

**XI Международная конференция исследователей гражданского общества  
«Роль институтов самоорганизации в посткризисном развитии экономики  
и социальной сферы»**

**О проблеме самоорганизации в рамках реформы  
организации МСУ: понятие, институты и  
механизмы**

**Якимец В.Н.**, д.с.н., г.н.с. ИПШИ РАН, проф. Кафедры  
ГУиПП Факультета УиПП РАНХиГС

**Никовская Л.И.**, д.с.н., г.н.с. ИС ФНИСЦ РАН, проф.  
Кафедры ГУиПП Факультета УиПП РАНХиГС

**Москва, НИУ ВШЭ, 19-20 октября 2022 г.**

# Разделы

- 1. Исследование состояния МПП в различных муниципальных образованиях (2017 -2021)**
- 2. О состоятельности институтов и механизмов МПП**
- 3. О проекте фед. закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»: реформа и последствия**
- 4. Влияние реформы МСУ на состоятельность институтов и механизмов МПП и форм участия**
- 5. Оценка последствий и предложения**

# Исследования МПП в разных муницип.образованиях, 2017-2021

№	Название	Виды МО	Население 2021 г. тыс.чел.	Городское 2021 г. тыс.чел.	Доля городского 2021 г.	Площадь (км <sup>2</sup> )
78	<a href="#">Кострома</a>	гор.округ	277.4	277.4	100%	145
1431	<a href="#">Красное на Волге</a>	городское поселение	18.4	8.2	44,57%	950
25	<a href="#">Ярославль,</a>	гор.округ	601.4	601.4	100%	213
415	<a href="#">Ростов Великий</a>	городское поселение	617.2	45.7	74,11%	2082
4	<a href="#">Казань</a>	гор.округ	1257.3	1257.3	100%	614
33	<a href="#">Набереж. Челны</a>	гор.округ	532.0	532.0	100%	161
79	<a href="#">Нижнекамский</a>	мун.район	276.0	254.7	92,28%	1734
104	<a href="#">Альметьевский</a>	мун.район	208.1	168.3	80,85%	2543
51	<a href="#">Симферополь</a>	гор.округ	356.1	336..2	94,41%	107
317	<a href="#">Сакский (24 сельских посел.)</a>	мун.район	76.9	0	0%	2257
	<a href="#">Севастополь</a>	<u>9 внутригор. территорий</u>	510	418.7	82.11%	864

# Состоятельность институтов и механизмов МП, средняя оценка для 3 групп, Ярославский гор.округ, 2019



# Состоятельность инст.и мех.МПП, Костромской гор.окр.2019

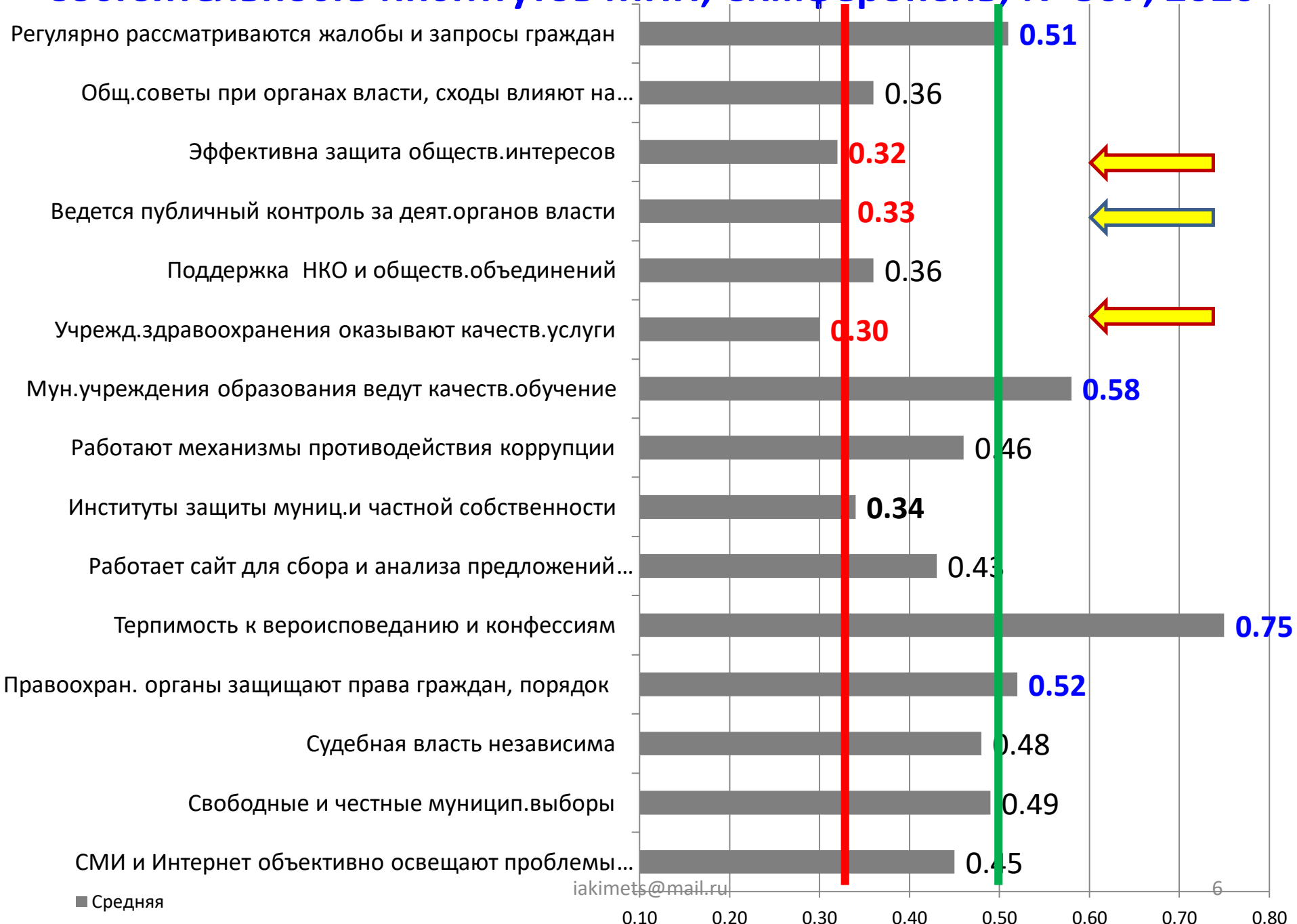


■ Средняя оценка

iakimets@mail.ru; nikovskiy@inbox.ru

25.10.2022

# Состоятельность институтов МПП, Симферополь, N=307, 2020



# Среднегрупповая оценка состоятельности институтов и механизмов МПП, N=200, 9 из 10 МО Севастополя, 2020



# О проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

**16.12.2021** Внесен на рассмотрение в ГД

**25.01.2022** Принят в 1-ом чтении; представить поправки к законопроекту ( в тридцатидневный срок со дня принятия постановления;23.02.2022)

**21.02.2022** В ходе рассмотрения во 2-м чтении решено продлить срок представления поправок (20.05.2022), но затем **отложили до осени 2022**

**18 октября 2022** Не было продвижения на сайте <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>



# О целях законопроекта (Из пояснительной записки)

- Предусмотрено, что МСУ осуществляется в городских и муницип.округах и внутригородских территориях г.ф.з.
- Одноуровневое строение МСУ позволит создать новую систему организации власти на местах (ДА и ЧТО?), в основе устройства кот-ой заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению (Странно? Население-то живет в поселениях на территории!!).
- Такой подход, учитывая высокую дотационность, а также применяемую практику перераспределения полномочий с поселенческого уровня на региональный, передачи поселениями своих полномочий органам МСУ, мун.районов на основе соглашений (в ряде случаев вплоть до 100%), позволит повысить эффективность органов МСУ (???), укрепить финансовую основу их деятельности.

**Было.** ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ  
(ред. от 30.12.2021)

МСУ в РФ-форма осуществления  
народом своей власти, обеспеч.  
в пределах, установленных  
Конституцией РФ, фед.законами,  
законами субъектов РФ,  
**самостоятельное и под  
свою ответственность  
решения населением  
непосредственно и (или)  
через органы МСУ** вопросов  
местного значения исходя  
из интересов населения с  
учетом исторических и иных  
местных традиций.

**Станет.** Законопроект

1. МСУ -признаваемая и гаранти-  
руемая Конституцией РФ **форма**  
**самоорганизации граждан** в  
целях самост.решения вопросов  
непосредственного обеспечения  
жизнедеятельности населения  
(вопр.местн.знач.) в пределах  
полномочий, предусмотренных  
в соотв.с Конституцией РФ,  
настоящим ФЗ, др. ФЗ.
2. МСУ **осуществл.гражданами**  
**непосредственно через формы**  
**прямого волеизъявления, а**  
**также через органы МСУ.**
3. МСУ осуществляется на всей  
территории РФ.
4. В соотв. с Конституцией РФ  
**органы МСУ входят в единую**  
**систему публичной власти** в РФ.

# Оставляют 3 вида мун.образований

1. **Городским округом** является МО, в состав территории которого входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся МО, **в которых проживает не менее двух третей населения городского округа**, при этом в состав территории город.округа также **могут** входить территории **сельских населенных пунктов**, не являющихся МО, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры город. округа, **размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа.** На территории городского округа **плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в РФ.**

2. **Муниципальным округом** является мун.образов., не соотв.-е **требованиям к доле населения**, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа **либо к плотности населения** на территории городского округа, которые предусмотрен.частью 3 наст. статьи.

3. **Внутригородской территорией** (внутригородского МО) г.ф.з. является МО, расположенное на территории г.ф.з.

<u>Муниципальные образования РФ</u> на 01.01.2021 (Росстат)			Уровень (согласно <u>ОКТМО</u> )		Всего
			I	II	
<u>муниципальный район</u>			1606	-	1606
<u>муниципальный округ</u>			100	-	100
<u>городской</u> <u>округ</u>	633	без внутригородского деления	630	-	633
		<u>с внутригородским делением</u>	3	-	3
Внутри- городское муниципал. образование	286	<u>внутригородская территория г.ф.з.</u>	267	-	267
		<u>внутригородской район городского округа с внутригород.делением</u>	-	19	19
<u>сельское поселение</u>			-	16 332	16 332
<u>городское поселение</u>			-	1346	1346
<b>Всего</b>			<b>2606</b>	<b>17 697</b>	<b>20 303</b>

## Переходный период (ст. 2 гл.88)

1) при **наличии согласия населения (?)**, выраженного представительными органами соотв. поселений и мун. района, осуществляется объединение всех поселений, входящих в состав мун.района, **с образованием мун. округа в границах территории мун.района.**

**Муницип. район**, в кот-м все поселения, входившие в его состав, объединились, а также **указанные поселения упраздняются**;

2) **новые выборы главы, депутатов представительного органа поселений, мун.районов не назначаются и не проводятся**. При истечении в переходный период срока полномочий представительного органа мун. образ. в границах территории мун.района образуется мун.округ. **Мун.район и поселения упраздняются**;

5) имущество, документы поселений, мун.районов... передается образуемым мун.округам в порядке, определенном **законом субъекта РФ**.

# Предположения о последствиях для МПП

1. Авторы з/п определили МСУ как форму самоорганизации граждан (при «новых» город.и мун.округах), а НЕ как форму народовластия (№131-ФЗ). Т.е. это третий уровень госуправления или огосударствление МСУ?
2. Когда муниц.власть соберут в городских и муницип. округах **в рамках единой системы публичной власти, то вырастет информационный и управленческий разрыв между властью и населением упраздненных сельских и городских поселений**. ЦТ вряд ли поможет устранить разрыв (по услугам, поддержке, активности, самоорганизации и пр.)
3. **Не все формы осуществления власти и участия в решении вопросов местного значения (см №131-ФЗ) заработают как ранее** (конференция граждан (собрание делегатов), правотворческая инициатива граждан,...)

## Предположения о последствиях для МПП - 2

4. Активность населения на периферии «новых» округов и участие в решении вопросов местного значения в упраздненных сельских и городских поселениях УПАДЕТ, что выхолостит **действенность ряда оставленных в 3/проекте форм участия.**

5. Похоже, что в «новых» Мун.Округах и Гор.округах придется **вводить дополнительные должности с полномочиями «кураторов»** в помощь старостам из поселений.

6. Важно для исследователей МПП: произойдет существенное **изменение предметного поля МПП** в рамках Мун.Округов и Гор.Округов, а также возникнет **острая необходимость в выстраивании взаимодействия с региональными администрациями в рамках единой системы публичной власти**, что **потребует разработки новой методологии исследований и инструментария**

## Наши предложения

1. Оценить риски единообразного подхода к организации МСУ на территории всей страны. Велики различия европейской части страны с Сибирью, Кавказом, и Дальним Востоком (территории, плотность заселения, расстояния, специфика жизни,...). Чтобы жителям упраздняемых сельских и городских поселений не казалось, что их общественные интересы станут «осетриной не первой свежести» для Гор. и Мун. округов стоит не причесывать под «одну гребенку» с Подмосковьем и Европейской частью РФ, для зауральских регионов и Кавказа **СТОИЛО БЫ ПОДУМАТЬ** о сохранении сельских и городских поселений.



2. Чтобы упредить рост бюрократии в гор. и мун.округах надо заранее определиться с ограничением на размеры аппарата в них, учитывая число упраздненных сельских и городских поселений.

Установить размер оплаты труда старост, а также назначить помощников из числа высвободившихся представителей органов МСУ, поручив им в качестве функционала кураторство и коммуникации с округами.

3. Норма №131-ФЗ о том, что *МСУ в РФ - форма осуществления народом своей власти*, должна быть сохранена при разработке новых моделей участия населения в процессе выборов глав муниципальных и городских округов, а также в голосовании на выборах старост и кураторов. Такие модели следует разработать и для европейской и для зауральских территорий (Урал, Сибирь, Дальний Восток).

4. Поскольку авторы законопроекта определили МСУ как форму самоорганизации граждан, то надо бы прописать не только формы фактически перенесенные из №131-ФЗ, а ввести типологию форм самоорганизации применительно к разным механизмам и институтам муниципальной публичной политики (МПП), особо обращая внимание на степень отработанности механизмов и институтов МПП: институт инновационного бюджетирования, институт муниципального социального заказа, институт муниципальных общественных советов и палат, механизмы краудсорсинга и т.п. при муниципальных и городских округах.

5. Требуется предпринять усилия по разработке **форматов участия** граждан в решении вопросов местного значения в упраздненных (но пока еще не заброшенных!) сельских и городских поселениях с вовлечением местных общественных и некоммерческих организаций и бизнес-структур.

6. Срочно нужны уточнения относительно моделей, механизмов, форм и процедур осуществления финансирования деятельности муниципальных и городских округов в рамках системы единой публичной власти на региональном уровне. И при этом определиться с вариантами для случаев донорских и дотационных регионов

7. Учитывая то, что 5 субъектов РФ имеют опыт перехода к новой модели организации МСУ, целесообразно пригласить их представителей до проведения вторых чтений, заказав каждому подготовить презентации по фиксированной тематике **«Позитивные и негативные аспекты работы в формате новой организации МСУ в регионе».**

**Регионы без сельских и городских поселений, Росстат, 1.01.2001**

<b>№</b>	<b>Субъект РФ</b>	<b>Всего</b>	<b>МО</b>	<b>ГО</b>
<b>1</b>	Московская область	63		63
<b>2</b>	Калининградская область	22		22
<b>3</b>	Ставропольский край	33	16	17
<b>4</b>	Магаданская область	9		9
<b>5</b>	Сахалинская область	18		18

## Выводы

Принятие в первом чтении законопроекта №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», усиливает процесс *административизации* МСУ. Это проявилось в угрозе МСУ как форме реализации народовластия и низведение его до самоорганизации граждан. Законодатель с 2014 г предпринял усилия по встраиванию органов МСУ в вертикаль публичной власти вместо создания условий для формирования особой, самостоятельной и демократически наполненной системы МСУ из –за возникновения крепких местных сообществ. Законопроект №40361-8 по сути дела «снимает» концептуальные, сущностные ограничения, возводя единую систему публичной власти.

При внесении поправок в концепцию и текст законопроекта, следует **аккуратно следить за реорганизацией избирательных процедур в упраздненных поселениях**, а также системно отнестись к совершенствованию форм и институтов самоорганизации граждан в системе **МСУ** с учетом стратегий развития таких институтов **МПП как инициативное бюджетирование, муниципальный социальный заказ, общественные советы при органах МСУ в муниципальных и городских округах, механизм краудсорсинга и пр.**