

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ИЗВЕСТИЯ

20 февраля 2014

**«Решения должны принимать жители,
а не «группы влияния»**

*Депутат Госдумы Вячеслав ТИМЧЕНКО рассказал «Известиям»
о поправках, принятие которых полностью изменит роль муниципалитетов и
усилит роль органов власти на местах*

— Вячеслав Степанович, с чем, по вашему мнению, была связана необходимость новых преобразований местного самоуправления (МСУ), о которой в своем послании сказал президент?

— В 2003–2009 годах мы провели реформу муниципальной власти, создав на местах вполне работоспособную систему управления. Но проявились и проблемы. Я бы разделил их на два блока: институциональный и финансово-экономический.

В рамках первого блока проявились недостатки устройства МСУ на так называемом втором уровне. Дело в том, что в соответствии с ФЗ №131 о муниципальной реформе была создана двухуровневая система МСУ. Первый уровень составили городские и сельские поселения. Они территориально входят в муниципалитет второго уровня — муниципальный район. Также существуют городские округа (это, как правило, крупные и средние города), исполняющие полномочия одновременно и поселения, и района. В Москве и Санкт-Петербурге особая система — там действуют муниципалитеты в городских районах и микрорайонах, а второго уровня нет.

У этой системы есть ряд изъянов. Во-первых, в крупных городах отсутствие первого уровня муниципалитетов (когда местное самоуправление осуществляется только на общегородском уровне) привело во многих случаях к потере связи между населением и городской властью. Местная власть, говоря простым языком, оказалась зачастую «далека от народа». Представьте себе: в городе-миллионнике один депутат гордумы представляет 50–70 тыс. избирателей. Это как в целом субъекте Федерации или в небольшом европейском государстве! Может ли такой депутат, скажем, встретиться хотя бы с половиной жителей? А еще в крупных городах у нас в последние годы применялась пропорциональная система выборов, и это еще больше отдаляло депутатов от своих избирателей.

Самостоятельная и слабо контролируемая городским сообществом муниципальная власть нередко оказывалась малоэффективна, ее деятельность сопровождалась коррупционными скандалами. Имели место случаи нецелевого использования бюджетных средств, сомнительной «приватизации» имущества и т.д. Очевидно, что возникла необходимость в устранении разрыва между властью и горожанами.

Что касается сельских территорий, то здесь возникла другая проблема — дефицит самостоятельности сельских и городских поселений. В действующей межбюджетной системе, когда львиная доля финансов поступает в муниципалитеты этого уровня сверху, через трансферты, получилось, что самоуправление совершенно несамостоятельно. В то же время муниципальные районы, которые должны были по первоначальному замыслу координировать межмуниципальное сотрудничество поселений, оказались по факту их начальниками.

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА**

В настоящее время они играют роль распределителей бюджетных средств и выполняют множество государственных, а не муниципальных задач. Районы оказались лишь исполнителями поручений сверху.

— **А в чем суть финансово-экономических проблем? Ведь именно о них в последнее время постоянно говорят мэры городов.**

— Муниципалы и эксперты давно обращают внимание на то, что не все исполняемые органами МСУ полномочия полностью профинансированы и что у МСУ в настоящее время нет стимулов для участия в развитии своих территорий: всё, что зарабатывают муниципалитеты, через межбюджетную систему уходит наверх, а потом частично возвращается в виде трансфертов. Конечно, делается это для финансирования прежде всего социальных обязательств государства, а они у нас весьма велики. Но тем не менее нельзя оставлять территории без какой-либо мотивации к успеху.

Давно предлагается передать муниципалам дополнительные отчисления, например, от различных налогов на бизнес. Такая практика существует во многих странах, и только у нас здесь очевидный провал. К слову, этот запрос следует обратить не только к федеральному центру, но и к субъектам: у них есть полномочия усиливать финансовую базу муниципалитетов. Другое дело, что они не делают этого, предпочитая оставлять все ресурсы у себя и этим ограничивать самостоятельность МСУ.

— **От кого исходила идея реформы МСУ?**

— Импульс для преобразований был дан на муниципальном съезде, который прошел в ноябре прошлого года в Суздале и Москве. Президент лично встретился с муниципалами и дал поручение проработать поставленные вопросы. Далее тема была поднята на конференции ОНФ в начале декабря. И более системно — в ежегодном послании президента.

Президент призвал к диалогу, задав для него вектор, что местная власть должна быть максимально приближена к жителям территорий.

После этого экспертные организации стали предлагать различные модели преобразований. Мы создали рабочую группу, куда вошли представители ВСМС, Конгресса муниципальных образований, муниципалы из регионов, депутаты Госдумы. И запросили мнение территорий. Пускай люди сами скажут, какая система для них наиболее приемлема. Пришло много откликов. Мы обобщили все поступившие предложения и в настоящее время нужно готовить уже конкретный проект изменений в 131-й Федеральный закон.

— **И как будет скорректирована действующая система местного самоуправления?**

— В результате обобщения предложений с мест и от экспертов мы будем предлагать президенту и правительству целый ряд поправок.

Прежде всего, по мнению муниципального сообщества, целесообразно распространить двухуровневую модель самоуправления на крупные городские округа. Мы предложим создать в городах, имеющих районное деление, муниципалитеты с выборными органами МСУ на территориях внутригородских районов. В их функции может войти, например, ряд вопросов благоустройства, общественного согласования принимаемых градостроительных решений и решений в сфере землеустройства и землепользования, а также представление интересов жителей перед административными инстанциями.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Такие районные муниципалитеты будут поощрять общественные инициативы, способствовать самоорганизации граждан, проведению мероприятий. Тут должно возникнуть полноценное, реальное самоуправление.

Представительный орган (думу, совет) города предлагается формировать из депутатов, которые будут избраны районными муниципалитетами. Смысл этой меры в том, чтобы в городском парламенте заседали представители горожан, знающие проблемы каждой территории и умеющие влиять на их решение. Нужно предусмотреть, в частности, процедуру отзыва депутата — через решение районного собрания. Такой порядок формирования гордумы сделает ее более представительной, а каждого депутата — более ответственным перед избирателями.

Из своего состава депутаты городского парламента выберут председателя, который будет исполнять организационные функции. Хозяйственные же вопросы следует поручить профессиональному управленцу, который не будет заниматься политикой и демагогией, а целиком и полностью погрузится во все перипетии городской экономики и соцсферы.

Такая система у нас уже действует в ряде городов, и она в целом неплохо себя зарекомендовала. Называется эта модель условно «модель сити-менеджера». Сити-менеджер будет наниматься городским парламентом (то есть общественностью города) на конкурсной основе, где проверят его квалификацию. При этом очень важно, чтобы в назначении сити-менеджера принимал активное участие губернатор региона.

Большинство членов рабочей группы за то, чтобы это было сделано путем увеличения числа представителей региона в конкурсной комиссии — не менее чем до 50% (сейчас — 30%).

Необходимость такой меры связана с рядом причин: во-первых, губернатор является всенародно избранным должностным лицом и несет ответственность перед избирателями за решение всех вопросов жизнеобеспечения региона, включая и городские проблемы. Во-вторых, полномочия города и субъекта РФ очень тесно переплетены и их невозможно разделить, как и разделить ответственность этих двух уровней власти. Более того, в соответствии с законом большое количество государственных полномочий переданы на исполнение на уровень муниципалитетов. Но ответственность за их реализацию никто с руководителей регионов не снимал. Потому и предлагается, чтобы они действовали совместно, но с учетом самостоятельного статуса МСУ. При этом последнее слово остается за городским сообществом — именно его представители принимают окончательное решение по кандидатуре главы администрации города.

— А как быть с городами, у которых нет районного деления? Ведь их в России несколько сотен.

— Авторы предложений, направленных в нашу рабочую группу, в целом солидарны в том, что этой категории городских округов нужно предоставить возможность самостоятельно выбирать свое муниципальное устройство: либо оставить всё как есть, либо перейти на формат районного деления и реализовать ту схему, которую я описал. Мы склоняемся к тому, чтобы поддержать эту идею.

Подчеркну — речь идет о городах, имеющих статус городских округов, то есть не входящих в состав муниципальных районов. Если же город является городским поселением и входит в район, то тут мнение единодушно: менять устройство МСУ на этом уровне необходимости нет. Здесь большой акцент следует делать на финансово-экономической проблематике.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

— Будет ли переформатирована двухуровневая система МСУ за пределами крупных городов?

— Это возможно, но здесь мы не будем рекомендовать радикальных изменений. Мы предлагаем сохранить муниципальные районы в качестве уровня МСУ, лишь уточнив систему формирования в них органов власти.

Почему мы не считаем целесообразным включить районы в систему государственной власти? Потому что нам важно сохранить самостоятельность и усилить самодостаточность поселений. Если мы сделаем районы уровнем региональной бюрократии, то во многих случаях мы можем вообще потерять МСУ на поселенческом уровне.

Сохраняя районы как уровень муниципальной структуры, мы предлагаем существенно усилить роль городских и сельских поселений. Это может быть сделано через преобразование районных органов власти. По новой модели представительный орган муниципального района будет формироваться из депутатов, избранных органами МСУ поселений, входящих в район. Такая схема уже предусмотрена в 131-м законе, однако как один из возможных вариантов. К сожалению, немногие субъекты РФ стали ее применять. Мы же хотим расширить ее действие на все территории, увеличив этим влияние поселений, в том числе на перераспределение полномочий и бюджетных средств.

Понятно, что одними институциональными мерами обойтись нельзя, нужно разрешить финансово-экономические проблемы территорий. Для этого также будет обсуждаться вопрос об изменении перечня полномочий муниципалитетов и создании прочной ресурсной основы их деятельности. Прежде всего на уровне поселений. Потому что именно здесь должно быть создано полноценное самоуправление.

— Какой эффект вы ожидаете от преобразований?

— Мы ожидаем комплексный эффект. Прежде всего управленческий: должно быть улучшено качество работы местных администраций и на первом, и на втором уровнях местного самоуправления. За счет повышения ответственности муниципалов следует прогнозировать снижение коррупции. Одной из задач реформы станет усиление кадрового потенциала местной власти.

Во-вторых, экономический. Муниципалитеты должны активно участвовать в модернизации, развитии территорий. Здесь должно улучшаться качество инфраструктуры и в целом качество жизни людей в соответствии с майскими указами президента.

Наконец, в-третьих, политический. Должна уйти искусственная конфликтность между уровнями власти, реальную роль в принятии решений должны играть местные жители, а не «группы влияния». Местная власть, до которой «можно дотянуться рукой», — это новая политическая реальность и новое, полноценное самоуправление в городах и районах.

Анастасия Кашеварова