*Концепция подготовлена в рамках проекта КГИ «Муниципальная карта России: точки роста»*

*Руководитель авторского коллектива: А.Н. Максимов*

**Концепция реформирования**

**местного самоуправления в России**

**I. Существующее положение дел: основные проблемы, вызовы и риски (к чему приведет дальнейшее снижение его автономности и вообще влияния)**

 Российское местное самоуправление, будучи молодым политическим институтом, возникшим и сформировавшимся в 90-е годы прошлого столетия, за последние 15 лет прошло через череду бесконечных институциональных реформ. Однако сутью происходящих изменений стало не столько реализация определенного стратегического замысла, сколько ситуационное реагирование на текущие потребности губернаторского корпуса и, в меньшей степени, федеральных ведомств. В результате – самоуправленческие возможности и мотивации граждан на обустройство мест своей жизни оказались значительно ослаблены, а властные ресурсы - де-факто сосредоточены на региональном уровне.

 Отправной точкой для формирования нынешней системы местного самоуправления стала «реформа Дмитрия Козака» (подготовка 2001-2003 гг., реализация 2003-2006 гг.). Принятый в ее рамках Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представлял собой попытку определить на федеральном уровне единый формат двухуровневой структурной организации (районы и поселения), разграничения компетенций и ответственности местных властей - при минимизации влияния субъектов федерации. Однако на практике уже принятие и ранние этапы реализации Закона натолкнулись на серьезное региональное лоббирование: обоснованно подчеркивая негибкость новой правовой базы, невозможность одинаково организовать местную власть в чрезвычайно разнообразных российских территориях, губернаторы добивались все большего сосредоточения организационных и финансовых ресурсов в своих руках посредством многочисленных концептуально разнородных поправок.

 Обнародованное в Послании Президента России В.В. Путина 12.12.2013 г. поручение обеспечить «развитие сильной, независимой, финансово обеспеченной власти на местах» на практике было реализовано в поправках 2014-2015 гг., прямо противоположных словам Президента: субъектам федерации было предоставлено право по своему усмотрению устанавливать структуру органов местного самоуправления и перераспределять полномочия между уровнями власти, отменять прямые выборы мэров и муниципальных депутатов. Идея «власти шаговой доступности» была реализована только в создании всего в 3-х российских городах (Челябинск, Самара и Махачкала) очень слабых внутригородских муниципалитетов, в то время как во многих регионах интенсифицировались процессы упразднения сельских и городских поселений. «Поправки депутата Терентьева», принятые во втором чтении 15.03.2017 г., дают регионам возможность полностью отказываться от двухуровневой муниципальной организации, созданной «реформой Д.Козака». К настоящему времени прямое региональное вмешательство в дела местного самоуправления получило институциональное закрепление, а местные власти стали функционально ослабленным инструментальным «придатком» региональных административных машины.

 Как следствие, муниципальную сферу охватывает отрицательная динамика мотиваций и участия. Среди жителей получил повсеместное распространение абсентеизм: доля даже формального участия граждан в муниципальных выборах (а это – самый важный инструмент прямого народовластия) ограничивается 10-20%-ми, в то время как все прочие демократические инструменты практически не работают. Муниципальное управление становится делом исключительно чиновников, а не жителей. В то же время, кадровый состав руководителей муниципалитетов, приобретая все более подчиненное региональной власти положение и замещаясь по принципу лояльности ей, неизбежно слабеет. Более 99% муниципалитетов дотационны и экономически не мотивированы – отсутствие собственных ресурсов не может быть основой для развития.

 Нынешнее состояние дел в муниципальной сфере обуславливает целый набор системных рисков.

 **Наращивание потенциала низового протеста.** Местное самоуправление перестает работать как механизм включения активных и амбициозных людей в принятия решений на локальном уровне, тем самым снижая степень их удовлетворенности властью и переключая их амбиции на вышестоящий властный уровень.

 **Дисбаланс реальных властных ресурсов по линии «центр-регион»**. Сильная зависимость органов местного самоуправления от региональных властей ломает систему «сдержек и противовесов» для губернаторского корпуса. В то же время, реальные ресурсы федерального контроля объективно ограничены. Опыт второй половины 90-х годов показывает, что концентрация власти на региональном уровне в условиях экономического кризиса/стагнации всегда несет опасность новой «феодализации» страны.

 **Гиперответственность федеральной власти.** Ликвидация муниципальной автономии формирует пропасть между жителями конкретных мест и далекой властью, реальное присутствие которой отмечается населением только на уровне региона и страны. Системный рост патерналистских настроений, совмещенный с осознанием определяющей роли центра, адресует всю ответственность за «худые крыши» и «текущие трубы» высшему руководству страны, подрывая в средне- и долго-срочной перспективе его авторитет.

 **Неэффективное администрирование доходов**. Бюджетная централизация приводит к отсутствию субъектов, способных и заинтересованных в работе с доходными источниками. Практика показывает, что по большинству доходных источников (все налоги на доходы/прибыль, социальные взносы, поимущественные налоги и налоги по специальным режимам налогообложения) предотвратить сокрытие налоговой базы возможно только силами низового уровня власти (даже если формально за налоговое администрирование отвечает другой уровень). Поэтому сокращение закрепленных за ним доходных источников неизбежно сокращает доходную часть консолидированного бюджета в целом.

 **«Искривление» экономической географии**. Отсутствие концептуальных основ влечет за собой хаос в территориальном устройстве публичной власти, которое подстраивается под личное удобство регионального и ведомственного начальства. Ликвидация сельских и городских поселений в освоенной, экономически и демографически продуктивной части страны влечет за собой депопуляцию, утрату уже имеющихся инфраструктурных узлов и ухудшение качества жизни. В то же время, проблема неэффективного расселения и содержания дорогой инфраструктуры в малопригодных для жизни местах не решается ввиду инерционного сохранения инерционного сохранения муниципально-территориального деления в отделенных местностях.

 **Деградация городской/сельской среды и инфраструктуры**. Сдерживание самоуправленческих практик снижает личное участие граждан в обустройстве мест их жизни, переключает формат их отношения к публичной среде/инфраструктуры с формулы «сделаем сами» на «потребуем от власти». При этом локальные проблемы вряд ли могут быть эффективно диагностированы, инвентаризированы и решены с регионального/федерального уровня. Качество местного управления, ориентированного не на доказывание своей эффективности перед жителями, а на выполнение команд «сверху» неизбежно деградирует.

 **Усугубление проблемы ветхого и аварийного жилья**. Московские методы расселения пятиэтажек вряд ли возможны в большинстве городов страны, в то время как удельный вес Москвы в общем массиве такого жилья не превышает 10%. Малоресурсность местных властей в сочетании с пассивностью жителей мультиплицируют проблемы обслуживания/износа старого жилого фонда вызывают риски чрезвычайной аварийности в период массового истечения плановых сроков эксплуатации «хрущевок» в ближайшие два десятилетия.

 **II. Целевой образ результатов реформы**

* существенное расширение участия жителей в принятие решений на местном уровне, в том числе, посредством использования дистанционных механизмов и инструментов электронной демократии;
* формирование новых и поддержание существующих точек экономического роста, используя механизмы их фасилитации со стороны автономной и влиятельной местной власти;
* оптимизация территориальной структуры публичной власти на субрегиональном уровне, обеспечивающая синергию государственного управления и местного самоуправления, а также развития систем расселения и инфраструктуры жизнеобеспечения;
* укрепление финансовой автономии муниципальных образований, позволяющее значительной части городских округов и крупных поселений выйти на бездотационный уровень, а большей части остальных муниципалитетов – иметь стабильные и растущие доходы бюджетов;
* включение значительной части граждан в развитие среды и публичной инфраструктуры и обусловленное этим снижение протестных настроений;
* развитие межмуниципального сотрудничества, обеспечивающего совместное (силами нескольких муниципалитетов) и экономически более эффективное оказание жителям муниципальных услуг и создание/модернизацию инфраструктурных объектов;
* системное улучшение качества публичного управления путем формирования баланса ответственности и ресурсов, укрепления механизмов «обратной связи» между жителями и уровнями власти.

 **III. Ключевые направления реформы**

|  |  |
| --- | --- |
| **Задачи** | **Решения** |
| **Территориальная организация**  |
| Сохранение поселенческого уровня местного самоуправления, обеспечивающего доступность публичной власти для жителей, поддержание достигнутого уровня социально-экономического развития, управления и содержания инфраструктур на территориях, пригодных для постоянной жизни и хозяйственного использования | Определить в федеральном законе статус (понятие и виды) населенных пунктов как базовых территориальных единиц; критерии их отнесения к городским и сельским населенным пунктам; порядок создания и упразднения населенных пунктов, установления и изменения их границ; также возможно определить понятие городской агломерации и критерии определения ее территории  |
| Установить конкретный лимит территории поселений и городских округов в местностях с высокой и средней плотностью населения (15-25 км. по протяженности дороги от населенного пункта до административного центра поселения/округа)  |
| Закрепить гарантии наделения города с численностью избирателей свыше 100 тыс. статусом городского округа, а также гарантии населенного пункта с численностью избирателей 3/10 тыс., отдаленного от административных центров, приобретать статус поселения |
| Определить обязательные условия преобразования муниципальных районов в городские округа (территория города должна составлять в муниципальном образовании не менее 1/3, а население – не менее ½)  |
| Повышение экономической эффективности системы расселения и инфраструктурной сети в территориях демографического сжатия, малопригодных для постоянной жизни и хозяйственного использования | Законодательно закрепить гибкий формат территориальной организации местного самоуправления в местностях с низкой плотностью населения (возможность одно-или двухуровневой системы, частичного разделения территории района на поселения или создания муниципальных районов без муниципальных образований поселенческого уровня) |
| Синхронизация государственного управления и местного самоуправления, обеспечение удобного формата оказания жителям публичных услуг | Ввести для территориального структурирования федеральной и региональной власти (налоговые органы, органы внутренних дел, пожарная служба, центры занятости и др.) межрайонные административные округа (уезды); обеспечить учет мнения жителей муниципальных образований при определении их территориальных пределов, мест размещения управленческих органов  |
| **Прямая демократия**  |
| Расширение участия жителей в принятие решений на местном уровне; включение значительной части граждан в развитие среды и публичной инфраструктуры и обусловленное этим снижение протестных настроений | Разработать и разрешить механизмы непосредственного выражения мнения граждан по вопросам местного значения (муниципальные выборы, собрания/сходы и конференции, местные референдумы, публичные слушания) с помощью электронных средств идентификации и голосования (портал [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru), смс с зарегистрированных номеров и пр.)  |
| Разработать и апробировать механизм электронных индикативных опросов жителей с выходом на перечень случаев, по которым такие опросы обязательны  |
| Закрепить возможность голосования (на заявительной основе) в рамках муниципальных форм народовластия граждан, не зарегистрированных в муниципалитете по месту жительства, но имеющих в нем недвижимое имущество (дачники, живущие на 2-3 дома и т.п.)  |
| Расширить перечень вопросов, по которым возможно голосование на местном референдуме - в частности, разрешить выносить на референдум принятие (изменение, дополнение) устава муниципального образования и утверждение структуры органов местного самоуправления; снизить предельное количество подписей, которое необходимо собрать для проведения местного референдума, с 5 до 2 процентов от числа избирателей с установлением четких процедур признания подписей недостоверными и недействительными |
| Ввести возможность голосования по вопросам местного значения в пределах отдельных территориальных единиц муниципального образования, а также установления в уставах муниципальных образований вопросов, по которым проведение такого голосования обязательно |
| Повысить роль публичных слушаний: определить в законе понятия «предмет» и «результат публичных слушаний»;предусмотреть механизм и технические гарантии допуска на публичные слушания жителей муниципального образования и представителей заинтересованных организаций; ввести обязанность органа местного самоуправления, в случае отказа от принятия рекомендаций публичных слушаний, дать мотивированное пояснение по каждому пункту таких рекомендаций и опубликовать их в том же средстве массовой информации |
| Вернуть обязательное проведение голосования населения по вопросу о преобразовании муниципального образования (упразднении, объединении, разделении) и изменения границ, влияющих на территориальную принадлежность населенных пунктов |
| **Разграничение компетенций** |
| Обеспечение одновременно оказания базового набора муниципальных услуг (в частности, в области содержания образовательных учреждений, доступа к культуре, благоустройства территории, организации коммунального обслуживания) и учета потребности в услугах, специфичных для конкретных мест; дифференциация обслуживания в зависимости от ресурсов местного сообщества | Разделить вопросы местного значения на обязательные и факультативные по следующей формуле:обязательные вопросы отражают набор ключевых муниципальных услуг, которые должны оказываться на всей территории страны;факультативные вопросы по предметам ведения местного самоуправления принимаются к решению муниципальными образованиями исходя из потребностей жителей, организационных и финансовых возможностей;конечный перечень вопросов местного значения формируется (с учетом требований законов) самим муниципальным образованием и закрепляется в уставе.  |
| Установить механизм распределения компетенций по обязательным вопросам местного значения:в городских округах – закрепить за ними обязательные вопросы в полном объеме федеральным законом; за поселениями и внутригородскими муниципальными образованиями закрепить федеральным законом перечень обязательных вопросов, прочно привязанных к месту (организация благоустройства, сбора и вывоза мусора, первичные меры пожарной безопасности); все остальные вопросы распределяются между уровнями местного самоуправления субъектами федерации (применительно к территориям городских округов – на основе решений их представительных органов).  |
| Разработать и апробировать механизм передачи функций по оказанию отдельных муниципальных услуг территориальному общественному самоуправлению |
| Повышение качества государственного управления, в частности, обеспечения дополнительных гарантий безопасности граждан | Отнести функций, не свойственные местному самоуправлению, в частности, функции по обеспечению безопасности (борьба с терроризмом, чрезвычайными ситуациями, пожарами, гражданская оборона и мобилизационная подготовка) к компетенции государственной власти, а не местного самоуправления, с возможностью передачи на местный уровень только отдельных государственных полномочий  |
| Развитие кооперативного федерализма, повышение согласованности решений разных уровней публичной власти  | Регламентировать процедуры совместного (на нескольких уровнях публичной власти) исполнения полномочий по предметам ведения государства и местного самоуправления (включая механизмы консультаций, совместных комиссий, обязательного обмена мнениями и выработки скоординированных решений) |
| **Организационная структура** |
| Повышение роли граждан в формировании органов местного самоуправления и усиление их представительного характера | Закрепить правило: если глава муниципального образования избран жителями на прямых выборах, он возглавляет местную администрацию |
| Исключить избрание главой муниципального образования по итогам конкурса лица, не проходящего через прямые выборы (главы или депутата) |
| Установить обязательность в городских округах с внутригородским делением прямого избрания жителями хотя бы одного органа местного самоуправления (главы или представительного органа)  |
| Изменить принцип формирования представительного органа муниципального района методом делегирования: представительства от поселений должно стать пропорциональным численности избирателей (как вариант – с предельной квотой в 50% депутатов в представительном органе района для наиболее крупного поселения). |
| Повышение гибкости и адаптивности работы органов местного самоуправления  | Существенно расширить вариативность структуры органов местного самоуправления, в частности, предусмотрев следующие модели:1. «сильного магистрата (исполкома) – функции местной администрации выполняются коллегиальным органом, состоящим не менее чем из 3-5 членов (варианты: депутатов либо назначенных представительным органом управленцев), а также аппаратом указанного коллегиального органа;
2. модель «сильного совета» (в муниципальных образованиях до 50 000 избирателей) - функции местной администрации осуществляются непосредственно представительным органом, при этом его председатель (глава муниципального образования) осуществляет общее руководство исполнительно-распорядительной деятельностью, а отдельные депутаты (заместители или советники) – руководят работой по направлениям;

модель более широкой коллегиальности за счет создания «малого совета», с которым главой муниципального образования согласуются ключевые административные вопросы, а также территориальных групп депутатов, принимающих решения по вопросам локального значения.  |
| Изменить принцип применения модели «три в одном» (при которой глава представительного органа одновременно возглавляет местную администрацию) – разрешение использовать ее не только в сельских поселениях, но и в небольших городских поселениях (с численностью избирателей до 10/50 тыс. чел.). |
| Укрепление принципа коллегиальности в работе органов местного самоуправления, предотвращение коррупции и «конфликта интересов» | Закрепить обязанность согласования администрации с представительным органом некоторых принципиальных управленческих решений (заключение наиболее крупных сделок, реорганизация сети бюджетных учреждений). |
| Установить более четкие принципы разграничения полномочий между представительным органом и местной администрацией непосредственно в Федеральном законе № 131-ФЗ: все полномочия, связанные с принятием нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к ведению муниципальных образований, осуществляются представительным органом. Вместе с тем, принятие индивидуально-конкретных властных решений, за исключением тех, которые отнесены федеральным законом, законом субъекта РФ к компетенции представительного органа или избирательной комиссии муниципального образования, осуществляется местной администрации или иным предусмотренным уставом органом местного самоуправления, если иное не предусмотрено уставом муниципального образования.  |
| Ввести для депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов ограничение на замещение должности руководителей муниципальных предприятий и учреждений соответствующего муниципального образования в период депутатских полномочий с одновременной гарантией сохранения места работы (должности) на весь срок депутатских полномочий для работников муниципальных предприятий и учреждений, избранных в состав представительных органов муниципальных образований.  |
| Профессионализация муниципального управления, повышения качественного уровня руководителей, предотвращение коррупции и «конфликта интересов» | Принять пакет законодательных решений по реформированию института «сити-менеджера»:1. отмена права участия органов государственной власти в формировании конкурсных комиссий (ч. 5 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ);
2. «разведение» сроков полномочий представительного органа и главы администрации, назначаемого по конкурсу;
3. изменение порядка формирования конкурсной комиссии с целью обеспечения ее деятельности для экспертного участия и общественного контроля;
4. закрепление более четких требований к профессиональному опыту главы администрации;
5. изменение наименования главы администрации, работающего по контракту («руководитель администрации»).
 |
| **Межмуниципальное сотрудничество**  |
| Интенсификация информационного обмена муниципальных образования и распространения лучших практик | Реформирование статуса и механизмов деятельности Общероссийского конгресса муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации |
| Создание национального электронного интерфейса доступа, обмена правовыми актами местного самоуправления и сравнения их положений  |
| Создание межмуниципальных инфраструктур оказания публичных услуг | «Расшивка» нормативно-правовых барьеров для реализации гражданско-правовых механизмов межмуниципального сотрудничества (совместного оказания услуг, создания и содержания инфраструктурных объектов): исключить действие ст. 17.1 ФЗ от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» и Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (требования проведение конкурсов или аукционов) в отношении процедур заключения договоров с межмуниципальными организациями, образованными двумя и более муниципальными образованиями для решения вопросов местного значения, закупки у них товаров, работ и услуг;  разрешить предоставление таким организациям земельных участков во владение (пользование) без процедуры торгов  |
| Регламентировать правовой статус межмуниципальных соглашений, в том числе, предусматривающих заказ оказания публичных услуг одним муниципальным образованием у другого  |
| Ввести возможность создания муниципальными образованиями, расположенными на территории городской агломерации, публично-правового межмуниципального сообщества с передачей им решения вопросов местного значения в определенной части и отказ участников межмуниципального сообщества от самостоятельного решения вопросов в этой части; решение о создании межмуниципального сообщества может вступать в силу после его утверждение законом субъекта Российской Федерации |
| **Финансово-экономические основы** |
| Формирование реальных индикаторов развития муниципальных образований | Разработать методику и ввести реальный механизм статистического учета муниципального развития, в том числе – в разрезе сельских и городских поселений муниципального развития, в том числе – в разрезе сельских и городских поселений |
| Стимулирование экономического развития муниципальных образований и формирование мотиваций для активной работы органов местного самоуправления с собственной доходной базой | Вернуть поселениям и городским округам право управления и распоряжения землей, собственность на которую не разграничена |
| Придать транспортному налогу (в части транспорта физических лиц), налогов по специальным режимам налогообложения статус местных налогов |
| Увеличить нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, закрепив за муниципальными образованиями доходные источники, достаточные для выхода на самообеспечение большинства городских округов - наиболее экономически развитого типа муниципальных образований  |
| Изменить методики расчета межбюджетных трансфертов, гарантирующего неизменность дотации в течение среднесрочного периода даже в случае существенного роста собственных доходных источников бюджета муниципального образования |

**IV. Механизм реализации мер в реформе**

* Принятие новых Основ законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации (либо новой редакции Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)
* Издание нового Указа/новой редакции действующего Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития самоуправления в Российской Федерации»
* Внесение изменений в бюджетное, налоговое, земельное, градостроительное законодательство
* Изменение подходов в работе органов государственной власти в части взаимодействия с органами местного самоуправления и контроля их деятельности

**V. Риски реализации реформы**

* Дифференциация качества оказания муниципальных услуг в различных территориях
* Возможность появления «гиперобеспеченных» муниципальных образований (прежде всего, из числа сырьевых городов)
* Не достижение концептуального единства новых правовых основ местного самоуправления ввиду ведомственного и регионального лоббирования