А.Н.Широков

**Доклад на пленарном заседании**

**15-го Российского муниципального форума**

(Республика Крым, г.Алушта, 20.08.2015 г.)

Уважаемые коллеги!

Традиционно на наших ежегодных форумах мы анализируем изменения в российской модели местного самоуправления, вызванные внесением изменений и дополнений в действующее законодательство. Сегодняшний форум, к тому же «полуюбилейный», пятнадцатый, проходит в преддверии 20-летия принятия Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», положившего начало реформированию системы местного самоуправления в современной России. Поэтому имеет смысл определиться с тем, с чего мы начали и к чему пришли в процессе реформирования, т.е. подвести некоторые важные итоги многолетней работы.

Поскольку мы находимся в Республике Крым, то надо отметить, что наша совместная история становления местного самоуправления началась с принятием союзного Закона от 09.04.1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и на этом прервалась на долгие годы. Для России того периода принятие названного Закона послужило основанием для принятия Закона РСФСР от 06.08.1991 г. № 1550-I «О местном самоуправлении в РСФСР» (впоследствии Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации»), с которого и началось формирование российской системы местного самоуправления, ее начальной модели. Сейчас мы снова строим общую судьбу, и для наших крымских коллег будет полезным узнать, через что мы прошли и к чему пришли, а нам тоже не помешает еще раз проследить проделанный путь и сделать выводы на будущее.

История реформирования местного самоуправления, если взять за вехи изменения в профильном законодательстве, пунктирно выглядит так: принятие уже упомянутого Закона РСФСР (Закона РФ) в 1991 году – принятие Конституции Российской Федерации в 1993 году – принятие тоже названного Федерального закона № 154-ФЗ в 1995 году – принятие Федерального закона № 131-ФЗ в 2003 году – ежегодное внесение изменений и дополнений в последний Федеральный закон вплоть до нынешнего года.

Здесь надо отметить также, что первоначально реформирование местного самоуправления происходило на единой концептуальной основе, которая была заложена в указах Президента Российской Федерации, определивших основные направления реформы и государственной политики в области местного самоуправления, соответствующих постановлениях Правительства Российской Федерации и в двух последовательно принятых федеральных программах – Федеральной программе развития местного самоуправления и Федеральной программе развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления. И разработке первой редакции Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ предшествовало утверждение его концепции. В дальнейшем же изменения и дополнения в законодательство вносились, как представляется, совершенно хаотично. Об этом свидетельствует, например, отсутствие какого-либо документа, содержащего направления и планы совершенствования системы местного самоуправления и количество внесенных в данный закон изменений и дополнений, чаще всего бессистемного характера. Все их пересчитать весьма затруднительно, но только актов, изменяющих и дополняющих этот закон, было принято более 120-ти.

Не тратя сегодня времени на анализ всех происходивших изменений (мы это делали ежегодно), сравним модель местного самоуправления, определенную на первоначальном этапе (в 1991 году), и модель, сложившуюся на настоящий момент. Рассмотрим для этого принципиальные положения, формирующие эти модели.

**Положение местного самоуправления в системе публичной власти**

Местное самоуправление в модели 1991 года – почти самостоятельный (если можно так выразиться) уровень публичной власти. «Почти», потому что, вроде бы, большинство положений того закона действительно говорит о самостоятельности местного самоуправления в пределах его компетенции, но и местные Советы, и местные администрации, как следует из ряда норм, входят в соответствующие вертикали власти (вертикаль Советов и вертикаль исполнительно-распорядительных органов) вплоть до Верховного Совета и Правительства, т.е. находятся в соподчиненности.

Органы местного самоуправления современной России и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (это главное), и в соответствии с действующим Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ не входят в систему органов государственной власти, а местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя и является самостоятельным уровнем публичной власти. К сожалению, всегда есть «но». Внимательно изучив текст действующей редакции данного Федерального закона, мы обнаруживаем, что государство имеет довольно широкий инструментарий вмешательства в дела местного самоуправления. Не будем говорить о надзоре за законностью в деятельности органов местного самоуправления и контроле за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Это логично и нормально. Но, вот, что касается, например, самостоятельности населения в вопросах определения структуры и формирования органов местного самоуправления. Оказывается, что участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, пусть и в ограниченном количестве случаев, допускается. Условия контракта и дополнительные требования к кандидатам на должность глав местных администраций городских округов и муниципальных районов в соответствующей части утверждаются законами субъектов Российской Федерации, и это еще как-то можно объяснить; а объяснить то, что последней версией Федерального закона число членов конкурсной комиссии, представляющих государственную власть и назначаемых, к тому же, единолично высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, доведено до половины ее состава, объяснить сложно. Учтем еще, что при конкурсном замещении должности главы местной администрации в поселении и во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается, соответственно, главой администрации муниципального района или городского округа. Вот и «вертикаль», хотя и завуалированная под конкурсные процедуры. И все процедуры наступления ответственности перед государством органов и должностных лиц местного самоуправления тоже детально проработаны. Представительный орган может быть распущен законом субъекта Федерации, глава муниципального образования и глава местной администрации могут быть отрешены от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования может быть удален в отставку по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Добавим к этому возможность временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления и получим вполне достаточный набор легальных механизмов для «управляемости» местного самоуправления. А есть еще и финансовые инструменты и механизмы, учитывая полную зависимость большинства местных бюджетов от вышестоящих уровней бюджетной системы. Так что, говорить о качественном изменении положения местного самоуправления в системе публичной власти явно преждевременно, и можно констатировать, что в этом аспекте мы недалеко ушли от прежнего состояния.

**Территориальная основа местного самоуправления**

Что касается территориальной основы местного самоуправления, то здесь особого анализа не требуется. В 1991 году территориальная «сетка» включала районы, города районного подчинения, города областного и краевого подчинения, районы в городах, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты. Сегодня это муниципальные районы, городские поселения, городские округа, внутригородские районы, сельские поселения (состоящие, в том числе, из отдельных сельских населенных пунктов). С поправкой на разницу в терминологии прежнего и настоящего времени уверенно можно говорить о полном совпадении.

Возможность наличия территорий, находящихся в прямой юрисдикции органов местного самоуправления муниципального района (в новой терминологии – межселенных территорий), создания единых органов местного самоуправления муниципального района и районного центра, объединения города краевого, областного подчинения (в новой терминологии – городского округа) с районом тоже имелась тогда и имеется сейчас.

**Компетенция местного самоуправления**

Принципы определения компетенции органов местного самоуправления – наличие собственной компетенции, неизменяемость компетенции иначе как законом, возможность передачи части полномочий на договорной основе, невозможность самостоятельного принятия к своему рассмотрению вопросов, находящихся в компетенции других органов местного самоуправления или органов государственной власти, реализация компетенции в рамках действующего законодательства – остались прежними.

Сама компетенция, разграниченная, как и прежде, между муниципальными районами, городскими округами, городскими поселениями и сельскими поселениями, принципиально не изменилась. Мы говорим «принципиально», потому что, конечно, надо сделать поправку на изменившуюся социально-экономическую ситуацию и учесть, что органы местного самоуправления того времени были частью государственной структуры и исполняли некоторые государственные полномочия как свои собственные (сейчас, кстати, тоже часть так называемых вопросов местного значения явно является государственными полномочиями).

Нелишним будет отметить, что сформулированы полномочия органов местного самоуправления в законе 1991 года были гораздо конкретнее и яснее.

**Осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления**

Все формы, предусмотренные законом 1991 года (муниципальные выборы, местный референдум, собрания и сходы граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания), существуют и ныне. Неописанные законом 1991 года формы гражданского участия в осуществлении местного самоуправления подпадают под формулировку «и другие, не запрещенные законом формы».

**Организационная основа местного самоуправления**

В этой части имеются как совпадения, так и различия. Основное совпадение, что и следовало предполагать, состоит в наличии в структуре органов местного самоуправления представительного органа и местной администрации. Совпадение также и в том, что должности главы местной администрации и председателя представительного органа не могут замещаться одним лицом, за исключением поселковых и сельских советов (в новой терминологии – сельских поселений).

Принципиальных различий несколько. Во-первых, действующим законом предусмотрена должность главы муниципального образования. Во-вторых, этот глава муниципального образования может избираться или населением непосредственно, или представительным органов из своего состава. В-третьих, глава муниципального образования может либо быть председателем представительного органа, либо возглавлять местную администрацию. В-четвертых, выборы в представительный орган могут проводиться по разным избирательным системам. В-пятых, должность главы местной администрации может замещаться не только выборным лицом, но и на основе контракта на конкурсной основе. В прежней системе такой вариативности не было.

**Экономическая основа местного самоуправления**

Эта составляющая системы местного самоуправления небезосновательно признается одной из важнейших. И самостоятельность, и эффективность без наличия хотя бы минимально необходимых ресурсов нет смысла обсуждать. Что же мы имели и имеем сейчас в качестве такой ресурсной основы.

Оба рассматриваемых закона (1550-I и 131-ФЗ) едины в том, что экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность и средства местных бюджетов. Первый закон даже решает этот вопрос более широко, относя к экономической основе местного самоуправления все природные ресурсы и любую собственность, служащую источником получения доходов в местные бюджеты и удовлетворению потребностей населения. Не будем сейчас углубляться в суть этих различий. Они важны, но их надо обсуждать отдельно. Мы и так понимаем, что развитие муниципальных образований невозможно только за счет собственных ресурсов местного самоуправления. Остановимся на очевидном: на муниципальном имуществе и местных бюджетах.

Формирование состава муниципального имущества началось с принятия постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 3020-I «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность. Часть этого имущества была передана в муниципальную собственность исключительно для проведения приватизации, оставшаяся часть и стала основой муниципального имущественного комплекса. В дальнейшем к этому имуществу добавились некоторые объекты социальной и инженерной инфраструктуры сельскохозяйственных организаций. Все последующие действия с муниципальным имуществом осуществлялись, в основном, с целью перераспределения объектов между муниципальными образованиями и государством и муниципальными образованиями при разграничении полномочий между ними. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ в первоначальной редакции предписывал произвести отчуждение объектов муниципального имущества, кроме тех, чье целевое назначение было определено самим этим законом, но впоследствии эти нормы были отменены. Таким образом, базовый состав муниципального имущества был сформирован и вряд ли будет существенно меняться в ближайшие годы. То есть, и сегодня мы имеем в этой части картину, весьма близкую к 90-м годам прошлого века.

Особый разговор о муниципальных землях. Законодательство в этой части сформировано, процесс разграничения земель идет, но все еще крайне медленно. Во всяком случае, органы местного самоуправления имеют определенные права по распоряжению неразграниченными землями.

Иное дело – состояние доходной части местных бюджетов. Законом 1991 года предусматривалась возможность наличия у органов местного самоуправления бюджетных и внебюджетных средств. Сегодня в их распоряжении имеются только бюджетные средства, поэтому далее будем говорить только о них. Для темы данного выступления непринципиально, какие именно доходы зачислялись тогда или зачисляются сейчас в местные бюджеты. Они, на самом деле, отличаются. Важно то, являются ли эти доходы достаточными для исполнения полномочий и какова степень самостоятельности органов местного самоуправления в формировании доходной части местных бюджетов. А на эти вопросы безотносительно ко времени ответы одинаковы: и тогда и сейчас доходы местных бюджетов в подавляющем большинстве муниципальных образований недостаточны для реализации компетенции, а степень самостоятельности все того же подавляющего большинства минимальна, т.к. доходы формируются в основном не за счет собственных или закрепленных источников, а за счет дотаций и иных средств финансовой помощи. А это означает, что по этой составляющей мы имеем одну и ту же модель: почти полную финансовую зависимость органов местного самоуправления от государства.

Подводя первичный итог сказанному, можно утверждать, что в процессе реформирования местного самоуправления мы практически, за некоторыми исключениями, вернулись к исходному состоянию. Но это уже и не реформа. Если оценить развитие процессов по времени, то реформа (смена одной модели на другую, заметно отличающуюся) шла примерно до поэтапного вступления Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ в силу, т.е. где-то до 2005 – 2006 г.г., а все, что происходило далее по мере внесения огромного числа изменений и дополнений в данный закон, можно с достаточным основанием назвать контрреформой. Это не качественная оценка, в смысле негативного понимания термина. Это констатация факта. Кому-то возвращение «к истокам» кажется правильным, кому-то нет. Не в этом суть. Надо сначала задать несколько вопросов и дать на них, по возможности, ответы, а затем двигаться дальше.

Вопрос первый: стоило ли тратить силы и средства на проведение такой реформы, если она все равно закончилась контрреформой? Ответ, вроде бы очевиден, но это теперь. А тогда кто мог знать, что из всего этого получится? А, может быть, и надо было пройти этот длинный путь, чтобы убедиться в правильности исходной позиции? В общем, все не так однозначно.

Вопрос второй: кто виноват? Нет никакого смысла сейчас на него отвечать.

Вопрос третий, и главный: что делать дальше? Ответ на него и должен быть итогом всех рассуждений. Наверное, у каждого заинтересованного лица имеется свой ответ. Попробуем и мы дать свой.

**Первое.** Надо прекратить непрерывное реформирование системы. Люди и структуры должны поработать в более-менее стабильных условиях. В конце концов, основной потребитель услуг местной власти – население – от постоянных реформ только страдает. Власть столько времени и сил тратит на собственную реорганизацию, что некогда заниматься основным делом. Причем, и не всегда ясно, каким именно, потому что и полномочия все время меняются.

**Второе.** Поскольку изменения все равно неизбежны и требуются, должна быть их предсказуемость и ясность, какие конкретно изменения и когда буду происходить. А для этого должна быть сформулирована официальная государственная политика в области местного самоуправления (концепция) и приняты планы ее реализации. Например, может быть «обновлен» уже почти окончательно забытый Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» и принята федеральная программа для его реализации. Тут возможны варианты, но главное – наличие концептуального и реализационного документов.

**Третье.** Так как самой больной проблемой является несоответствие финансовых ресурсов полномочиям, то и решать ее надо в первую очередь. Очевидно, что по объективным обстоятельствам никаких существенных дополнительных возможностей для повышения доходов местных бюджетов у государства не имеется. Но тогда надо разбираться с полномочиями. Большинству специалистов, как кажется, ясно, что заметная часть вопросов местного значения, сформулированных в действующей редакции закона, является, по существу государственными полномочиями. Их надо либо просто «изымать», либо передавать в установленном для передачи государственных полномочий порядке. Кроме того, сами формулировки как этих вопросов, так и многих других настолько расплывчаты, что объем обязательных действий по их решению можно трактовать сколь угодно расширительно. Значит, и средств на их решение будет всегда не хватать. С этим тоже надо наводить порядок.

**Четвертое.** В условиях ограниченности ресурсов положительную роль могла бы сыграть межмуниципальная кооперация, т.е. объединение ресурсов муниципальных образований. Подчеркнем, не централизация, а добровольное объединение. Для этого нужно, во-первых, устранить законодательные препятствия для создания межмуниципальных хозяйственных обществ (всего-то и нужно внести небольшие поправки в законы об ООО и ЗАО); во-вторых, предусмотреть возможность создания объединенных администраций. Только не таких, как сейчас – единых администраций муниципального района и районного центра (это, как раз, централизация), а объединенных администраций муниципальных образований с одинаковым статусом – поселений.

**Пятое.** Чтобы планомерно осуществлять все предложенное выше и избежать очередных бессистемных и хаотичных действий, необходимо создать (воссоздать) единый центр по разработке и реализации государственной политики в области местного самоуправления и урегулировать ее отношения со всеми заинтересованными сторонами.

Все это ранее было. Пока существовал профильный департамент в структуре исполнительной власти, были определены постановлением Правительства отношения этого департамента со всеми заинтересованными министерствами и ведомствами, действовал Указ о направлениях государственной политики в области местного самоуправления, существовали и реализовывались соответствующие федеральные программы, реформа шла планомерно. Как только эта система была звено за звеном демонтирована, начался хаос и контрреформа. Это нетрудно отследить по срокам ликвидации звеньев существовавшей системы и возникшей вслед за этим ситуации в области законодательного регулирования местного самоуправления. **Поэтому последнее обобщающее предложение – вернуться к системности в работе.**

Спасибо за внимание!