

А.Н.Широков,
научный руководитель
Российского муниципального форума,
действительный государственный советник
Российской Федерации 3-го класса,
кандидат политических наук,
действительный член
Российской Муниципальной академии

Выступление на пленарном заседании
XVIII-го Российского муниципального форума
(г. Анапа, п. Витязево, 19 сентября 2018 г.)

Уважаемые коллеги!

У нас снова есть повод проанализировать сложившуюся на данный период государственную политику в области местного самоуправления и подвести некоторые итоги муниципальной реформы. Таким поводом являются две знаменательные для обсуждаемой темы даты, наступающие в этом году – двадцатипятилетие Конституции Российской Федерации и пятнадцатилетие принятия Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон). Хотя, справедливости ради, надо заметить, что в последние годы мы посвятили обсуждению вопроса о названной политике не одно пленарное заседание Форума.

Для анализа государственной политики у нас есть три исходных источника: заявления политиков, официальные документы (особенно правовые акты), предпринимаемые действия в рассматриваемой сфере.

Основные направления внутренней политики, к которой, очевидно, относится политика в области местного самоуправления, согласно Конституции Российской Федерации определяет Президент Российской Федерации. А его официальные заявления относительно государственной политики делаются в форме посланий Федеральному Собранию Российской Федерации.

В последний раз местному самоуправлению посвящено несколько абзацев в Послании Президента Российской Федерации на 2014 год. Поскольку Послание было оглашено в 2013 году, в год 20-летия Конституции Российской Федерации, о местном самоуправлении, как одной из основ конституционного строя России, не сказать было просто нельзя. Высказано было несколько важных соображений.

Во-первых, о роли местного самоуправления. Президент подчеркнул, что «именно развитие земств, местного самоуправления в свое время позволило России совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований. В том числе для аграрной реформы Столыпина и переустройства промышленности в годы Первой мировой войны» и выразил уверенность, что «и сейчас сильное местное самоуправление способно стать мощным ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны».

Во-вторых, он отметил необходимость поддержки гражданской активности «на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни».

В-третьих, в этой связи он уточнил, что «местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой».

В-четвертых, он обозначил объективную заинтересованность государства и общества в том, «чтобы через механизмы выборов во власть приходили подготовленные, целеустремленные, профессиональные люди, готовые ответственно исполнять свои обязанности», т.е. еще раз напомнил об одном из основополагающих принципов местного самоуправления – принципе выборности органов и должностных лиц.

Проблемами, препятствующими становлению и развитию эффективного местного самоуправления на данном этапе, по мнению

Президента, являются несбалансированность объема ответственности и ресурсов муниципалитетов; следующая из этого неразбериха с полномочиями, постоянно перекидываемыми с одного уровня власти на другой; выхолащивание районного уровня путем передачи его полномочий в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты в регионы.

Исходя из этого, Президент обратился к Всероссийскому совету местного самоуправления, Конгрессу муниципальных образований, к губернаторам, членам Федерального Собрания, Правительству Российской Федерации с предложением и поручением посмотреть «на эти проблемы еще раз со всех сторон, чтобы наконец привести ситуацию в соответствие со здравым смыслом, с требованием времени» и, считая «важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах», начать такую работу «и в основном законодательно обеспечить уже в следующем, 2014 году - в год 150-летия знаменитой Земской реформы».

Не согласиться здесь не с чем. И роль, и значение местного самоуправления определены, хотя и не развернуто, но точно. И проблемы названы реальные. И задача поставлена вполне правильная и понятная. В общем, пусть и не детально, но текущая политика в отношении местного самоуправления сформулирована.

В четырех последующих посланиях Президента слова «местное самоуправление» встречаются один раз, а именно в последнем Послании, прозвучавшем в мае текущего года. Укрепление местного самоуправления там названо одним из условий движения вперед, динамичного развития. Правда, что для этого (для укрепления местного самоуправления) необходимо сделать, ничего не говорится. Т.е., укрепление местного самоуправления – одно из важных направлений государственной политики, но не очень ясно, каким образом его укреплять. Поручений Президента по этому поводу в Послании не содержится. Ничего не сказано и о том, как обстоят дела с реализацией поручений, данных в Послании на 2014 год.

В двух предыдущих посланиях, как и в названном, очень много говорится о развитии системы детских дошкольных учреждений, учреждений дошкольного и школьного образования, системы здравоохранения. Особенно много сказано о развитии городов, поселков, сельских населенных пунктов, их благоустройстве, о развитии дорожной сети и других коммуникаций, создании современной среды для жизни. Казалось бы, это именно те вопросы, которыми по своей природе должны заниматься органы местного самоуправления. Однако, во-первых, никак не обозначено, что нужно сделать на государственном уровне, чтобы местные власти могли решать эти вопросы наиболее эффективно и результативно; а, во-вторых, относительно этих вопросов Президент, как правило, обращается не к местным, а к региональным властям.

Говорится в посланиях о продолжении курса на развитие политической системы, институтов прямой демократии, на повышение конкурентоспособности выборов, о прямом и непосредственном диалоге с людьми. Вроде бы, и тут все в первую очередь относится к местному уровню власти, но все это звучит в контексте парламентских и президентских выборов, а также политики регионов.

Какие выводы следуют из этого? В общем, можно предположить одно из двух: или местное самоуправление развито настолько, что уже не надо в его отношении что-либо предпринимать на государственном уровне, а надо только требовать от него эффективной деятельности во всех обозначенных сферах; или местное самоуправление как важный и, главное, самостоятельный и обеспеченный необходимыми ресурсами уровень публичной власти не сильно государству интересен, а рассматривается только как механизм исполнения на нижнем уровне управления государственной (федеральной и региональной) воли. К сожалению, второе представляется более реальным.

Рассмотрим теперь, как государственная политика в области местного самоуправления отражается в законодательстве. Изменения и дополнения,

внесенные в базовый Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в предыдущие периоды мы подробно рассматривали на прошедших форумах. Напомню, что принципиальные изменения и дополнения коснулись трех важнейших основ местного самоуправления – территориальной организации, структуры органов и компетенции. В итоге, если сказать коротко, получили правовую основу для укрупнения муниципальных образований посредством создания городских округов с упразднением муниципальных районов и поселений вместо приближения местной власти к населению, введения «наемного» главы муниципального образования вместо выборного, перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти, изъятия из перечня вопросов местного значения сельских поселений части их «природных» вопросов. Можно утверждать, что законодатели (с полной отдачей сил) «уточнили» в период с 2014 по 2017 годы общие принципы организации местного самоуправления, как это и предлагал Президент в Послании на 2014 год, только в противоположном направлении. Это уже свершившийся факт. А что в период между предыдущим и настоящим форумами? Вернемся к посланиям Президента и оценим, как их положения отразились в последних изменениях и дополнениях в Федеральном законе.

Насчет обеспечения близости власти к людям трудно говорить в условиях укрупнения муниципальных образований, особенно создания городских округов в бывших границах муниципальных районов. Но что-то сделать в этом направлении было нужно, и законодатели это «что-то» сделали. В Федеральный закон введена статья (статья 27.1), предусматривающая возможность назначения старосты сельского населенного пункта, не имевшего ранее или утратившего в связи с укрупнением муниципальных образований статус муниципального образования. Институт старост в ряде субъектов Российской Федерации и без этого получил определенное распространение. Федеральный закон

окончательно этот институт ввел, но в «интересной» форме. Староста не избирается населением, как можно было бы предположить, а назначается представительным органом муниципального образования. При этом он не замещает ни муниципальную должность, ни должность муниципальной службы и не состоит в трудовых отношениях с органами местного самоуправления. Т.е., староста не входит в структуру органов местного самоуправления и не имеет к ним никакого отношения, хотя ими и назначен. А, значит, он не является «самой близкой к людям властью». Это следует и из его функций, основными из которых являются взаимодействие с органами самоуправления и с населением; властных полномочий у него нет. Староста – назначенный органами местного самоуправления посредник между ними и населением. Вообще-то, представление и отстаивание интересов населения, посредничество между населением и органами власти входят в прямые задачи депутатов представительных органов. Но с учетом укрупнения муниципальных образований и минимизации численности представительных органов, надо понимать, что не от каждого населенного пункта или даже небольшой их группы избирается депутат представительного органа. Вот, и приходится найти «общественника», но почему-то назначаемого местной властью. Можно в этом случае вспомнить мысль Президента, прозвучавшую в одном из названных посланий, о том, что по множеству его поручений или ничего не делается или делается не так. Проблема-то в том, что эта мысль касается не только данного конкретного случая, но и множества других, что мы еще увидим далее.

В частности, далее Президент указал на необходимость поддержки гражданской активности на местах, обеспечения реальной возможности у людей принимать активное участие в управлении своим населенным пунктом, в решении повседневных вопросов, учета мнения населения при решении важных для населения вопросов. На это законодатели тоже отреагировали. Наряду с публичными слушаниями появилась новая форма учета мнения населения – общественные обсуждения (статья 28

Федерального закона). Требования к порядку их проведения Федеральным законом не установлены; организация и проведение общественных обсуждений регламентируются муниципальным правовым актом «с учетом положений законодательства о градостроительной деятельности». Нет ясности и с последствиями этих обсуждений (видимо, тоже в градостроительном законодательстве). Общее впечатление – статус общественных обсуждений ниже статуса публичных слушаний. Однако они могут проводиться вместо публичных слушаний по важнейшим вопросам функционирования и развития муниципального образования.

В отношении повышения гражданской активности, обеспечения учета мнения населения при решении местных вопросов в Федеральный закон внесено еще два дополнения (в статью 25.1). Мы уже сказали, что в сельских населенных пунктах появляется новое лицо с не очень ясным статусом – староста. Так вот, до назначения старосты представительным органом муниципального образования его кандидатура может выдвигаться на сходе граждан; также сход граждан может проводиться и по вопросу досрочного прекращения полномочий этого лица. Кроме того, сход граждан может проводиться в сельском населенном пункте «в целях выдвижения кандидатур в состав конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о муниципальной службе». Это уже менее понятное дополнение. Здесь два вопроса. Во-первых, «может проводиться», а не «должен проводиться»; значит, по воле органа местного самоуправления, а не по воле населения. Почему? Во-вторых, почему этот вопрос обсуждается на сходе в сельском населенном пункте, если он касается всего муниципального образования? Видимо не «почему?», а «для чего?»: для того, чтобы придать видимость значимости населения «бесправного» населенного пункта.

Говорил Президент и о развитии высшей формы осуществления народом своей власти – непосредственной демократии, которая на местном

уровне реализуется в трех формах: местный референдум, муниципальные выборы; сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования. В части местного референдума изменения и дополнения в Федеральный закон в последние годы не вносились. Относительно муниципальных выборов можно напомнить, что стала возможной «замена» выборного главы муниципального образования фактически назначаемым по результатам конкурса. За период между Форумами в соответствующую статью Федерального закона (статья 23) внесена только юридико-техническая правка, но не учитывающая, что городские округа больше не определены как поселения. Статья о сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования (статья 25 Федерального закона), также не претерпела существенных изменений. А, вот, сход граждан в населенном пункте, входящем в состав муниципального образования, либо расположенном на межселенной территории в границах муниципального района, получил новое полномочие – решать вопрос введения и использования средств самообложения граждан на территории данного населенного пункта. К развитию непосредственной демократии все сказанное имеет малое отношение, а к привлечению средств населения прямое отношение имеет.

Очень похоже, что большой интерес законодателей вызвали положения посланий Президента и других его выступлений по вопросу развития населенных пунктов, городской среды, благоустройства. Это не о развитии местного самоуправления, а о более понятных вещах. Менять что-либо в Федеральном законе особой необходимости не было. Соответствующие вопросы местного значения и полномочия по их решению и в этом законе, и, тем более, в отраслевом законодательстве определены. Однако реакция последовала. Понятие «благоустройство территории» заменено понятием «правила благоустройства территории», которое, в свою очередь, поглотило понятие «благоустройство» и ничего не добавило, т.к. понятие «правила»

уже, где надо, определено. И, вообще, это понятия из отраслевого законодательства. А остальные изменения и дополнения (их немало) – юридико-техническая правка в связи с введением понятия «правила благоустройства».

Если рассматривать все внесенные в Федеральный закон между Форумами и не упомянутые здесь изменения и дополнения, то они тоже носят юридико-технический характер.

Решены ли в правовой части те проблемы, которые, по мнению Президента, препятствуют становлению и развитию эффективного местного самоуправления на данном этапе?

Поскольку решений по увеличению ресурсов муниципальных образований практически не принималось, то проблема «несбалансированности объема ответственности и ресурсов муниципалитетов» не решена (даже и не решалась).

«Неразбериха с полномочиями, постоянно перекидывающимися с одного уровня власти на другой» вследствие изменения принципов формирования компетенции сельских поселений и, особенно, предоставленной субъектам Российской Федерации возможности перераспределять полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления только усилилась.

«Выхолащивание районного уровня путем передачи его полномочий в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты в регионы» продолжилось. Более того, с преобразованием муниципальных районов в городские округа районный уровень вообще исчезает.

В итоге, «привести ситуацию в соответствие со здравым смыслом, с требованием времени» и обеспечить «развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах» явно не удалось. А что удалось? Удалось провести «уточнение общих принципов организации местного самоуправления», только в противоположном от решения поставленных задач и решения обозначенных Президентом проблем направлении. И мы

снова возвращаемся к словам Президента, что по множеству его поручений или ничего не делается или делается не так.

Теперь последний источник для анализа государственной политики в области местного самоуправления – действия государственной власти в его отношении.

Начнем с положительного. Президент поручил реорганизовать Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике и включить в его компетенцию задачи и функции, решаемые и исполняемые в отношении местного самоуправления. Это уже сделано. Можем констатировать, что наши неоднократные предложения, как и предложения других заинтересованных сторон, относительно необходимости наличия в государстве органа, занимающегося политикой в области местного самоуправления, в определенной части услышаны и восприняты. Мы говорим «в определенной части», потому что в структурах исполнительной власти такого органа по-прежнему нет.

Не орган государственной власти, но весьма важный орган, а именно Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека наши проблемы, связанные с изменением принципов территориальной организации местного самоуправления, тоже услышал, рассмотрел и направил соответствующее заключение Президенту. Правда, на этом все и закончилось, т.к. реакция не последовала.

Все хорошее для нас на этом пока и закончилось, а в регионах особенно ярко проявляются действия как раз по изменению территориальной основы местного самоуправления. Возьмем, к примеру, Московскую область. Не потому только, что она является одним из инициаторов территориальных преобразований, а еще и потому что она находится в «шаговой доступности» от федеральной власти. И если ее органам государственной власти что-то позволено, то более удаленным от центра позволено тоже.

Чтобы не быть голословными и обвиненными в предвзятости, возьмем официальную статистику. По информации, размещенной на сайте

Правительства Московской области на 10.02.2017 г., «За последние два года в регионе появилось 12 новых городских округов, а всего их на данный момент 39». Значит, до преобразований их было 27. По данным, взятым из Общероссийского классификатора территорий муниципальных образований, на июль 2018 г. в Московской области уже 50 городских округов. Т.е., количество городских округов в Московской области возросло на 23 единицы (почти вдвое), и это не в результате присвоения такого статуса городским поселениям, а в результате преобразования муниципальных районов в городские округа. При этом председатель Московской областной Думы Игорь Юрьевич Брынцалов в выступлении по радио заявил без каких-либо обосновывающих фактов, что эта работа дает положительный эффект и будет продолжена. По поводу протестов населения он высказался в том смысле, что эти протесты инициированы местными властями, которые в результате реформы лишаются своих преференций. Получается, по его мнению, что народ глуп, а главы и депутаты в поселениях только о своих привилегиях и доступности ресурсов и думают. А о чем думают главы и депутаты создаваемых городских округов, депутаты областной Думы? У них ресурсов значительно больше.

Мы привели в пример Московскую область, анализировать ситуацию в других субъектах Российской Федерации в рамках отпущенного на выступление времени не представляется возможным. Если есть к этому настоящий интерес, то можно обратиться к тем же источникам (ОКТМО, официальные статистические сборники, официальные сайты органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Назовем только две цифры. По данным из статистических сборников «Россия в цифрах» по состоянию на конец 2016 года всего муниципальных образований в России насчитывалось 22327, на начало реформы их было более 24000. Куда исчезло около двух тысяч муниципальных образований? Упразднены в процессе укрупнения, в том числе преобразования муниципальных районов в

городские округа. Данных за 2017 г. пока нет, но думаю, что тенденция сохраняется.

Дело не в том, что укрупнение – это всегда плохо. Вовсе нет. Например, внешне похожие реформы проводились в Германии, в Японии и в ряде других стран. Я (так получилось) изучал этот опыт именно в названных странах. Если говорить о Японии, то там это во многом связано с плотностью населения. Фактически границы многих населенных пунктов сомкнулись. В Германии свои причины. Но и там, и там реформам предшествовали длительные и детальные расчеты последствий: экономических, социальных, политических – всяких; и велась многолетняя разъяснительная работа со всеми, кого эти реформы затрагивали. А у нас (в других социально-экономических, социально-политических условиях и условиях другого расселения) – «кампания». Именно это и плохо.

Что делать? А то же самое, о чем я говорил на Форумах на протяжении многих лет – работать, доказывать, обосновывать, убеждать и т.п. Нам-то революционные действия точно не нужны.

Спасибо за внимание.