

## *Лекция 8*

# **Муниципальные реформы**

# Муниципальная реформа в Дании (1)



Муниципальная реформа в Дании началась в 2004 г. Ее цель состояла в укрупнении и усилении муниципалитетов, а также в укрупнении регионального уровня управления при делегировании значительного объема полномочий на местный уровень. К 1 января 2007 г. она завершилась.



# Муниципальная реформа в Дании (2)

**14** уездов (amter), были объединены в **5** более крупных регионов (regioner), а **269** (kommuner) муниципалитетов были слиты в **99** более крупных территориально-административных единиц местного самоуправления, на которые были, фактически, возложены основные функции и полномочия бывших уездов.

Только 32 относительно крупных муниципалитетов сохранились в прежних границах. В отдельных случаях (например, новая коммуна Виборг объединила 6 прежних муниципалитетов).



# Муниципальная реформа в Дании (3)



На новые муниципалитеты был возложен широкий круг обязанностей, среди которых:

- вся социальная политика, включая образование, здравоохранение, социальную защиту населения и т.д.
- большинство полномочий в экономической политике, включая привлечение инвестиций, решение вопросов межотраслевого характера, регулирование предпринимательской деятельности и т.д.
- земельная политика, включая вопросы территориального планирования, землеотвода, предназначения земель и т.д.
- развитие системы межмуниципального сотрудничества по шведскому образцу, где регионы рассматриваются как ассоциации муниципалитетов, или площадки для координации государственного управления и местного самоуправления, а власть через представительные органы исходит от муниципалитетов в направлении «снизу вверх».

# Муниципальная реформа в Дании (4)



Реформа была реализована с учетом муниципальных реформ в Швеции в 90-х гг. прошлого века, но носила более глубокий и системный характер. В Дании внедрены отдельные элементы англо-саксонской модели местного самоуправления, в частности, принцип: «Берите себе столько полномочий, сколько сможете реализовать, в рамках закона».

Первые результаты реформ признаны столь успешными, что по образцу Дании планируется проведение муниципальной реформы в Финляндии, и даже в Германии ведущие эксперты в области муниципального управления всерьёз обсуждают необходимость муниципальной реформы в Германии на основе датского опыта!



# Земская реформа

(1)

Развитию местного самоуправления в России положили начало земская (1864) и городская (1870) реформы Александра II, последовавшие за крестьянской реформой и отменой крепостного права 1861 г.



Положением о земских учреждениях 1864 года создавались выборные губернские и уездные земские собрания, которые заведовали местными хозяйственными делами. Организация городского самоуправления определялась Городовым положением 1870 года, органами городского самоуправления были городские думы и управы. Наряду с губернскими, уездными, городскими органами самоуправления действовали государственные органы.

# Земская реформа

(2)



В ходе реформы были созданы земства (земские учреждения), которые представляли собой выборные органы местного самоуправления (земские собрания, земские управы). Им передали отдельные полномочия в сфере просвещения, здравоохранения, строительства дорог и т. д. Они контролировались Министерством внутренних дел и губернаторами, имевшими право отмены постановлений земств. Сфера деятельности и права земских собраний постоянно урезалась правительством. Контрреформы усиливали правительственную опеку. Окончательно земства были упразднены земства в 1918 г. декретом Советского правительства, хотя как органы местного самоуправления они перестали функционировать в ходе контрреформ Александра III в 80-х гг. XIX в.

# Земская реформа

(3)



Земская реформа была неполноценной без создания органов представительства земств на всероссийском уровне. Даже крайне охранительный и антиконституционный проект министра внутренних дел П.А.Валуева о создании при Государственном совете нижней палаты – «Съезда государственных гласных» была отвергнута Александром II.

Движение конституционалистов было во многом дискредитировано реакционными, по сути, проектами сторонников дворянской олигархии – Н.А. Безобразова, В.П. Орлова-Давыдова, В.Д. Скарятин и др. Они настаивали на учреждении «Верховной дворянской думы», которая могла бы компенсировать неограниченное самодержавие.

# Земская реформа

(4)



Наибольшего развития земско-либеральные проекты и движения получили в короткий период «диктатуры сердца» М.Т. Лорис-Меликова, который в феврале 1880 г. стал начальником Верховной распорядительной комиссии, а через несколько месяцев – министром внутренних дел. Убийство императора Александра II народovolьцами на канале Грибоедова 1 марта 1881 г. положило конец либеральному движению и повернула вспять развитие местного самоуправления.

# Муниципальная реформа в России (1)



Главной целью муниципальной реформы в России стала необходимость «приблизить власть к людям», создать элементы прямой демократии и повысить уровень политического участия местных сообществ.



Главная проблема муниципальной реформы в России заключается в бюджетной недостаточности новых мелких муниципальных образований – городских и сельских поселений, а также в общем недостатке ресурсов для успешной реализации своих полномочий – финансовых, людских, производственных, информационных и др.

# Муниципальная реформа в России (2)



В связи с проводимой муниципальной реформой в России складывается двухуровневая система местного самоуправления. По смыслу законодательства о местном самоуправлении территория всех субъектов Российской Федерации поделена на территории муниципальных районов и городских округов, а территория муниципальных районов - на территории городских и сельских поселений, причем в малонаселенных местностях могут образовываться межселенные территории. В городских округах не может быть других муниципальных образований, такие муниципальные образования упразднены с 2006 года. Территории городов федерального значения разделяются на территории внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований).

# Муниципальная реформа в России (3)



Территории муниципальных образований в большинстве субъектов Российской Федерации совпадают с административно-территориальным делением, при этом городскому округу соответствует город республиканского, краевого, областного, окружного значения, городскому поселению - город или поселок районного значения, сельскому поселению - сельсовет или сельский округ, но во многих регионах имеются расхождения.

# Муниципальная реформа в России (4)



По заключению Счетной палаты России, расходы в среднем по стране муниципальных образований превышают в два раза их доходы. Только 2% муниципальных образований имеет достаточную бюджетную обеспеченность. В настоящее время кредиторская задолженность муниципальных образований составляет 36 млрд. рублей.

**«В системе местного самоуправления России в 2007 году возможен системный кризис, вплоть до дефолта. Бюджетная обеспеченность муниципальных образований ухудшилась, особенно после принятия 131-го закона».**

*Валерий Гальченко, председатель организации  
«Всероссийский совет местного самоуправления»,  
депутат Госдумы РФ.*

# Муниципальная реформа в России (5)



Финансирование муниципальных образований, заложенное в бюджет 2007 года, не удовлетворяет нуждам муниципальных образований.

Не предусмотрены расходы на капитальный ремонт, обновление основных фондов, прежде всего, в инфраструктуре ЖКХ.

За пределами бюджета оказывается содержание вокзалов, парков, фонтанов и ряда других объектов. Готовящаяся реформа значительно увеличивает разрыв между расходными обязательствами муниципальных образований и доступными финансовыми ресурсами. При этом депутаты лоббируют увеличение финансовой помощи из вышестоящих бюджетных уровней, вместо коренного пересмотра распределения доходных частей бюджетов.

# Муниципальная реформа в России (6)



Некоторые регионы, осознавая данные проблемы, постарались изначально урезать полномочия поселений. Например, в Республике Татарстан принят в первом чтении закон «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений в Республике Татарстан», который максимально сокращает перечень вопросов местного значения вновь образованных поселений (за вновь образованными поселениями остаются лишь отдельные вопросы ЖКХ, а исполнение остальных полномочий в переходный период закрепляются за муниципальными районами). Закон устанавливает упрощенный порядок исполнения финансовых обязательств указанных поселений по смете доходов и расходов, утверждаемой представительным органом муниципального района, наделяет муниципальные районы и поселения до 1 января 2009 года правом безвозмездно использовать имущество для исполнения полномочий по решению вопросов местного значения без его регистрации.

# Муниципальная реформа в России (7)



В 131-м законе (статья 15) определяются вопросы местного значения, которые должны решаться на уровне муниципального района. К ним, в первую очередь, относятся организация медицины и образования на территории района, обеспечение поселений подключением к коммуникациям, организация архивов, библиотек, осуществление функций опеки и попечительства. В компетенцию муниципальных районов входит развитие и содержание сети автомобильных дорог на территории района, транспортного обслуживания, организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Муниципальный район ответственен за организацию охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией.

# Муниципальная реформа в России (8)



В настоящее время муниципальные районы в большинстве случаев, являются распорядителями бюджетов на всей территории района, включая территории поселений: сельские поселения, входящие в район, не имеют бюджетов, а лишь сметы расходов. В соответствии с законодательством, муниципальный район так же осуществляет выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района.



# Муниципальная реформа в России (9)



Городской округ является одним из видов муниципальных образований наряду с муниципальным районом.

В состав территории городского округа могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры.

По смыслу концепции муниципальной реформы предполагалось, что статусом городского округа будут наделяться крупные и экономически самодостаточные города — промышленные центры, в большинстве регионов при проведении муниципальной реформы и наделении муниципальных образований статусом в 2003-2005 так и произошло. Во многих регионах городские округа совпадают с городами республиканского, краевого, областного, окружного значения.

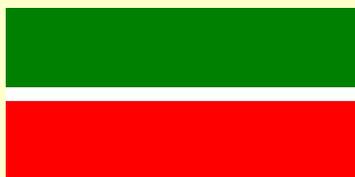
# Муниципальная реформа в России (10)



Вместе с тем в некоторых регионах (Калининградская, Сахалинская, Свердловская области) статусом городских округов были наделены районные муниципальные образования, занимающие большую площадь и не всегда имеющие высокий уровень урбанизации.



В то же время в некоторых других регионах (Татарстан, Белгородская область, Саратовская область) крупные города не были наделены статусом городского округа и стали лишь поселениями в муниципальных районах.



# Семинар 8



## Тема: «Муниципальные реформы»

### *Вопросы:*

1. Муниципальная реформа в Дании.
2. Земская реформа.
3. Проблемы современной муниципальной реформы в России.

### *Литература:*

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№131-ФЗ, от 16.09.2003).

Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград, 1918.

Головачев А.А. Десять лет реформ. СПб., 1872.

Гордиенко А. А. Предпосылки и процедуры формирования новой системы муниципального управления. – М., 1996.

# Семинар 8



## *Литература:*

Котляревский С.А. Проблема правового государства. – М., 1915.

Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993.

Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб., 1913. В 2 т.

Перспективы самоуправления и самоорганизации в России: Сборник / Отв. ред. И.А. Бутенко. – М.: Московский общественный научный фонд, 2000. – 151 с.

Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия. М., 1978.

Филякин Ю. Социально-либеральная альтернатива: Власть, рынок, гражданское общество. – Ч. 1. – М., 1997.

Transformation from Below. Ed by J.Gibson and Ph.Hanson. – Cheltenham: Elgar Publishing, 1996.