и недопущение впредь нефинансируемых мандатов*

способ решения: ст.ст. 18-20 Закона №131-ФЗ (запрет «нагрузки» полномочиями в обход 131-ФЗ; правила делегирования)

НЕОФИЦИАЛЬНО:

- *ограничение произвола субъектов РФ в отношении МСУ*

способ решения: перенос основного регулирования на федеральный уровень

НО: с самого начала муниципальная реформа, направленная на децентрализацию и демократизацию, **вступила в противоречие** с главными трендами государственного и общественного устройства России – *централизацией власти и ресурсов, сокращением прав и свобод граждан.*

Итоги муниципальной реформы в современной России

... к чему пришли

Основные тезисы, выносимые на обсуждение

- 1) Публично объявленные **цели** муниципальной реформы **не достигнуты**; сегодня МСУ России намного дальше от реализации этих целей, чем в 2003 г.; сами цели перестали быть таковыми
- 2) В РФ **отсутствует** какая-либо **стратегия** и внятная **гос. политика** в сфере развития МСУ; изменения диктуются только сиюминутной выгодой (ее пониманием); законодательство о МСУ давно перестало быть «правом» и во многих случаях вступает в откровенное противоречие с Европейской хартией МСУ, Конституцией РФ, природой и сущностью института МСУ
- 3) Завершился процесс **огосударствления МСУ** в России, полного «встраивания» института в партийно-бюрократическую «вертикаль»; задачей органов «муниципального управления» в современной России стало обслуживание интересов государственной бюрократии, полное подчинение вышестоящим уровням
- 4) МСУ во многих местах **не смогло стать «народной властью»**, властью для каждого жителя; результат – жители часто не воспринимают эту власть как свою; разрыв между властью и жителями растет, особенно сейчас – современное регулирование увеличивает этот разрыв
- 5) Происходит непрерывное **выхолащивание сущности МСУ** и **оскудение его ресурсов** – финансовых, экономических, организационных (возможностей), кадровых

Муниципальная реформа в современной России

... к чему пришли

Разрушение института МСУ - следствие деформации и эрозии институциональных основ

1. Разрушение территориальных основ МСУ - уничтожение базового уровня МСУ

«Ползучее» вымывание поселенческого МСУ путем *упразднения поселений и их укрупнения* началось с 2009 г., приобрело особый размах в 2013 г. и официально «узаконено» в апреле 2017 г.

Ныне «пал последний бастион» на пути упразднения поселений – прогнозируем **массовые преобразования целых муниципальных районов в т.н. «городские округа»**. Формальное название процедур не имеет значения – содержательно упраздняется поселенческое МСУ в угоду интересам и амбициям регионов (*Сахалинская, Магаданская, Свердловская и Калининградская области, ныне массово - Московская область; далее – «со всеми остановками»*). С 2009 г. - неуклонное уменьшение числа поселений и муниципальных районов и рост числа т.н. «городских округов»

Пародии - «городские округа» Сахалина: Охинский - 14,8 тыс. кв. км, Ногликский - 11,3 тыс. кв. км, Смирныховский - 10,5 тыс. кв. км, плотность насел. от 0,71 чел./кв. км (для ср.: Нью-Йорк – 789 кв. км, а вся Нью-Йоркская агломерация – 8,68 тыс. кв. км)

Магаданская область – 9 «городских округов», Ненецкий автономный округ - 21, в т.ч. 1 район, 1 городской округ, 1 городское и 18 сельских поселений), Сахалинская область (22, в т.ч. 1 район, 18 городских округов, 2 городских и 1 сельское поселение)

Укрупнение иногда оправданно (напр., объединение 2-3 малых сельских поселений). Это – с одной стороны, следствие процессов депопуляции, внутренней миграции, с другой - следствие ошибок региональных властей при формировании территориальных основ в ходе реформы.

На практике, однако, нередко пытаются объединить *крупные МО* (Чебоксары/Новочебоксарск, Московская область и т.д.); инициаторы почти всегда органы госвласти; законодатель все более *упрощает процедуры таких преобразований* и укрупнений, *исключая население* (в т.ч. и тогда, когда оно резко против преобразований – см. Московская область)...

Во главу угла ставятся *не интересы жителей, не доступность публичных услуг и публичной власти, а интересы власти* – в первую очередь, региональной (в т.ч. по получению непосредственного доступа к ресурсам, что делает одноуровневую модель более подверженной коррупции).

Доказательства обоснованности «официальных» аргументов «в пользу объединения» (экономия средств, увеличение бюджета, снижение численности сотрудников и т.п.) отсутствуют. **Наоборот:** анализ «кейса» *Губаха* (Пермский край) – численность после преобразования практически не изменилась, бюджет уменьшился

Муниципальная реформа в современной России

... разрушение института

2. *Разрушение компетенционных основ – ликвидация автономии компетенции*

1) «апофеоз» - **предоставление права субъектам РФ изымать полномочия из компетенции МСУ** (существенные *сомнения в конституционности этих норм ст. 136-ФЗ; нарушение правовых позиций КС РФ, положений Европейской хартии*) и **перераспределять полномочия** между районами и сельскими поселениями

«Масштаб бедствия»: изъятием полномочий МСУ затронуто в 2016 г. **5,2 тыс.** МО всех типов (законы о перераспределении полномочий – (1) либо *все МО субъекта* РФ, (2) либо *МО отдельных типов*, (3) либо *группы МО* (к примеру, Владивостокскую агломерацию в Приморском крае, приграничные районы в Псковской области), (4) либо *отдельные МО*, прямо указанные в законе)

Наиболее часто – **распоряжение неразграниченными земельными участками** (21 - в 2015 г., 31 – в 2016 г.; при этом в 11 субъектах РФ это касается только столиц субъектов РФ, а еще в 3 – также непосредственно прилегающих к ним МО).

Из ВМЗ - наиболее часто: **территориальное планирование, землепользование и застройка**, несколько реже – энерго-, тепло- и водоснабжение, а также полномочия в области здравоохранения, культуры и спорта.

Лидеры «перераспределения» (изъятия полномочий) – **Московская и Орловская области и Пензенский автономный округ**

Возвращение полномочий сельским поселениям (60 регионов; 14 191 поселений)

От 1 до 10 ВМЗ - 4 567 сельским поселениям, более 10 ВМЗ – 6 029, все – 3 595 сельским поселениям (2016 г.)

2) Делегирование исполнения полномочий по соглашениям

В 2016 г. - 784 муниципальных района передали часть полномочий 170 городским и 5.244 сельским поселениям; В ТО ЖЕ ВРЕМЯ - 1.016 городских и 12.988 сельских поселений передали часть своих полномочий 1.335 муниципальным районам.

4 841 раз муниципальным районам передавались полномочия поселений в области землепользования и застройки, **5 477** раз – полномочия по **составлению и исполнению местных бюджетов**.

В Тыве, Новосибирской и Рязанской областях муниципальным районам переданы **все полномочия** по решению своих ВМЗ в **38** поселениях

Аргумент для массового делегирования – отсутствие средств. Хотя в Законе ровно наоборот! Нередко – паушальное делегирование. Район просто не перечисляет средства поселениям, оставляя их себе. Многие поселения уверены, что ответственность возлагается на районы, хотя это не так.

Принятие Закона №136-ФЗ «разрешило проблему» путем *сокращения полномочий сельских поселений и установления права на перераспределение и изъятие полномочий у МСУ в пользу государства*

3) Одновременно с этим **изъятие из компетенции МСУ **ряда важных ВМЗ**, более **присущих данному институту** (в сфере образования, здравоохранения) и **«нагружение»** полномочиями, **не свойственными** ему (в первую очередь, «силовыми»)**

4) введение **института специальных прав (ст.ст. 14-1, 15-1, 16-1) - отказ от двух базовых принципов реформы: четкого разграничения компетенции и недопущения нефинансируемых мандатов. Вместо того, чтобы исключить «специальные права» из Закона, законодатель все чаще прибегает к этой уловке...**

5) пренебрежение требованиями ст.ст. 18 и 19 Закона !31-ФЗ со стороны законодателей – законы, устанавливающие все новые обязанности ОМСУ в обход ст. ст. 18 (ВМЗ) и 19 (делегирующее). Все эти полномочия – госполномочия, однако никем не финансируемые

6) Продолжение использования формулировок **«содействие», **«участие»** и **закрепление одних и тех же ВМЗ** в компетенции различных типов МО, что ведет к путанице, спорам...**

Муниципальная реформа в современной России

... к чему пришли

3. Разрушение организационных основ МСУ – деформация и эрозия принципа организационной обособленности МСУ

Путь от 6.10.2003 г. до 20.04.2017 г. – от самостоятельного выбора населением структуры и порядка формирования органов МСУ до полного отстранения населения в пользу субъекта РФ

Этапы движения «по наклонной вниз»:

- включение в конкурсную комиссию по отбору сити-менеджеров 1/3 представителей субъекта РФ (КС признал, что 1/3 «еще допустимо») - 2003
- инициативы об отмене прямых выборов мэров столиц субъектов РФ (2007)
- админ. и полит. давление федерального и регионального уровней на МСУ в целях отмены прямых выборов и массового введения института «сити-менеджеров» (с 2008 внезапно стала «популярна» модель, от которой отказываются в Европе и которая до 2004 г. практически не применялась в РФ)
- введение института «удаления» главы, избранного на прямых выборах, представительным органом МСУ по требованию главы субъекта РФ - 2009
- разрешение совмещения (по сути – передачи) полномочий администрации поселения – административного центра и администрации муниципального района - 2010
- передача полномочий по установлению структуры органов МСУ и порядка их формирования субъекту РФ – 2014
- увеличение доли представителей субъекта РФ в конкурсной комиссии до 50% – 2014
- сити-менеджер «по конкурсу» становится главой МО (никаких выборов глав!) – 02.2015
- КС РФ признает конституционным право субъектов РФ определять структуру и порядок формирования органов МСУ – 12.2015

«Гибридный глава» («конкурсный глава») = «самозванный глава»

- **исключение населения** из процедуры формирования ключевого органа МСУ и одновременное **предоставление преференций государству** (возможность установления требований к кандидатам, 50%-ное представительство в конкурсной комиссии) – получаем не избранного, а **назначенного главу МО** (к чему, собственно, государство стремилось давно)
- обеспечивая **полное подчинение («управляемость»)**, теряем важный политический институт, отторжение населением местной власти
- инициатор схемы сити-менеджеров – **госвласть**; во многих городах при этом – **вопреки воле жителей**, протестующих против таких решений, путем широкого использования административного давления на депутатов
- аргумент о профессионализме в РФ работает плохо - **отбор не по профессиональным качествам, а по принципу - «чей человек»**; узость выбора из-за отсутствия кадров и низкой мобильности
- управляемость и **ответственность – не перед населением, а перед тем, кто выдвинул** (глава региона), кто финансирует, кто может «снять» и т.п.

В условиях **«двуглавия»** также повышенная конфликтность, текучка и нехватка кадров, дополнительные расходы, снижение статуса главы МО

Законами субъектов РФ (85) применяются:

- установление **унифицированного порядка избрания глав** для всех МО - **36** субъектов РФ;
- допущение **всех возможных способов избрания глав** и перенос решения на уровень уставов конкретных МО – **4** субъекта РФ;
- установление **дифференцированного порядка избрания глав** в зависимости от типа МО, иных характеристик и (или) путем поименования – **45** субъектов РФ.

Среди субъектов РФ, установивших *один способ избрания главы* для всех МО (36 – см. выше), **прямые выборы** предусмотрены лишь в **2** субъектах РФ, избрание из состава депутатов – в 24, избрание по конкурсу – в 10.

Главы МО по состоянию на конец 2016 г. таким образом подлежат избранию:

- **на муниципальных выборах** – в **6 108 (27,2%) МО**;
- из состава депутатов – в **9 186 (40,1%) МО**;
- **по конкурсу** – в **7 017 (31,4%) МО**;
- на сходах – в **86 (0,4%) МО**.

Из **80** МО – **административных центрах** субъектов РФ предусмотрены: муниципальные выборы - **12** глав (15%), из состава депутатов – 41, по конкурсу – 27 глав



Таблица 7. Главы муниципальных образований по способу избрания

главы муниципальных образований	подлежащие избранию в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований				фактически избранные			
	на выборах	из депутатов	по конкурсу	на сходах	на выборах	из депутатов	по конкурсу	на сходах
муниципальных районов	281	686	820	-	568	866	338	-
городских поселений	467	753	369	1	701	742	132	1
сельских поселений	5 266	7 267	5 552	85	7 566	7 224	3 188	61
городских округов	94	205	262	-	203	238	112	-
городских округов с делением	0	0	3	-	0	0	3	-
<i>в т.ч. городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации</i>	12	41	27	-	20	46	13	-
внутригородских районов	0	9	10	-	0	9	10	-
внутригородских территорий городов федерального значения	-	266	1	-	0	262	1	-
ВСЕГО	6 108	9 186	7 017	85	9 038	9 341	3 784	62

Данные Минюста России за 2016 г.

Муниципальная реформа в современной России

... к чему пришли

4. *Финансовые основы МСУ: законодательно закрепленные доходы муниципалитетов исключают самостоятельность МСУ, а существующая система финансового выравнивания – стимулы к развитию*

По различным данным официальных источников от 94 до 98% МО не могут обеспечить расходы собственными доходами

Местные бюджеты (2014 г.): доходы всего – 3.5 трлн рублей; собственные доходы (вкл. фонды компенсаций и т.п.) – 2,3 трлн. руб. (падение за год на 5,6%). Снижение собственных доходов в 66 субъектах РФ!

Собственные налоговые и неналоговые доходы – 55%; 45% - трансферты (2014)

Налоговые поступления на муницип. уровень - 6.3% от общего объема налоговых доходов

Самую большую долю в межбюджетных трансфертах занимают субвенции (ок. 50%), относительно «свободные» подушевые дотации – самую меньшую долю. Распределение трансфертов зачастую приводит к конфликту интересов

Когда лишь очень малая доля МО в состоянии обеспечивать расходы собственными доходами – это очевидный признак **неправильного закрепления доходных источников!** Многолетние дискуссии по этому вопросу пока дали мало результатов (для сравнения: наделение МО новыми полномочиями или снижение степени самостоятельности МСУ происходят в блиц-режиме). «Парадокс»-2014: бюджеты сельских поселений

Стремление «выровнять всех по и системы межбюджетных по самому слабому» **не стимулирует и не дает развития!** Необходима оптимизация доходных источников и системы межбюджетных отношений

Эмиль Маркварт об МСУ: стадо не имеет права избирать пастуха

24.03.2015 11:13 http://v-kurse.ru/news/opinion/emil_markvart_ob_msu_stado_ne_imeet_prava_izbirat_pastukha_214372/



Очередное «обустройство» местного самоуправления, или Как добить лежачего



Э.Маркварт: **«В современных условиях «вертикаль» - это путь по наклонной вниз»**

13:06 02/06/2011

Новый компаньон (Пермь), № 18, 31.05.2011,
Убийственный диагноз

Местное самоуправление получит новый закон.
Комитет гражданских инициатив и европейский клуб экспертов МСУ готовят свод законов

Эмиль Маркварт: **«Партийные выборы» сити-менеджера сужают возможности выбора**

Президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления считает, что политические убеждения при отборе чиновников не должны играть роли

28 мая 2014 г.

«Новый компаньон» <http://www.newsko.ru/news/nk-1613383.html>

Не мытьём, так катаньем?

Ненасытная российская государственная машина в очередной раз делает попытку отменить выборы глав крупных городов

24 декабря 2013 г.

<http://www.newsko.ru/articles/nk-1220334.html>

Сами вы не местные...

Меня настораживает, что инициативы по укрупнению исходят не от населения

5 марта 2013 г. Эмиль Маркварт ...



«Похороны городского самоуправления»

Возможно, прямые выборы мэра в Пермь так и не вернутся

18 марта 2014 г.

«Новый компаньон»

<http://www.newsko.ru/articles/nk-1401854.html>