

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ НОВАЦИИ

Мельников, Илья Алексеевич Аспирант кафедры политологии, государственной и муниципальной службы Воронежского института экономики и социального управления, e-mail: viesm@vmail.ru, 394036, г. Воронеж, ул. Помяловского, 27

Аннотация: В статье анализируются политические и организационные новации очередной реформы местного самоуправления, позволяющие регионам с учетом мнения населения самим определять способы избрания глав муниципальных образований и вводить в систему МСУ новые муниципальные – городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы.

Ключевые слова: местное самоуправление, народовластие, политическая инновация, муниципальное образование, городской округ, внутригородской район, муниципалитет.

Melnikov Ilya Alekseevich

Graduate student of political science, public and municipal service, Voronezh Institute of Economics and social management

Reform of local government as a factor of political unity of the people and authorities.

Summary: The article analyzes the major innovations of the next reform of local government: political and organizational that allows regions, taking into account the views of the population, determine methods of election the heads of municipalities and introduction to the system of local self-government of the two new municipalities - city district and the intracity district.

Keywords: local government, democracy, political innovation, municipality, city district, the intracity district.

В Послании Президента В.Путина Федеральному Собранию РФ в декабре 2013 г. в качестве одного из приоритетов была обозначена задача обновления системы местного самоуправления. Проблемы и противоречия в системе местного самоуправления за десять лет реализации 131-го закона о местном самоуправлении [1] стали очевидными для всех. Несмотря на определенные подвижки в функционировании Закона № 131-ФЗ инструментом «самостоятельного и под свою ответственность решения населением вопросов местного значения» Закон так и не стал [2].

В Закон было внесено столько дополнений и изменений, что муниципалитеты не всегда успевали перестроить работу од новые реалии. Так, по подсчетам Костюкова А.Н., к январю 2012 г. было принято 68 законов, касающихся его изменений, в соответствии с которыми было изменено более половины его статей (56 из 97), а также введено 12 новых. Многие статьи правились многократно: ст. 14 и 15 – 22 раза, ст. 16 – 25 раз, ст. 17 и 37 – 10 раз, ст. 50 – 13 раз, ст. 40 – 11 раз. Общее число изменений превысило две сотни [3]. Не всегда оправданная политика передачи государственных полномочий на муниципальный уровень без достаточного их финансового обеспечения одновременно с чрезмерной централизацией финансовых ресурсов на федеральном уровне препятствует активной позиции населения, создает условия для нарушения баланса отношений между населением и органами местного самоуправления.

Смысл изменений состоит в том, чтобы убрать эти противоречия, в целом повысить роль и самостоятельность местного самоуправления, максимально приблизить этот уровень власти к людям, которые проживают на конкретной территории. Как сказал по этому поводу В.В.Путин на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления: «граждане должны до местной власти, что называется, в прямом смысле слова рукой дотянуться» [4]. В новом законе от 27 мая т.г. № 136 [5] получило последовательное продолжение укрепления этого института как одного из приоритетов государственной политики.

Основное отличие текущей реформы от предыдущей – в смещении ответственности за результат реформы от федерального центра в регионы и муниципалитеты. Только таким образом, считает Президент ОКМО С.М. Киричук, можно обеспечить учет местных особенностей при организации и реализации как муниципального управления, так и местного самоуправления. Надо менять ситуацию, необходимо прекратить практику навязывания муниципалитетам ответственности без дополнительных возможностей. Новый закон (ФЗ-136) позволяет рассмотреть весь объем региональных и муниципальных полномочий и перераспределить их более эффективно, опираясь на мнение регионов и муниципалитетов [6].

Законодательное закрепление получили явления, уже существующие в муниципальной практике: территориальные подразделения местных администраций в крупных городах. Вместе с тем представительных органов они не имеют.

Главная политическая новация нового закона заключается в

том, что регионам предоставляется право самим определять способы избрания глав муниципальных образований – напрямую населением или из состава представительного власти и формирования всех органов местного самоуправления на местах. Прежде всего, меняется сам подход к правилам формирования местной власти. Он становится более гибким. Предусматривается законодательное закрепление двух новых типов муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением и внутригородского района. Для всех типов муниципальных образований закреплено 4 варианта формирования органов местного самоуправления и 4 функции должностей руководителей представительного органа, исполнительного органа и муниципального образования. Три из них могут применяться и в городских округах с внутригородским делением.

Первый вариант предполагает избрание главы муниципального образования на прямых выборах, при этом он возглавит представительный орган, а глава администрации будет назначен по контракту по результатам конкурсного отбора.

Второй – избрание главы муниципального образования депутатами городского парламента из своего числа, при этом он, как и в первом варианте, возглавит представительный орган, а главе администрации будет назначен по контракту по результатам конкурсного отбора.

Третий – глава муниципального образования избирается на прямых выборах и при этом руководит местной администрацией, а городские депутаты выбирают из своего числа председателя представительного органа.

Решать по какому варианту формировать органы местного самоуправления и каким образом наделять полномочиями муниципального главу своими законами будут субъекты Российской Федерации, в состав которых входят соответствующие муниципалитеты. В законе оговорено, что при избрании способа формирования органов местной власти обязателен учет мнения населения, который также должен фиксироваться в региональном законе. Характер введения инноваций не директивен, так как во многих городских округах муниципальное управление осуществляется эффективно в действующем варианте и не требует никаких реформирований.

Четвертый вариант рассчитан только на сельские поселения. Он предполагает совмещение должностей главы муниципального образования, председателя представительного органа и руково-

дителя исполнительного органа. В сельских поселениях, особенно с малой численностью населения, данный вариант давно прижился и является наиболее оптимальным.

Во всех вариантах речь идет о сотрудничестве самостоятельных уровней государственной и муниципальной власти, объединяющих усилия для достижения единой цели – благополучия граждан. Государственная и муниципальная власти должны работать в едином ключе, в едином стиле, по единым нормативам. Закон призван устранить существующие здесь противоречия, закрепляя минимальный перечень вопросов местного значения, который должен в любом случае находиться в исключительном ведении муниципальных образований: для сельских поселений – 13 полномочий, для всех остальных типов муниципальных образований – 16.

Законом установлены базовые перечни полномочий и вопросов местного значения, которые не могут передаваться на вышестоящие уровни власти и управления. Данные перечни могут дополняться региональным законодательством с обязательным обеспечением финансовыми ресурсами на их исполнение.

Внесены коррективы в порядок формирования представительного органа муниципального района. Сейчас в него на равной основе по одному главе и муниципальному депутату делегируют сельское и городское поселения. Теперь же субъекты РФ своим законом определяют как предстоит формировать представительный орган муниципального района – на равной или пропорциональной основе. При этом при пропорциональном формировании ни у одного муниципального образования не должно быть больше одной трети представителей.

Законом также корректируются пропорции конкурсной комиссии, оценивающей кандидата для утверждения муниципальной думой главой местной администрации: комиссия должна состоять наполовину из экспертов от представительного органа муниципального образования и наполовину из экспертов от региона против 70% и 30% соответственно в настоящее время. У тому же эксперты от региона будут направляться не региональным парламентом, как было до сих пор, а губернатором. Такие коррективы обосновываются тем, что глава местной администрации исполняет переданные региональной исполнительной властью полномочия за счет бюджетных средств субъекта РФ и ответственность за их целевое использование в равной мере ложится как на местную, так и на региональную власть.

Как видим, очередное реформирование системы местного са-

моуправления касается не только новых типов муниципальных образований, но и уже существующих. Сельские поселения оно затрагивает в части вопросов местного значения, остальные типы муниципальных образований – в части полномочий. Принятый в мае 2014 г. Федеральный закон о реформе местного самоуправления № 136-ФЗ вкуче с Федеральным законом 131-ФЗ 2003 г. и саму реформу местного самоуправления председатель Комитета Государственной Думы России по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления В.Кидяев с полным правом назвал одним из первых национальных проектов, начатых Президентом Российской Федерации В.В. Путиным [7].

Литература:

1. См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 6 октября 2003 № 131–ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. Доклад Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год // Вопросы местного самоуправления. – 2014. - № 3. – С. 7.
3. См.: Костюков А.Н. Местному самоуправлению новая государственная защита // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 52.
4. Закон даст больше полномочий органам местного самоуправления: Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления. Иваново, 26 мая 2014 г. // Вопросы местного самоуправления. 2014. № 3. С. 51.
5. См.: О внесении изменений в Статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.
6. См.: Киричук С.М. Предстоит переписать почти двести законов // Муниципальная Россия. – 2014. - № 8. – С. 3, 8.
7. См.: Кидяев В. «Мы уходим от шаблонов, и это правильно» // Муниципальная власть. 2014. № 1. С. 7.