

фонд
ИСЭПИ

Институт
социально-экономических
и политических
исследований

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ДОРАБОТКЕ ЗАКОНОПРОЕКТА О РЕФОРМЕ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ КО ВТОРОМУ ЧТЕНИЮ

**(В ЧАСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ ОРГАНИЗАЦИИ
МСУ)**

Апрель 2014 г.

1. Редакция первого чтения **не предполагает обязательного голосования населения или проведения публичных слушаний перед тем, как в субъекте РФ будет принят региональный закон** о переводе крупных городов на двухуровневую систему организации МСУ. Законопроект предполагает, что в ходе реорганизации городских округов будет осуществляться только *«учет мнения населения»* без конкретизации формы его выражения (при принятии регионального закона о наделении или лишении городского округа статуса округа с внутригородским делением)¹. Для поселений при изменении их статуса с сельского на городское (или наоборот) сохраняется требование о получении полноценного *«согласия населения путем голосования»* (в порядке, установленном ч.3 ст. 24 ФЗ-131²).

Ко 2-му чтению **рекомендуется обеспечить единообразие проектируемых норм, касающихся учета мнения населения**, как для случаев преобразования городских округов (проектируемая ч. 7.1 ст. 13 ФЗ-131), так и для случаев преобразования городских или сельских поселений (проектируемая ч. 7.2. ст. 13 ФЗ-131).

Целесообразно, **чтобы в обоих случаях требовалось получение согласия населения** реорганизуемых муниципальных образований **путем открытого волеизъявления** граждан. В реформируемых городских округах оптимальной формой является **голосование в разрезе районов (территорий) города** о переходе к внутригородскому самоуправлению либо **публичные слушания в разрезе районов (территорий) города** о соответствующем изменении устава. Представляется необходимым **учет мнения населения** именно в разрезе сложившихся внутригородских территорий, чтобы выявить наличие запроса населения на организацию МСУ на этом уровне.

¹ «7.1 Изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения соответствующего городского округа.

Лишение муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением влечет за собой упразднение внутригородских районов».

² «7.2 Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения осуществляется законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего поселения, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего ФЗ».

Такое решение в значительной мере снимет опасения городских сообществ в том, что региональные власти будут принудительно заставлять города переходить на новую систему, обеспечит демократичность и конституционность процедур по изменению статуса крупных городов.

Учет мнения (или получение согласия) населения **нежелательно подменять учетом мнения исключительно депутатского корпуса городов**. Так как реформа напрямую затрагивает действующий депутатский корпус и его полномочия, городские депутаты, особенно находящиеся в начале срока полномочий, могут оценивать преобразования, в большей степени исходя из своих внутрикорпоративных интересов, а не из интересов жителей и их отношения к предложениям о создании внутригородского самоуправления.

2. Необходимость получения согласия населения по вопросу создания внутригородского самоуправления станет стимулом для региональных властей проводить разъяснительную работу с жителями городов и городскими сообществами о достоинствах новой системы. В случае, если регионам будет достаточно ограничиться принятием собственного закона и, например, социологическим опросом жителей областного центра (или опросом на официальном Интернет-сайте региональной администрации), власти субъектов РФ могут пренебрегать вопросами информационного сопровождения реформы.

Поиск консенсуса, разъяснение преимуществ новой схемы населению и городским сообществам, обеспечение учета мнений заинтересованных сторон – ответственность губернаторов, которые получают от реформы управленческие выгоды и возможности. Главам субъектов РФ предстоит обеспечивать общественный и элитный консенсус перед началом реализации реформы на территориях. В связи с этим **целесообразно предусматривать обязательный временной интервал между датой принятия регионального закона о реорганизации городских округов и датой его вступления в силу**, который может составлять не менее 3-6 месяцев и в течение которого должен быть реализован комплекс мер по информированию населения.

3. Заслуживает поддержки запрос представителей городских управленческих сообществ на **конкретизацию критериев отнесения городов к крупным городским округам** для создания в них двухуровневой системы МСУ. Возможно, чтобы признаки

крупного города, при наличии которых регионам рекомендуется вводить систему внутригородского самоуправления, были даны в **специальном подзаконном акте правительства РФ или Минрегионразвития**, а в ФЗ-131 появилась отсылка к необходимости принятия такого акта.

Возможные критерии, при наличии которых в городском округе будет рекомендован переход на двухуровневую систему самоуправления:

- город имел в прошлом опыт районного деления или сохранил административное деление на районы или округа;
- в период действия ФЗ-131 была существенно расширена площадь территории городского округа за счет включения в его состав ряда поселений или территории муниципальных районов;
- в городском округе имеются обособленные городские территории в силу естественных факторов и барьеров (природных, техногенных, инфраструктурных), затрудняющих функционирование города как единого механизма и полноценное представительство интересов жителей обособленных территорий в городском представительном органе МСУ;
- норма представительства избирателей в городском представительном органе МСУ выше определенного значения (предварительно верхний порог может быть установлен на уровне 1 депутат на 6-8 тысяч человек населения).

4. В ряде субъектов РФ сохраняется общественный запрос на прямое избрание глав муниципальных образований населением. Возможно скорректировать инвариантные нормы первой редакции законопроекта, предполагающие непрямую выборность (из состава депутатов) глав муниципальных образований второго уровня, городских поселений и внутригородских районов, и **передать определение способа избрания главы муниципального образования на усмотрение субъекта РФ, по согласованию с населением** муниципального образования.

Однако логика деполитизации местной власти, разграничения представительных и политических функций МСУ с хозяйственными является основой концепции законопроекта и должна быть сохранена. Поэтому на уровне самого ФЗ-131 **целесообразно закрепить институт сити-менеджеров (назначаемых по контракту глав администраций) как обязательный** независимо от способа избрания главы муниципального образования **второго уровня**, который установлен в регионе.

Таким образом, избираемый на прямых выборах либо из состава депутатов **глава муниципального образования будет являться главой представительного органа власти**. Он будет работать в совете вместе с депутатами, делегированными из состава советов поселений или внутригородских районов, и вместе с ними заинтересован в контроле за действиями сити-менеджера и тесном взаимодействии с ним.

5. **На низшем уровне МСУ** (малые городские и особенно сельские поселения, внутригородские районы) в зависимости от объема полномочий, сохраняемых за этим уровнем МСУ, и величины местного бюджета **может быть целесообразным объединять представительные и хозяйственные функции главы** в одном лице. Право на принятие соответствующего решения целесообразно оставить за субъектами РФ, по согласованию с населением.

Однако **в случае объединения представительных и хозяйственных функций глава муниципального образования первого уровня должен избираться из состава депутатов**, чтобы сохранить логику деполитизации и повышения эффективности работы местной власти.

6. Предлагаемую законопроектом **систему делегирования депутатов представительных органов МСУ второго уровня** (муниципальных районов и городских округов с внутригородским самоуправлением) **рекомендуется сохранить именно как безальтернативную**.

Обязательное присутствие в представительных органах МСУ депутатов поселений и внутригородских районов **будет гарантировать надежную связь городского и районного совета с низовым уровнем МСУ**. Прямые выборы районных депутатов сейчас не всегда обеспечивают такую связь. Сегодня избранный населением депутат второго уровня может уклоняться от взаимодействия с представительным органом МСУ первого уровня или находиться с ним в политическом противостоянии, особенно если часть депутатов второго уровня избирается по партийным спискам.

В рамках новой системы организации МСУ и нового распределения полномочий за верхним уровнем МСУ предполагается закрепить более широкий объем полномочий по организации межмуниципального взаимодействия и реализации общих хозяйственных проектов для разных территорий. Присутствие в

представительных органах второго уровня МСУ депутатов нижестоящего уровня, имеющих прямую связь со своим советом, **гарантирует учет интересов всех муниципальных образований в ходе межмуниципальной кооперации.**

Отказ от прямой выборности депутатов районных и городских дум **позволит избежать искусственной политизации выборов в органы МСУ второго уровня.** На выборах низшего уровня МСУ (кроме выборов в городских округах), как правило, доминирует личностный фактор узнаваемости и полезности кандидата для граждан, и этот уровень выборов меньше привлекает внимание бизнес- и политических групп интересов. Наоборот, на более ресурсных выборах в районные и городские думы местные бизнес-группы и связанные с ними партии нередко пытаются сформировать свои «фракции» и «списки». В результате в деятельности представительных органов МСУ второго уровня подчас начинают преобладать коммерческие интересы или задачи политической борьбы, а интересы собственно жителей территорий отходят на второй план.

Делегирование депутатов второго уровня из состава депутатов поселений или внутригородских районов **не должно повлечь дополнительные административные расходы на организацию работы депутатов с избирателями.** Если сегодня районный депутат, избранный населением, сохраняет связь с жителями своего округа, он тоже нуждается в финансировании его повседневной работы на территории. Наоборот, отказ от прямой выборности депутатов второго уровня позволит направить высвобожденные ресурсы на обеспечение деятельности представительных органов МСУ первого уровня.

Переход на систему делегирования депутатов второго уровня МСУ **существенно упростит конфигурацию «муниципального фильтра» на выборах губернаторов, сделав ее одноуровневой (плоской).** На выборах губернаторов в зачет идут только подписи депутатов и глав МСУ, избираемых на прямых выборах. Сегодня основные трудности в прохождении «муниципального фильтра» кроются для кандидатов в необходимости соблюсти условие по охвату 75% территории субъекта РФ подписями депутатов и глав МСУ второго уровня, а не в требованиях по количественному объему собранных подписей.

Предстоящее введение системы квалификационных требований для партий для участия в выборах ЗС субъектов РФ и в представительные органы МСУ, в которой одним из способов квалификации выступает наличие у партии успехов на муниципальных выборах, нивелирует опасения утраты партиями интереса к местным

выборам из-за отмены прямых выборов депутатов в крупных городских округах и муниципальных районах, где нередко применяется пропорциональный элемент избирательной системы.

В то же время при доработке законопроекта ко 2-му чтению предлагается дополнить его двумя нормами:

1) **Дать представительному органу МСУ первого уровня право отзыва депутата, делегированного в вышестоящий совет**, в случае утраты связи с нижестоящим советом и жителями муниципального образования либо в случае двукратного признания его деятельности неудовлетворительной.

2) **Предоставить субъектам РФ право самостоятельно определять норму представительства муниципальных образований первого уровня** в представительном органе МСУ второго уровня. Текущая редакция законопроекта предполагает одинаковое представительство каждого муниципального образования независимо от численности населения в них.

7. **Желательно предусмотреть в ФЗ-131 или на уровне региональных законов переходный период для формирования органов МСУ муниципальных районов по новой схеме таким образом, чтобы сперва прошли новые прямые выборы депутатов поселений**, и лишь затем из их нового состава были сформированы представительные органы муниципальных районов и выбраны главы районов.

Досрочный роспуск действующих районных советов и формирование новых советов **из нынешнего состава поселенческих депутатов чреват временным снижением качества и авторитетности** районного депутатского корпуса. Это связано с тем, что в последние годы наиболее подготовленные к работе в системе МСУ кандидаты предпочитали избираться в районные советы, а не на поселенческом уровне.

Аналогичные проблемы могут возникать и в случае, если из ныне действующего состава депутатов будут досрочно выбираться главы муниципальных районов. Тогда глав районов придется де-факто выбирать из состава нынешних депутатов поселений, что отсечет от выборов популярных политиков и управленцев, сегодня возглавляющих районы или имеющих мандат районного депутата (который им предстоит сложить).

8. **Законопроект о реформе МСУ создал неопределенность в регионах по вопросу проведения выборов городских дум, намеченных на сентябрь 2014 года.** В некоторых регионах существуют ожидания, что региональные законы автоматически прекратят полномочия действующих городских депутатов, новые депутаты будут избраны по схеме делегирования, после выборов во внутригородские районные советы, и запланированные на 2014 год выборы городских дум не состоятся.

В текущей редакции проекта ФЗ нет указаний на запрет проведения выборов городских дум и необходимость их досрочного роспуска, даже если региональные законы по крупным городам будут приняты в сверхоперативном режиме, уже в середине июня 2014 года, до даты назначения выборов.

Предполагаемый график работы над законопроектом **практически не оставляет регионам времени на принятие собственных законов до начала избирательных кампаний 2014 года.** Законопроект совместного ведения между 1-м и 2-м чтениями должен пройти еще один раунд обсуждения в регионах, который, согласно регламенту Госдумы, как правило, должен составлять не менее 30 дней. Госдума имеет возможность сократить этот срок, так как законопроект был разослан в регионы для сбора отзывов еще до 1-го чтения. Но пленарные заседания Госдумы возобновятся лишь 13 мая, а КС РФ уже выносил решение о том, что нарушение регламента и процедуры принятия закона может быть основанием для его отмены.

Принятие закона Госдумой в середине мая приведет к тому, что даже при быстром сценарии он будет одобрен СФ не ранее 21 мая и только потом подписан Президентом РФ. При стандартном сроке вступления закона в силу спустя 10 дней после публикации **новая редакция ФЗ-131 едва ли начнет действовать раньше первых чисел июня, тогда как окно назначения местных выборов открывается 14-15 июня.**

Очевидно, что при таком графике субъекты РФ, которые готовы к введению двухуровневой системы МСУ в городах, **не успеют провести полноценное обсуждение с населением проектов региональных законов** о реорганизации городских округов еще до назначения выборов в установленные законом сроки (за 90-80 дней до дня голосования).

В связи с этим в целях обеспечения полноценного общественного обсуждения проектов региональных законов **целесообразно в переходных положениях проекта ФЗ закрепить возможность продления полномочий городских дум, истекающих в сентябре 2014 года, на 6 месяцев** в том случае, если в субъекте РФ планируется в 2014-

2015 гг. осуществить переход на двухуровневую систему организации МСУ в городах. Например, по информации из региона, к реформе уже в текущем году готовы региональные и городские власти Челябинска.

9. **Региональным властям**, принимая собственные законы о реорганизации систем МСУ в крупных городах, **желательно предусматривать постепенные, естественные сроки перехода** на новую систему – например, прекращая полномочия действующих городских дум или советов депутатов муниципальных районов не сразу, а по мере планового истечения сроков их нынешних полномочий либо в отложенном порядке (на 1-2 года после принятия регионального закона).

Однако законопроект о реформе МСУ должен **сохранить за субъектами РФ право инициировать реформу досрочно в тех городах, где действующие органы власти испытывают проблемы с легитимностью среди населения**, даже если они сформированы сравнительно недавно. В качестве примеров можно привести Волгоград, где городская дума выбрана в 2013 году с большим количеством конфликтов, оппозиция долго не признавала итоги выборов, а после смены губернатора существует объективный запрос на обновление всех институтов власти. Досрочная реформа может потребоваться городам, которые длительное время «обезглавлены», а муниципальная власть частично дискредитирована из-за коррупционных скандалов вокруг арестованных мэров (например, это Ярославль, в котором депутатский корпус был выбран в 2012 году, и Астрахань, где выборы депутатов прошли в 2010 году).

10. Предлагаемая законопроектом **ревизия полномочий сельских поселений и сохранение за ними 13 вопросов местного значения** за счет передачи на районный уровень ряда полномочий, несвойственных поселенческому звену МСУ, **поддерживается как временный шаг, связанный с отсутствием согласованных бюджетно-налоговых решений** о передаче бюджетам низового уровня МСУ дополнительных источников доходов.

Разделение прежде единого перечня вопросов местного значения городских (более богатых и крупных) и сельских (как правило, бедных и малочисленных) поселений позволит МСУ на селе сфокусировать внимание и ресурсы на решении именно тех вопросов, которые в реальности возможно урегулировать на этом уровне.

Сельские муниципалитеты будут избавлены от не решаемых в границах одного села задач, которые отойдут на уровень районов – туда, где они де-факто решаются уже сегодня и где имеются необходимые кадровые и финансовые ресурсы. Это, в частности, организация транспортного обслуживания села; профилактика терроризма и экстремизма; охрана памятников; организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения; предоставление муниципального жилья и его строительство; лесной контроль; гражданская оборона и аварийно-спасательные работы и т.п. Сельским поселениям не придется самостоятельно разрабатывать и утверждать генпланы и правила землепользования, для чего требуются серьезные средства и специалисты, отсутствующие в сельских администрациях.

Новое распределение полномочий должно застраховать сельские муниципалитеты от прокурорских проверок и штрафов за невыполнение тех «избыточных» полномочий, которые формально закреплены за низовым уровнем МСУ на селе, но не могут быть эффективно исполнены здесь. При этом **качество решения вопросов «надпоселенческого» значения, переданных на районный уровень, не должно пострадать благодаря новому порядку формирования районных советов депутатов.** Присутствие депутатов поселений в представительном органе района обеспечит учет интересов всех поселений в решении таких вопросов (например, по поводу организации транспортного обслуживания сел или общих мест захоронения умерших).

В то же время **ко 2-му чтению представляется необходимым дополнительно обсудить** следующие вопросы распределения полномочий между уровнями МСУ и их финансового обеспечения:

1) Законопроект не решает проблему расплывчатости ряда вопросов местного значения и полномочий МСУ в их решении. Наоборот, в последнее время в ФЗ-131 введены новые вопросы местного значения не вполне определенного содержания, позволяющие регионам перекладывать на местные власти ряд собственных обязательств, а надзорным органам – штрафовать глав муниципалитетов за их невыполнение. Это, в частности, такие вопросы местного значения, как «участие в профилактике терроризма и экстремизма»³, «создание условий для реализации мер,

³ В «антитеррористическом пакете», который одобрен Госдумой во 2-м чтении, предусмотрено дальнейшее расширение ответственности региональных властей в сфере противодействия терроризму и экстремизму. Отвечая за профилактику терроризма, региональные власти должны будут проводить «мониторинг общественно-политических,

направленных на профилактику межнациональных конфликтов» и т.п. задачи «содействия», «участия» и «создания условий». В рамках работы по уточнению полномочий каждого из уровней МСУ **целесообразно обеспечить конкретизацию и унификацию** предполагаемых форм участия МСУ в решении подобных вопросов.

2) При определении итогового перечня полномочий сельских поселений целесообразно **предусмотреть возможность передачи дополнительных полномочий по вопросам местного значения на низовой уровень МСУ совместным решением властей разных уровней**. В частности, если вопросы электро- и газоснабжения населения села действительно являются вопросом районного значения, то вопросы автономного водоснабжения села вполне могут решаться и на местном уровне. В зависимости от размера поселения и его бюджета вопросом как районного, так и поселенческого значения может быть вопрос организации вывоза отходов или организации мест захоронений. Аналогичным образом **возможна передача разного объема полномочий от городских округов к внутригородским районам**.

3) В составе переходных положений законопроекта целесообразно зафиксировать **обязательство правительства РФ разработать дополнительные законопроекты об укреплении финансовой базы МСУ** разных уровней и уточнении объема их полномочий **в течение 6 месяцев** после вступления новой редакции ФЗ-131 в силу.

социально-экономических и иных процессов, происходящих в субъекте РФ», осуществлять «меры по устранению предпосылок для возникновения конфликтов, способствующих совершению террористических актов и формированию социальной базы терроризма», активизировать совместные с местными властями учения по противодействию терроризму. Очевидно, что на местах возрастет нагрузка на МСУ в выполнении этих задач.