

ПРАКТИКА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Катанандов Сергей Леонидович,

заместитель председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

Кидяев Виктор Борисович,

председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления

Бежаев Олег Георгиевич,

заместитель директора Департамента межбюджетных отношений
Министерства финансов РФ

Разворотнева Светлана Викторовна,

заместитель председателя Общественного совета при Министерстве строительства и ЖКХ РФ, исполнительный директор НП «Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ "ЖКХ Контроль"»

Бородулина Клавдия Юрьевна,

начальник отдела регионального законодательства о выборах и референдумах
правового управления Аппарата ЦИК России

Пузанов Александр Сергеевич,

генеральный директор Фонда «Институт экономики города»

Маркварт Эмиль,

президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления

**№ 3
март
2015**

СОДЕРЖАНИЕ

СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

8

Пронина Л.И.

Практика реализации муниципальной реформы

Федеральный закон № 136 предусматривает широкие возможности для некоторых органов власти в сфере перераспределения полномочий как между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений, так и между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ. В этой связи следует обратить внимание на тенденции, складывающиеся в данных сферах и практику реализации закона

ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

13

Галак Е.Я.

Комплексные социологические исследования в управлении развитием территории муниципального образования

При разработке документов стратегического планирования и градостроительного проектирования помимо точек зрения органов местного самоуправления и бизнес-сообщества необходимо учитывать мнение населения. При этом использование процедуры публичных слушаний зачастую может не давать должного результата. Какие способы и формы диалога с населением рекомендуется использовать тогда и насколько они эффективны?

ФИНАНСЫ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

20

Яговкина В.А.

Правовые новеллы в сфере финансов, связанные с изменением законодательства о местном самоуправлении

В связи с внесением Федеральными законами от 27.05.2014 № 136-ФЗ и от 23.06.2014 № 165-ФЗ изменений и дополнений в законодательство о местном самоуправлении произошла переработка некоторых положений бюджетного и налогового законодательства. Кроме того, в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ в конце 2014 г. были внесены и иные изменения, затрагивающие сферу муниципальных финансов, на которые следует обратить внимание муниципальным практикам

30

Баранов Н.В.

Закупки по Федеральному закону № 223-ФЗ: условия проведения и новые требования

Об основных принципах проведения закупок и новых требованиях к заказчикам рассказывает эксперт Удостоверяющего центра СКБ Контур

32

Тюльканов Е.В.

Эффективная реализация муниципальных программ в условиях экономической неопределенности

Текущая экономическая ситуация и переход муниципальных органов на программно-целевой принцип работы определяют особую актуальность оценки результативности муниципальных программ, направленных на достижение задач социально-экономического развития

34

Левина В.В.

Регулирование межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях на основе новых методических рекомендаций Минфина России

Разработка методических рекомендаций субъектам РФ по регулированию финансовых взаимоотношений с муниципальными образованиями была весьма актуальной задачей, так как со времени принятия последних таких методических рекомендаций прошло более 10 лет. Новые методические рекомендации, регулирующие данные взаимоотношения, стали весьма ожидаемым документом как для субъектов РФ, так и для муниципальных образований

ВСЕРОССИЙСКИЙ КОНКУРС «ОТКРЫТЫЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ»

Абашин Н.В.

43 **Успех как результат взаимодействия**

Положительная динамика в развитии муниципального района Кинельский прослеживается на протяжении нескольких последних лет. В сводном рейтинге муниципальных образований Самарской области Кинельский район занимает первое место

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО

Надсадин С.А.

48 **Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда: Южно-Сахалинск бьет рекорды**

В 2014 г. в Южно-Сахалинске было построено около 70 тыс. м² социального жилья, благодаря чему новоселами стали 1500 чел. О том, как удалось добиться таких результатов и какие сложности при этом пришлось преодолеть, рассказывает мэр Южно-Сахалинска

Чернявский С.В.

55 **Как повысить качество разрабатываемых схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения муниципальных образований**

Для выполнения квалифицированной оценки схем целесообразно привлечение специализированных организаций с экспертными функциями

ПОЛНОМОЧИЯ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

Качев И.Н., Ковбасюк Р.В., Евдокимов А.С.

58 **Обеспечение пожарной безопасности муниципальных образований: подготовка к весенне-летнему пожароопасному сезону 2015 г.**

Охрана и защита лесов, которая включает в себя выполнение мер пожарной безопасности и тушение пожаров в лесах, осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий. Что следует учитывать при подготовке к весенне-летнему пожароопасному сезону 2015 г. органам местного самоуправления

Дмитриев Н.А.

70 **Поддержка социально ориентированных НКО: опыт Тульского региона**

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относится оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям. Опыт Тульского региона в данной сфере достоин внимания и тиражирования

Поддубная О.С.

75 **Особенности разработки документов административной регламентации в органах местного самоуправления**

Административная регламентация прочно легла в основу деятельности органов местного самоуправления. На что следует обратить внимание при подготовке документов административной регламентации в муниципальном образовании

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ

Губов А.Ю.

82 **Муниципальная информатизация: состояние, проблемы, перспективы развития**

Работа по муниципальной информатизации не может и не должна проводиться в отрыве от развития информационных технологий. В целях дальнейшего развития информатизации органам местного самоуправления и ассоциациям муниципальных образований необходим постоянный контакт и взаимодействие с федеральными и региональными органами государственной власти

Журавлев С.И.

91

Участок оцифровки в муниципальном архиве: каким должен быть сканер?

В информатизации муниципальных архивов наступил момент, когда вопрос о формировании электронного информационного ресурса больше не относится к категории сложных или трудноразрешимых. Между «быть» или «не быть» однозначно выбирается первое, несмотря на то, что оцифровка архивных документов – процесс очень длительный

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Попов Р.М.

94

Об особенностях признания прав муниципальной собственности на некоторые виды выморочного имущества

Правоприменительная практика показывает, что выморочное имущество может быть признано невостребованным и передано в муниципальную собственность на основании решения суда. Вместе с тем при анализе некоторых вопросов признания права муниципальной собственности на отдельные виды выморочного имущества выявляются пробелы в правовом регулировании, что необходимо учитывать

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ КАДРЫ

Чаннов С.Е.

99

Антикоррупционные поправки: муниципальный уровень

Антикоррупционное законодательство не стоит на месте. Федеральным законом от 22.12.2014 № 431-ФЗ были внесены изменения, которые затронули в т. ч. и уровень местного самоуправления

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Малка Д.

105

Организация сбора и утилизации отходов: опыт Израиля

Все, кто приезжает в Израиль, удивляются тому, как много на улицах, у домов разнообразных емкостей для сбора мусора, практически для всего, что мы потребляем или используем в быту. Такая система была не всегда. Однако она уже опробована более чем 20-летним опытом работы и приносит свои результаты. Об этом наш разговор с начальником управления охраны окружающей среды и уборки мусора мэрии г. Кармиэля (Израиль)

А ТАКЖЕ

**От столицы до станции
В фокусе реформ**

**81, 104
5, 29, 42, 47**



Важно



Типичная ошибка



На заметку



Внимание



Вопрос – ответ



► Современный этап реформы местного самоуправления в России и мировые тенденции муниципального развития

Анализируя современный этап реформы местного самоуправления в России и мировые тенденции муниципального развития, эксперт в области городского экономического развития Д.И. Сиваев отметил следующее.

Парадоксально, что в то время как у российских городов отбирают полномочия, во многих странах развитого и даже развивающегося мира именно на мэров городов возлагается все больше надежд. Ведущие эксперты пишут книги и статьи о значимости сильной городской власти, успешные мэры становятся звездными академиками, ведущими глобальными экспертами и даже замахиваются на высшие политические посты. Управлению городами придается все большее значение и все больше стран решаются передать максимум полномочий на местный уровень.

Далеко не все задачи могут быть решены на уровне города, но многие – могут. Именно поэтому городскому управлению уделяют все больше внимания. К тому же многие эксперты утверждают, что именно напрямую избираемый мэр, понимающий проблемы города и получивший мандат на управление от его жителей, – это лучшая модель городского управления.

Источников преимуществ «мэрской» модели управления по сути два. Первый связан с локальностью городской власти – ее способностью всегда держать руку на пульсе событий, понимать потребности местных жителей и бизнеса, быстро реагировать в кризисных ситуациях. Всеми преимуществами этого типа обладает хорошо функционирующая и наделенная существенными полномочиями и ресурсами городская власть, независимо от модели управления и способа назначения управленцев. Второй источник преимуществ уникален для модели управления, основанной на прямом избрании мэра, и связан с весомостью полученного им мандата и весом в обществе, связанным с престижным постом.

В настоящее время в США и Великобритании достаточно широко обсуждаются вопросы усиления местных властей на основе модели с напрямую избранным мэром.

США. В США за последние годы накопилась усталость от неспособности двух ведущих партий договариваться на федеральном уровне. Постоянные компромиссные решения, временное закрытие государственных служб

из-за трудностей выполнения бюджета и рутинное невыполнение предвыборных обещаний привели к тому, что на фоне федеральной власти местная стала восприниматься как гораздо более надежная, способная выполнять поставленные задачи и преодолевать политические разногласия.

Именно эта идея стала главной в двух вышедших почти одновременно книгах – «Революция мегаполисов» Брюса Катца, руководителя программы по исследованию проблем городов в Брукингском исследовательском институте, и «Если бы мэры правили миром» известного американского политолога Бенджамина Барбера. Оба автора во главу угла ставят прагматизм местной власти, подчеркивая, что в отличие от федеральной, местная власть ориентирована на результат, а не на политический процесс. Политические и идеологические мотивы меньше влияют на решения, принимаемые на уровне города, чем на уровне государства. А значит и готовность мэров договариваться и идти на компромиссы ради достижения результата выше. Барбер, в частности, говорит, что «нет правого или левого подхода к тому, как латать ямы на дорогах».

Второй ключевой аргумент в пользу местных властей с точки зрения американских авторов – детальное понимание местного контекста. А именно знание устройства местных сообществ, позволяющее эффективно взаимодействовать с местными группами интересов и создавать коалиции, необходимые для реализации крупных проектов, а также способность мэров точно определять суть проблем и реагировать на них с учетом всех местных нюансов, а не принимать решения общего характера, что присуще региональным и государственным властям.

Великобритания. В Великобритании традиция местного самоуправления совсем иная, что существенно меняет ракурс, в котором рассматриваются преимущества децентрализации. Традиционно в Великобритании мэры были сугубо церемониальными фигурами, имевшими мало полномочий, а управляли



городами собрания избираемых представителей. Однако когда в 2000 г. лейбористское правительство внесло поправки в законодательство, переход на модель управления с прямыми выборами мэра стал прерогативой муниципалитетов. С этого момента был учрежден пост мэра Лондона, в чье ведение отошла значительная часть функций 33 муниципальных образований, входящих в состав британской столицы.

Помимо Лондона модель «сильного мэра» учредили Ливерпуль, Бристоль, Вулверхэмптон, Ланкастер и некоторые сельские муниципальные образования. В большинстве же британских городов, во многом в силу хваленного британского консерватизма, прямые выборы мэров все еще не практикуются. Однако не в последнюю очередь благодаря тому, что деятельность мэров, например харизматичного мэра Лондона Бориса Джонсона и не менее яркого мэра Бристоля Джорджа Фергюсона, привлекает огромное внимание, разговоры о преимуществах мэрской модели управления по-прежнему актуальны. Нельзя отрицать, что эти политики привлекают внимание общественности в значительной степени из-за своей эксцентричности. Однако это позволяет им выносить проблемы их городов на всеобщую повестку дня и тем самым способствовать их решению. Не последнюю роль играет и их неформальная возможность влиять на общественное мнение и политические процессы.

«Центр изучения городов» – ведущий британский исследовательский институт в сфере городского развития несколько лет назад подробно разобрал все преимущества мэрской модели управления городом:

1. Ключевым преимуществом напрямую избранного мэра британцы считают способность принимать тяжелые политические решения, ориентированные на стратегическую перспективу, что обусловлено рядом факторов:

- ☐ демократически выбранный мэр получает мандат от населения всего города. В этом его преимущество перед председателем представительного органа, которого выбрали жители одного района и назначенным градоначальником, которого едва ли можно считать подотчетным горожанам;
- ☐ прямые выборы можно рассматривать как одобрение населением программы победившего кандидата и залог того, что

реализация программы встретит меньше сопротивления;

- ☐ фиксированные сроки полномочий дают мэру возможность расписывать свои шаги на несколько лет вперед и принимать решения с учетом более длительного горизонта планирования, чем у назначаемых менеджеров, которых в любой момент могут снять с должности;

2. Второе преимущество мэрской модели управления – способность градоначальника стать «лицом города». Это важно, так как мэр как законный представитель всех горожан имеет сильную переговорную позицию при взаимодействии с государством по вопросам реализации государственных программ или инвестиций в инфраструктуру, при взаимодействии с представителями бизнеса, выбирающими проекты для вложения капитала. Не менее важно и то, что статус мэра позволяет вступать в контакт со всеми местными группами интересов и тем самым способствовать формированию местных коалиций, вырабатывать курс развития, учитывающий интересы местного бизнеса, городских сообществ и власти;

3. Благодаря своему высокому статусу мэр имеет возможность выступить в качестве координатора предоставления муниципальных услуг, а мэрам соседних городов как их единичным руководителям проще договариваться между собой, чем муниципальным собраниям.

В 2012–2013 гг. в Великобритании была реализована инновационная программа «Соглашения с городами», в рамках которой крупнейшие города и ряд городов среднего размера могли в процессе прямых переговоров с центральной властью получить дополнительные полномочия при условии, что они смогут аргументировать преимущества делегирования с позиций эффективности предоставления муниципальных услуг и роста городской экономики. По сути, это совершенно новый подход к децентрализации власти.

Великобританией и США дело не ограничивается. В Китае, например, расширение полномочий городов рассматривают как метод стимулирования экономического роста, предоставляющий городу доступ к новым каналам привлечения инвестиций в экономику. В ряде развивающихся стран делегирование полномочий городам связывают со снижением



коррупционного потенциала управленческой системы в связи с большей подотчетностью чиновников, избираемых на местах.

Почему Россия не Европа и можно ли говорить о «своем пути» в вопросах местного самоуправления? С одной стороны, очевидно, что децентрализация властных полномочий – глобальный тренд, курс, который проводится как в развитых, так и развивающихся странах для повышения эффективности власти и стимулирования экономического роста. С другой стороны, можно предположить, что причины, по которым та или иная страна идет на усиление местной власти и переход к мэрской модели управления, часто уникальны для конкретной страны, а значит, децентрализация не глобальный тренд, а совокупность совпадений. Если придерживаться вывода № 1, то логика российской реформы местного самоуправления кажется абсурдной. Если же выбрать вывод № 2, то можно предположить, что сложившиеся в России уникальные социально-культурные и экономические условия располагают к централизации власти и минимизации подотчетности местных властей населению.

Особенно сложно понять логику реформы, если вспомнить о колоссальных структурных перекосах, от которых страдает экономика России. К экономическим проблемам на местах добавляются социальные. Одним из вариантов решения таких проблем могла бы стать децентрализация власти, передача судьбы малых и средних городов в их же руки. Чтобы такая модель работала, нужны местные выборы мэров, делегирование вниз существенных полномочий и источников доходов. Местные власти имели бы возможность разрабатывать уникальные, соответствующие местной специфике стратегии экономического роста, поддерживать местных предпринимателей, что в свою очередь, в средне- и долгосрочном периоде способствовало бы диверсификации экономики. Однако, сегодня, когда местные власти фактически подотчетны региональным властям, а не жителям, реализация такой схемы развития маловероятна.

Активная политика на местном уровне достаточно часто выступает мобилизационным фактором для населения. Успешные мэры нередко становятся «звездами», способными менять политическое пространство в стране. Даже в России можно найти примеры мэров, которые при ограниченных полномочиях и ре-

сурсах реализуют интересные проекты. Самый яркий пример сегодня – Галина Ширина, мэр Петрозаводска, которая за первые месяцы у власти успела запомниться изменением тарифной политики на транспорте, отменой застройки заповедных территорий и внедрением онлайн-системы проведения публичных слушаний.

Вступившая в силу в начале июня 2014 г. реформа местного самоуправления, России стала новым этапом усиления вертикали власти. Оставив техническую возможность мэрских выборов, реформа передала право выбора модели местного самоуправления регионам, которым сильная местная власть невыгодна по определению.

В то же время во многих странах политика децентрализации власти проводилась с 1980-х гг. А сегодня на фоне осознания значимости городов как двигателей роста новый виток борьбы за усиление местной власти проходит под флагом предоставления полномочий мэрам. История последних десятилетий знает немало мэров, которым удалось сыграть важную роль в преобразении городов. Мэр Джулиани принял ряд сложных решений, чтобы решить проблему преступности в Нью-Йорке. Энрике Пеньялоса всего за три года в колумбийской столице Боготе создал одну из первых в мире систем скоростного автобусного сообщения. Мэр Барселоны Паскуаль Марагал был движущей силой самой успешной с точки зрения преобразования города Олимпиады-92. Бесспорно, мэр – не гарант процветания города, но результаты анализа говорят о том, что при сбалансированном делегировании полномочий и ресурсов мэрская модель управления может стать одним из ключевых факторов успеха городов.

Почему представления об оптимальном разделении полномочий между уровнями власти и о роли городов в экономическом развитии в России столь сильно отклоняются от общемирового тренда? К сожалению, аргументы авторов последней реформы МСУ не дают убедительного ответа на этот вопрос. Вопрос формирования системы местного самоуправления, в наибольшей степени отвечающей российским реалиям и способствующей экономическому развитию городов, требует детального изучения».

*Источники полной версии:
«Городской альманах», сайт АСДГ*

