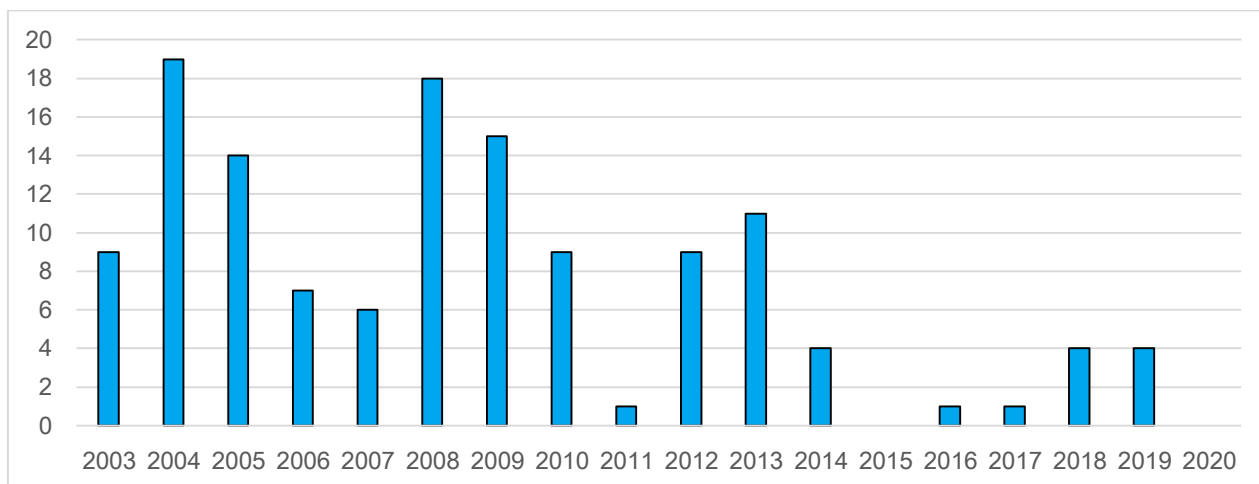


Мониторинг шага 21 «Вернуть прямые выборы мэров городов» 2020 год

(авторы: Андрей Максимов, Александр Трудолюбов, Дмитрий Соснин)

В итоговом заявлении VII Общероссийского гражданского форума было отмечено, что переход к конкурсному назначению мэров городов не привел к повышению квалификации городских глав и профессионализации муниципального управления. Вопреки заявлениям в муниципальное управление не пришли яркие менеджеры из бизнеса, образовательный уровень глав снизился. И главное — мэры стали крайне зависимыми от региональной власти. Возможности жителей напрямую влиять на работу мэров теперь минимальны. Необходимо как можно скорее вернуть городским сообществам возможность самим определять свою судьбу. Для этого важно, как минимум, отменить закон, позволяющий субъектам федерации (де-факто) губернаторам навязывать систему управления в муниципальных образованиях.

За прошедший год ситуация продолжала ухудшаться. Наиболее ярко положение дел отражают выборы глав региональных столиц (Рис. 1). Всего в 11%¹ из них граждане все еще могут избрать мэра напрямую. Однако, даже там предпринимаются законодательные попытки по отмене выборов: подобная инициатива уже рассматривается Томскими депутатами².



¹ 9 из 80 субъектов РФ, в выборку не входят города федерального значения, а также Московская и Ленинградская области

² <https://tayga.info/159216>

Рис. 1 Динамика количества избирательных кампаний по прямым выборам на пост главы ОМСУ административных центров субъектов РФ

На 01.01.2020 в России существовало 20846 муниципальных образований, при нормальном избирательном цикле в 4-5 лет каждый год должно проходить как минимум порядка 4-5 тыс. выборов глав муниципалитетов. В 2020 году проходят всего 913 таких кампаний. Таблица 1 демонстрирует, что подавляющее большинство из них на поселенческом уровне – в стране в целом именно там самая высокая доля избранных населением глав (28% сельских и городских поселений).

Табл. 1

Характеристика избирательных кампаний глав муниципалитетов в 2020 г.

40 субъектов РФ	
913 выборов глав муниципалитетов	
Городских округов	8 (1%)
Районов	34 (4%)
Городских поселений	49 (5%)
Сельских поселений	822 (90%)

Приведем ниже список городских округов, избравших мэра 13.09.2020:

- г. Черногорск (*респ. Хакасия*)
- г. Белогорск (*Амурская обл.*)
- г. Ангарск (*Иркутская обл.*)
- г. Свирск (*Иркутская обл.*)
- г. Черемхово (*Иркутская обл.*)
- г. Буй (*Костромская обл.*)
- г. Волгореченск (*Костромская обл.*)

- пос. Кольцово (*Новосибирская обл.*)

После принятия поправок в Конституцию РФ, которые включали в себя тезис о «единстве системы публичной власти», начали готовиться изменения в российском законодательстве. На осенней сессии Госдумы РФ будет рассмотрен большой пакет законов, посвященных именно этой поправке³. В частности, отдельные источники сообщают, что будет добавлена возможность губернаторов снимать мэров с постов «в связи с утратой доверия»⁴ по аналогии с увольнениями глав субъектов РФ Президентом. Сейчас единственный способ для губернатора уволить мэра – это инициировать процедуру снятия через представительный орган самого муниципалитета. Такую возможность региональные руководители получили в 2009 году.

За последний год в целом ряде регионов были выдвинуты инициативы по возвращению прямых глав муниципалитетов (См. Рис. 2). Они выдвигались, как гражданами, так и депутатами муниципальных и региональных собраний. Подавляющее большинство было отклонено при рассмотрении законодательными собраниями, часто напрямую раскритиковано главами субъектов РФ.

Несколько инициатив рассматриваются прямо сейчас. Среди них стоит отдельно выделить следующие:

- В Свердловской области инициативная группа несколько месяцев собирала подписи по городам региона, консолидировала гражданское общество. Были предприняты попытки организовать референдум, однако областной избирком отклонил заявку⁵. На текущий момент инициативная

³ <https://rg.ru/2020/10/04/pavel-krasheninnikov-potrebuetsia-priniat-ne-menee-100-zakonov.html?tg>

⁴ <https://yandex.ru/turbo/ura.news/s/articles/1036281200>

⁵ https://fedpress.ru/news/66/policy/2592424?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop

Мониторинг шага 22 «Оставить налоги в регионах и муниципалитетах»

2020 год

(авторы: Андрей Максимов, Александр Трудолюбов, Дмитрий Соснин)

В итоговом документе VII ОГФ заявлялось, что движение к финансовой самостоятельности регионов и местного самоуправления должно стать стратегической задачей государства. Необходимо остановить изъятие собираемых на местном уровне средств в пользу федерального (или регионального) бюджета с последующим возвращением этих средств в тот же муниципалитет в качестве межбюджетных трансфертов. Это губит инициативу на местах, ограничивает возможности жителей контролировать бюджетные расходы, умножает коррупционные риски. Также нужно закрепить за местными и региональными бюджетами дополнительные источники доходов за счет налоговых отчислений, стимулирующие муниципалитеты к работе над собственной доходной базой. Можно сделать все «промысловые» налоги (вмененку, упрощенку, патентную систему, сельхозналог) местными, а транспортный налог делить между муниципалитетом (налог с граждан) и регионом (налог с организаций).

По итогам 2019 года стало очевидно, что ситуация с местными бюджетами остается плачевной. Отмеченный Минфином РФ рост муниципальных доходов в значительной мере действительно вызван ростом налоговой базы исключительно у городских округов. В остальных типах муниципальных образований рост налоговых доходов находится незначительно выше уровня инфляции, а положительная динамика создается в основном за счет увеличения объемов межбюджетных трансфертов. Более того, ситуация различается между субъектами РФ, в 8 регионах муниципальные доходы вообще падали.

Пандемия 2020 года резко ударила по собственным доходам местных бюджетов. По последним имеющимся данным налоговые доходы упали на 2%, а неналоговые на 15%. О недополученных доходах сообщали Якутск¹⁰, Томск¹¹, Казань¹², Иркутск¹³ и многие другие города России. Начали поступать просьбы об увеличении допустимого объема дефицита муниципальных бюджетов¹⁴. Вырос дефициты и на региональном

¹⁰ <https://news.ykt.ru/article/107455>

¹¹ <https://admin.tomsk.ru/db3/docs/2020090308>

¹² <https://bolgarradio.com/news/news-republic/posledstviya-pandemii-dokhody-mestnykh-byudzhetrov-tatarstana-upali-na-300-millionov-rublej/>

¹³ <https://ircity.ru/news/48755/>

¹⁴ <https://www.riatomsk.ru/article/20200819/byudzhets-deficit-tomsk-rf/>

уровне¹⁵, при том, что наибольший спад ожидается только к концу года. На данный момент выпадающие доходы компенсируются резким ростом (на 23%) межбюджетных трансфертов. Также растет и размер муниципального долга: снижавшийся вплоть до апреля, он достиг 359 млрд. руб., но к сентябрю снова подскочил до 366 млрд. руб¹⁶.

Одновременно с этим продолжается процесс реформирования местных бюджетов. 30.01.2020 Президент провел заседание Совета по развитию местного самоуправления, по результатам которого сформулировал целый набор предложений, в том числе по улучшению ситуации с муниципальными финансами. Среди них:

- Увеличение трансфертов по национальным проектам и формирование призового фонда конкурса «Лучшая муниципальная практика».
- Поручение Правительству подготовить предложения по повышению предсказуемости предоставления трансфертов местным бюджетам.
- Расширение практик инициативного бюджетирования.
- Рекомендация субъектам РФ по установлению дополнительных нормативов налоговых отчислений и отчислений от отдельных неналоговых доходов в местные бюджеты, а также способствовать развитию доходной базы местных бюджетов, предоставляя муниципалитетам трансферты стимулирующего характера.

Реализация этих поручений Президента уже началась. Так был принят закон об инициативном бюджетировании¹⁷, внесен законопроект о «горизонтальных» кредитах¹⁸. Правительство начало процедуру увеличения размеров отчислений от акцизов в местные бюджеты¹⁹. Профильный комитет ГД РФ в очередной раз поднял вопрос об уплате НДС по месту жительства²⁰. Регионы, также выполняя поручения Президента, начали принимать законопроекты по увеличению отчислений в местные бюджеты²¹.

Одновременно с этим опасной выглядит ситуация с отменой ЕНДВ в 2021 году, так как поступления от этого налога шли в местные бюджеты. Многие регионы заявили о значительных потерях в муниципальных доходах²². Уже начаты меры по компенсации

¹⁵ См., например, <https://www.kommersant.ru/doc/4466334>

¹⁶ https://www.minfin.ru/common/upload/library/2020/09/main/01.01.2020 - 01.09.2020_DR.xlsx

¹⁷ <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/112/events/63715>

¹⁸ <https://regnum.ru/news/economy/3007265.html>

¹⁹ <https://tass.ru/ekonomika/9672197>

²⁰ <https://www.interfax.ru/russia/731211>

²¹ См., например, <https://politsib.ru/news/39810-altajskie-municipaliteti-polucata-bolse-ndfl-i-nenalogovyh-otcislений>

²² См., например, <https://www.belpressa.ru/economics/biznes/32637.html>

выпадающих доходов за счет изменения нормативов отчислений от, например, УСН²³. Группа сенаторов из Совета Федерации внесла законопроект о продлении ЕНВД до 2024 года²⁴, однако перспективы его принятия достаточно туманны. Поступали также сомнительные инициативы по отмене транспортного налога²⁵, что привело бы к значительному выпадению доходов региональных бюджетов (около 160 млрд. руб.), однако предложение было отклонено Правительством.

²³ См., например, <https://www.newkalininingrad.ru/news/briefs/politics/23888974-oblast-khochet-kompensirovat-munitsipalitetam-poteri-ot-otmeny-envd-.html>
<https://ksonline.ru/386544/vlasti-novosibirskoj-oblasti-primut-zakon-kompensiruyushhij-poteryu-envd-mestnym-byudzheta/>

²⁴ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1003319-7>

²⁵ <https://ria.ru/20200903/nalog-1576677311.html>

Мониторинг шага 23 «Значительно расширить полномочия регионов и муниципалитетов» 2020 год

(авторы: Андрей Максимов, Александр Трудолюбов, Дмитрий Соснин)

Каждый управленческий вопрос должен решаться на уровне, наиболее удобном для жителей. Не может быть успешным управление всеми школами и детскими садами огромного региона из регионального центра, так же как управление развитием городской среды в каждом населенном пункте страны — на уровне Правительства России. Такие практики неизбежно формируют армию контролеров, в то время как на местах просто некому оказывать услуги жителям. Необходимо передать значительную часть полномочий на самый близкий к людям уровень (например, благоустройство в Москве и Санкт-Петербурге передать внутригородским муниципалитетам), а в управлении экономическими процессами усилить роль регионов. При этом муниципалитеты должны получить право принимать на себя решение дополнительных вопросов, например по оказанию новых услуг жителям и бизнесу (инновации, пляжи, спорт, социальные центры для уязвимых категорий), при наличии средств.

Общим трендом предыдущего периода было изъятие полномочий у местного самоуправления в пользу регионов. Ситуация разнится между субъектами РФ. В 32 частично или полностью изымались полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Реже объектом перераспределения становились полномочия в сферах архитектуры, градостроительства и терр. планирования, ЖКХ, природопользования, дорожной деятельности, и т.д. Также более чем в 60 субъектах дополнительными полномочиями наделяются сельские поселения. Параллельно с усилением интеграции МСУ в систему публичной власти с обретением им своей узкой специализации, идут процессы развития институты вовлечения граждан на субмуниципальном уровне, таких как ТОСы, ТСЖ, сельские старосты (закреплены в 2018 году).

За прошедший с VII ОГФ период ситуация радикально не изменилась. Из расширений полномочий МСУ можно отметить разве что недавнее предоставление права по выдаче жилья участковым²⁶ и внесению правок в документацию по планировке

²⁶ <https://tass.ru/nedvizhimost/8970603>

территории, утверждённую федеральными органами исполнительной власти²⁷. Также поступили инициативы по развитию муниципальной пожарной охраны²⁸.

Ситуация с субмуниципальными институтами участия развивается гораздо быстрее, за последние месяцы были расширены полномочия председателей многоквартирных домов²⁹, приняты рекомендации федеральных экспертных слушаний по развитию ТОС³⁰ от профильного комитета ГД РФ. В июле был опубликован законопроект, предполагающий право органам МСУ оказывать поддержку территориальному общественному самоуправлению (ТОС) на своей территории³¹. Выдвинуты инициативы по передаче придомовых территорий жильцам³², а также детских и спортивных площадок – управляющим компаниям³³, придания ТОС статуса социально-ориентированных НКО³⁴.

Важнейшие изменения в полномочиях муниципалитетов стоит ожидать в ближайшем будущем. В 2020 году произошли два важнейших для института МСУ события. Во-первых, по результатам голосования за поправки в Конституцию РФ де-юре была закреплена существовавшее де-факто состояние глубокой интеграции МСУ в систему госвласти РФ. Во-вторых, в ходе совещания Президента с Советом по развитию местного самоуправления был сформирован перечень поручений, важнейшим из которых является задача Правительства по формированию до 01.10.2021 проекта основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года³⁵.

Итоговый вектор развития МСУ после принятия всех поправок на данный момент неочевиден. Более плотная интеграция в систему публичной власти может, с одной стороны, расширить потенциал органов самоуправления, дать им доступ к большим ресурсам. С другой стороны, возможен и сценарий, при котором органы МСУ получат очень узкую функциональную роль с небольшим пространством для маневра.

²⁷ <https://yandex.ru/turbo/s/pnp.ru/social/municipalitet-y-smogut-vliyat-na-planirovku-svoikh-territoriy.html>

²⁸ <https://rg.ru/2020/08/04/municipalnaia-pozharnaia-ohrana-budet-borotsia-s-lesnymi-pozharami.html>

²⁹ <http://region.council.gov.ru/events/news/118387/>

³⁰ <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Meropriyatiya-s-uchastiem-Komiteta/item/22895530/>

³¹ <http://government.ru/news/39937/>

³² <https://izvmor.ru/novosti/politika/pridomovye-obekty-blagoustrojstva-perejdut-v-sobstvennost-zhil-tsov>

³³ <https://yandex.ru/turbo/s/pnp.ru/social/detskie-i-sportivnye-ploshhadki-i-predlagayut-peredavat-upravlyayushhim-kompaniyam.html>

³⁴ <https://yandex.ru/turbo/s/pnp.ru/economics/perechen-vidov-deyatelnosti-socialno-orientirovannykh-nko-dopolnyat.html>

³⁵ <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919>

Мониторинг шага 24 «Остановить бездумное укрупнение муниципалитетов» 2020 год

(авторы: Андрей Максимов, Александр Трудолюбов, Дмитрий Соснин)

24-м шагом в итоговом заявлении VII ОГФ стало требование прекратить бездумное укрупнение муниципалитетов. В последние годы под знаменем повышения управленческой эффективности и инвестиционной привлекательности территорий началось упразднение самого близкого к жителям уровня местного самоуправления — сельских и городских поселений. Количество муниципальных образований за 15 лет сократилось на 15%, создается все больше городских и муниципальных округов, по территории сопоставимых со многими европейскими странами. Часто это происходит в густонаселенных регионах (в Московской области, Ставропольском крае) с высокой активностью жителей, склонных к самоуправлению. Необходимо остановить этот вектор на постоянное укрупнение и, как минимум, ввести критерии максимального укрупнения муниципалитета, чтобы в стремлении к оптимизации власть не забыла о нуждах жителях.

Таблица 1 демонстрирует, что в последний год тренд на укрупнения муниципалитетов не ослабевает. За 2019 год общее число муниципальных образований сократилось еще на 3% (709 муниципалитетов исчезло, 54 появилось). Новой практикой стало введение еще одного типа муниципальных образований – муниципальных округов. Де-факто они представляют собой переименованные городские округа, но для сельских территорий. В 2019 году началось создание только 33 таких муниципалитетов, но уже в первой половине 2020 года маховик укрупнений раскрутился на полную.

Табл. 1

Изменение численности муниципалитетов 2019-2020 гг.

	01.01.2019	01.01.2020	Динамика
Городские округа	611+3	632+3	+3%
Муниципальные округа	0	33	+100%
Муниципальные районы	1731	1 673	-3%
Городские поселения	1490	1 398	-6%
Сельские поселения	17380	16 821	-3%

Сейчас в России уже формируется 101 муниципальный округ (См. Рис. 1). К 01.01.2021 запланировано еще 13 преобразований. По результатам этих реформ к существующим регионам с почти или полностью отсутствующим поселенческим уровнем³⁶ добавятся Ставропольский и Пермский края, Кемеровская область.



Рис. 1 География создания муниципальных округов

При этом все территориальные преобразования происходят в обход процедур прямого учета мнения населения. За весь 2020 год произошло ровно **1** голосование по вопросу укрупнения – объединение Энгенойского и Бенойского сельских поселений в Чеченской республике.

Под реформы также подготавливается и нормативная правовая база. При подготовке законопроекта по включению муниципальных округов в бюджетную систему РФ были внесены поправки, предполагающие учет смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов и других территорий, входящих в состав муниципальных округов³⁷. На практике это означает, что поселения с их функционалом сохранятся внутри новых округов, но население уже никак не сможет влиять на формирование в них органов МСУ.

³⁶ Свердловская, Магаданская, Калининградская и Сахалинская области

³⁷ <https://yandex.ru/turbo/pnp.ru/s/social/byudzhetny-municipalnykh-okrugov-mogut-formirovat-s-uchyotom-finansov-naselyonnykh-punktov.html>

