

Реформа МСУ в РФ: промежуточные итоги

Цели реформы МСУ (Концепция разграничения полномочий..., подготовленная Комиссией при Президенте РФ в 2002 г.):

- 1) обеспечить четкое *разграничение компетенции* между всеми уровнями публичной власти

способ решения: установление жестких пределов компетенции каждого уровня путем закрепления перечней (ст.ст. 14-16 в Законе №131-ФЗ, аналогично – по субъектам РФ)

- 2) *исключить* наделение МСУ «нефинансируемыми мандатами» государства

способ: недопущение расширения круга ВМЗ без изменения Закона №131-ФЗ (ст. 18); четкое регулирование процедуры делегирования гос. полномочий (ст. 19)

- 3) *приблизить МСУ к населению* как субъекту права на МСУ для использования потенциала этого типа власти

способ: введение обязательного двухуровневого МСУ (поселения и районы плюс городские округа – в т.ч. ст. 11)

Кроме того, указывалось на необходимость оградить МСУ от произвола субъектов РФ (хотя официально это не являлось целью)

Реформа МСУ в РФ: промежуточные итоги

ВСЕ 3+1 заявленные цели к 2007 г. не достигнуты

При этом в 2007 г. законодательными изменениями 2004-06 гг. РФ скорее отдалилась, нежели приблизилась к их достижению

Цель 1 (четкое разграничение полномочий)

- Основные ошибки подхода – попытка сконструировать закрытые перечни на уровне РФ вместо установления четких критериев; отсутствие понимания альтернативных способов решения задач МСУ; юр. техника
- Итог – невозможность учета специфики, крайняя нестабильность и противоречивость законодательства, невозможность планировать, отсутствие корреляции «отраслевых» законов и Закона №131-ФЗ
- Отсюда - стремление «обойти» ст. 18 Закона №131-ФЗ; все большее запутывание компетенций, появление все большего количества «зон совместной ответственности» различных уровней публичной власти, «венцом» чего стало принятие ст.ст. 14-1, 15-1, 16-1
- Принятие законов №199-ФЗ от 31.12.2005 г. и №258-ФЗ в части определения компетенции, по сути, поставило крест на декларированном принципе четкого разграничения полномочий

Реформа МСУ в РФ: промежуточные итоги

Цель 2. (недопущение нефинансируемых госуд. мандатов)

- Общая концепция –верна: в компетенцию МСУ входит собственная компетенция (ВМЗ) и делегированные гос. полномочия, при этом: круг обязательных ВМЗ может изменяться только Законом №131-ФЗ, а не иными законами (ст. 18 Закона №131-ФЗ), а делегирование гос. полномочий осуществляется только на основании специальных законов, которыми в т.ч. должно устанавливаться и финансирование (ст. 19)
- В результате всех изменений 2004-06 гг., а также навязываемого толкования норм:
 - введены т.н. «специальные права» (ст.ст.14-1, 15-1, 16-1), которые противоречат не только принципу четкого разграничения компетенции, но и легализуют нефинансируемые гос.мандаты (проблема могла быть решена за счет т.н. факультативных ВМЗ, что соотв.-ло бы концепции)
 - повсеместно нарушается ст. 18 – принимается множество законов, в которых на МСУ возлагаются новые полномочия без указания на то, что это гос. полномочия; таким образом, МСУ не получает финансирования на эти задачи ни как на гос. полномочия, ни как на ВМЗ

Реформа МСУ в РФ: промежуточные итоги

Цель 3. (приближение МСУ к жителям)

- Концепция верна: двухуровневое МСУ способно обеспечить сочетание принципов subsidiarity, демократизма и эффективности; при этом безусловно, необходимо учитывать специфику «особых» территорий – напр., Крайнего Севера (что было частично сделано за счет введения межселенных территорий)
- Что произошло в 2004-07 гг.?
 - Закон №129-ФЗ дал возможность субъектам РФ не наделять новые МСУ полномочиями до конца 2008 г. – норма, негативная во всех смыслах
 - ряд субъектов цинично «превратили» районы в городские округа, не создав поселения, а федеральные власти устранились от воздействия
 - массовое использование нормы о делегировании исполнения полномочий от поселений к районам, ведущее к дискредитации поселенческого МСУ
 - субъекты РФ «не видят» поселения, в т.ч. в финансовом выравнивании
 - субъекты РФ и районы «не торопятся» передавать имущество – вновь созданные МО остаются без необходимых ресурсов
 - Закон ввел и расширяет совместные полномочия районов и поселений