

Реформум

Дмитрий Пермяков

ТРИ ГЛАВНЫХ ЗАДАЧИ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ



РЕФОРУМ

2022

Зачем нам местное самоуправление?

Этот вопрос не так прост, как может показаться на первый взгляд. Сегодня в сознании большинства россиян само существование института местного самоуправления не является ценностью и даже не рассматривается как достижение. Этот факт стыдливо замалчивается государственной властью, государственных опросов на тему значимости местного самоуправления (МСУ) для граждан ВЦИОМ [не проводил](#) с 2005 года, несмотря на многочисленные изменения в системе МСУ за это время.

МСУ, если говорить о нём в контексте гражданских прав и свобод, можно определить как право народа на власть. Но это право, наряду со свободой слова, собраний, мнений и совести, не входит в пирамиду Маслоу большинства граждан России. Причины – посредственная реализация идеи МСУ, а также планомерная дискредитация самого института в течение 20 последних лет.

В современной России МСУ не может рассматриваться только лишь как одна из опций демократического государства: это жизненно необходимый базис, без которого страну ждёт политический, экономический и административный крах в перспективе 10-15 лет.

Сама идея МСУ логическим образом базируется даже не на политическом, а на социальном и биологическом фундаменте. Предполагается, что любой социум склонен к самоорганизации, а сами Homo Sapiens оценили преимущества совместного решения проблем

ещё тысячелетия назад и генетически склонны к формированию сообществ. Кроме того, на государственном уровне и в такой большой стране, как Россия, микроменеджмент и ручное управление отдалёнными регионами чудовищно неэффективны. Это создает ситуацию win-win, когда при работающей муниципальной системе население получает право непосредственного влияния на власть на местах, а государство устанавливает общие правила игры и может спокойно заниматься стратегической политикой. Самой эффективной показала себя трёхступенчатая модель, принятая во многих странах Европы: федеральная власть, региональная власть и МСУ.

Однако в случае современной России эта стабильная и взаимовыгодная схема дала сбой. Факторов может быть несколько:

1. Закрепощающая бюджетная политика в отношении местного самоуправления.
2. Непонимание обществом целей и функций МСУ, ощущение отсутствия изменений от участия в выборах.
3. Отсутствие реальной власти у органов МСУ, особенно на уровне сельских и городских поселений.
4. Незаинтересованность государственной власти в развитии МСУ по политическим причинам, в ущерб административным и экономическим интересам.

Причины деградации системы МСУ в России

Создатели Федерального [закона](#) от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проделали титаническую работу. Они постарались учесть передовой опыт других стран и переложить его на себя. Но калька с модели европейских стран для России не подойдет: страна, как уже упоминалось, огромная, и территории, например, вечной мерзлоты в Сибири сегодня не более освоены, чем при Ермаке. Это накладывает свою специфику.

Могильным камнем для всех инициатив стала государственная бюджетная политика. В ситуации, когда регионы и муниципалитеты большую часть собранных на территории налогов передают на уровень федерации, а взамен получают долю от этой суммы в качестве дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, невозможно говорить о значимом экономическом развитии территорий. Фактически это принудительное приведение МСУ к единому знаменателю, за редкими исключениями едва покрывающее жизненно необходимые нужды муниципальных образований.

Это даёт федеральному центру возможность управления МСУ без прямого влияния на него. Муниципалитеты в большинстве случаев не способны реализовывать дорогостоящие инфраструктурные проекты без денежных вливаний со стороны федеральной и региональной власти. Как итог, местная власть постоянно вынуждена доказывать свою приверженность государственной политике центра. В противном случае денежный поток будет перекрыт, что приведёт к смене чиновников на местах на более лояльных. При этом, как правило, собственная экономическая база муниципального образования вполне способна прокормить его.

Хороший пример – Псков, где я исполнял полномочия депутата городской Думы в 2019-2021 гг. По [данным](#) управления Федеральной налоговой службы по Псковской области и комитета по финансам Псковской области:

1) **95%** собираемых на территории города налогов передаются в бюджеты верхних уровней.

2) В виде дотаций, субсидий и субвенций от федерального центра и региональной власти город получает назад только **5%** от переданных

денежных средств.

Таким образом, без решения главного вопроса – вопроса финансовой независимости МСУ – никакие шаги по реформе этого института не будут успешны.

Дополнительную «мину» под МСУ в России подложила государственная власть, когда превратила в фарс избирательную систему на всех уровнях. Прохождение нетривиального квеста по сбору подписей, значительного количества документов и справок для участия в выборах само по себе проблема для независимых кандидатов. А вкупе с одновременным созданием режима максимального благоприятствования для кандидатов от партии власти, включая прямую фальсификацию результатов выборов в их пользу, делает участие в выборах бессмысленным для большинства заинтересованных лиц.

Потеря интереса к реализации активного и пассивного избирательного права для граждан обусловлена ещё и некоторым общественным фатализмом. Даже если у независимого кандидата или команды кандидатов есть реальные шансы на победу, общество всё равно убеждено в предопределённости результата. А это неизбежно ведёт к низкой явке потенциально протестного электората на выборы, особенного муниципального уровня.

Кроме того, в обществе в принципе отсутствует понимание роли местного самоуправления и целей участия в нем. Даже у активных независимых кандидатов желание стать муниципальным депутатом вызвано скорее здоровыми амбициями, нежели реальным желанием исполнять представительскую функцию.

Таким образом, в муниципальном избирательном процессе участвуют преимущественно кандидаты от власти и аффилированных с ней системных политических партий, для которых нет сложностей в преодолении властью же выстроенных административных барьеров и привлечении на выборы зависимого электората. В итоге избранные лица действуют не в интересах избирателей, а в интересах вышестоящей власти, что ещё сильнее уменьшает роль МСУ и ведёт к негативному восприятию обществом любой представительской функции в парламенте. Приходится констатировать, что слова

«депутат» и «чиновник» давно стали синонимами глупости, коррупции и злоупотребления властью.

И даже если каким-то чудом независимый кандидат выигрывает выборы, или даже команда кандидатов от оппозиции получает большинство в парламенте, то они быстро сталкиваются с **третьей причиной** непопулярности МСУ в России. Сельские и городские депутаты практически лишены полномочий для работы на благо своего поселения. Все значимые рычаги управления, когда-то заложенные в устав, давно переданы на уровень региона их предшественниками, да и на имеющиеся едва хватает денег и кадров.

Последней, но не по значению, причиной уничтожения МСУ в России стал курс руководства страны на построение авторитарного государства во главе с несменяемым лидером.

В условиях диктатуры любое мнение, отличное от мнения власти, подвергается обструкции, а

его выразители шельмуются как «враги народа», «иностранные агенты», «пятая колонна» и другие определения-достижения правления Владимир Путина. Формально независимое МСУ, даже кастрированное, было как раз одним из способов выражения мнения общества – наряду с такими институтами, как независимые СМИ, общественные организации, адвокатура. Однако спущенная сверху задача подавления любого инакомыслия с энтузиазмом была подхвачена губернаторами и правоохранительными органами на местах. Любое независимое представительство после 24 февраля 2022 года более невозможно, оставшихся оппозиционных муниципальных депутатов давят всей мощью государственной машины. Отныне и до смены политического руководства страны участие в выборах любого уровня для оппозиции не только не имеет шансов на успех, но и опасно для жизни и свободы.

Реформа Создание местного самоуправления

Подытожив вышеописанное, необходимо признать, что сегодня в России не существует такого института, как МСУ. Более того, его не существовало задолго до появления одиозного законопроекта <https://www.kommersant.ru/doc/5131362> Клишаса-Крашенинникова, подчиняющего МСУ государственной власти.

Фактически это подчинение произошло давно, когда местную власть душили финансовой удавкой государственного бюджета. Когда полномочия сельских и городских поселений массово делегировались на уровень муниципальных районов и региона, поскольку местная власть не имела достаточно средств и квалифицированных кадров, чтобы выполнять их. МСУ потеряло свою роль, когда в него пришла армия клонированных депутатов от «Единой России», подотчетных и подконтрольных власти, а не избирателю.

Поэтому говорить о реформе МСУ – значит погрешить против истины. Следует говорить о создании его с нуля.

В реализации этой задачи следует учесть все допущенные ошибки и, сохранив общую идею и смысл закона 2003 года, действовать с опорой на следующие установки:

1. Финансовая устойчивость местного самоуправления

Процент собственных доходов бюджета муниципального образования, которые оно тратит на свои нужды, должен быть существенно пересмотрен в сторону увеличения. На уровень местного самоуправления необходимо перенести и ряд государственных функций, таких как содержание муниципальной полиции, мировых судов, местных школ и поликлиник. В результате у местного сообщества должны появиться реальные рычаги воздействия на окружающий мир. В то же время различные условия будут способствовать здоровой конкуренции среди муниципальных образований и заимствованию наиболее успешных практик. Появится повод для внутренней миграции не только в столицу, но и в экономически уважаемые города и деревни в провинции.

2. Простая и прозрачная выборная структура местного самоуправления

Избирательное законодательство также подлежит пересмотру. На уровне местного самоуправления необходимо максимально упростить сам процесс подачи документов на выдвижение и аннулировать процесс регистрации и сбора подписей. Отменить формирование местных парламентов по партийным спискам и выдвижение от политических партий или иных общественных организаций. Фактически любой гражданин должен иметь право участвовать в выборах в органы власти местного самоуправления уведомительным порядком. При этом структура выборных органов власти должна быть расширена. В их число могут войти руководители местной полиции, судьи, директора школ и главные врачи больниц. Самый низовой уровень местного самоуправления может включать даже общие собрания домов и подъездов. Одновременно с

этим должна вестись просветительская работа по полномочиям и функциям местной власти, популяризироваться участие в выборах и гражданская ответственность.

3. Выведение МСУ из-под контроля федеральной власти

Речь о создании условий, при которых любое прямое влияние государства на МСУ станет невозможным. Наряду с вышеупомянутыми мерами финансовой самообеспеченности и реформы избирательной системы, трёхступенчатая система «федерация – регион – МСУ» должна быть преобразована из вертикали в равноправное партнёрство. При этом необходимо иметь в виду, что эксперименты с расширением роли федеральной власти через федеральные округа влекут за собой излишнее усложнение и бюрократизацию института, при этом МСУ теряет свою значимость.

Об авторе



Дмитрий Пермяков – юрист, экс-депутат Псковской городской думы от партии «Яблоко».

О проекте «Рефорум»

Проект «Рефорум» основан в 2020 году. Формат проекта – онлайн-платформа для экспертных обсуждений, комментариев и публикации докладов, касающихся позитивных преобразований в российском обществе. «Рефорум» также проводит семинары и дискуссионные сессии для экспертов.

Задача проекта – разработка дорожной карты реформ для России. «Рефорум» стремится создать позитивную повестку для российского общества, которая могла бы заинтересовать максимальное количество граждан.

Проект открыт для сотрудничества с российскими учеными и практикующими общественными и политическими деятелями, проживающими как в России, так и за её пределами. Экспертами проекта будут предлагаться и обсуждаться реформы, возможные как в текущей политической системе, так и в ходе возможных политических преобразований в стране.

Проект существует на гранты некоммерческих организаций и не имеет аффилиации с политическими фигурами, партиями или представителями бизнеса.