

Секция «Теория и современные проблемы практики государственного и муниципального управления»

Четвертый этап реформирования местного самоуправления в современной России

Зудова Екатерина Васильевна

Аспирант

Волгоградский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Волгоград, Россия
E-mail: zudovaeu@mail.ru

Развитие системы местного самоуправления в России можно разделить на несколько этапов. На первом этапе принят закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». 6 июля 1991 года были определены механизмы создания и специфика деятельности органов местного самоуправления, их компетенция и режим работы.

Указом «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 года начинается второй этап. В последующие десять лет по-прежнему отсутствовал четкий «водораздел» между полномочиями, исполняемыми органами государственной власти и органами местного самоуправления, что порождало большую путаницу и снижало и без того низкую эффективность работы властных механизмов того времени[1].

Сложившаяся ситуация объективно привела к необходимости реформы местного самоуправления, которая началась принятием ФЗ от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Эту дату можно считать началом третьего этапа. Весомым плюсом правового акта стало то, понятие «вопросы местного значения» было впервые четко сформулировано и наполнено конкретным содержанием, разделявшим сферы ответственности местного самоуправления и государственной власти. С другой стороны, закон был настолько революционен, что ни общественные отношения, ни даже сама власть оказались не готовы к его скорейшей реализации. Муниципальная реформа прорабатывалась около 4х лет (с 2000 года) и в течении 5 лет реализовывалась, сосредотачиваясь преимущественно в административно-правовой сфере: приближение власти к населению, разграничение полномочий, ликвидация нефинансируемых мандатов.

В ходе заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления, прошедшем в Иваново 26 мая 2014 года, Президент России Владимир Путин обозначил: «Сейчас первоочередная задача руководителей регионов - организовать диалог с муниципальными собраниями, с муниципальным сообществом, чтобы обсудить все содержательные вопросы, все нюансы преобразований. Результатом такой дискуссии должен стать закон об организации местного самоуправления в конкретном субъекте РФ. Думаю, что полгода - достаточный срок для того, чтобы обсудить и принять все необходимые акты во всех субъектах России»[2].

Рабочая группа по реформированию местного самоуправления, созданная по поручению президента, предложила изменения в федеральные законы "Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", которые вскоре были утверждены. С этого момента начинается четвертый развития местного самоуправления в современной России.

В законодательство о местном самоуправлении были внесены изменения, согласно которым региональная власть получила возможность своими законами перераспределять полномочия по решению вопросов местного значения между субъектом РФ и органами

местного самоуправления, и, таким образом, влиять на состав компетенции и объем государственного финансирования муниципалитетов. Впервые за долгие годы был сделан шаг в правильном направлении, так как именно регионы прекрасно знают возможности своих муниципальных образований и могут верно оценить объем полномочий, которые им под силу выполнять. Таким образом, законодатель вновь возвращается к усилению вертикали власти, к ее большей централизации [1].

Изначально законопроект после первого чтения предполагал разные варианты назначения главами муниципальных районов, городских поселений и «новых» двухуровневых городских округов - из состава депутатов, но там ничего не говорилось о прямых выборах. На данный момент происходит возврат к ныне действующим нормам, регулирующим порядок выборов глав муниципальных округов в статье 36 131-ФЗ - а это мэры городов, главы районов, главы поселений[3].

Поправки к ФЗ-131 сокращают случаи проведения муниципальных выборов, что уменьшает рычаги воздействия населения на муниципальные структуры и ощутимо урезают самостоятельность местного самоуправления, одновременно расширяя полномочия государства в этой сфере.

Согласно закону, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется с учетом мнения населения соответствующего городского округа. Таким образом, субъекты РФ предоставлено право решать самим: вводить двухуровневое местное самоуправление в городских округах или нет[4].

Депутат Государственной думы IV-VI Вячеслав Степанович Тимченко отстаивает точку зрения, что главным плюсом закона является страховка от конфликта двух сил — законодательного органа и губернатора, которые теперь смогут договариваться в вопросе о назначении глав городов[5]. По мнению сторонников реформы, многие мэры погрязли в политических играх вместо выполнения своих прямых «хозяйственных» обязанностей. Принятые поправки наладят диалог региональных чиновников с муниципальными о совместной работе в хозяйственной и социальной сфере.

По мнению автора, основная проблема российской действительности в системе местного самоуправления: помимо установленной правовыми актами модели, все чаще проявляется еще одна - параллельная ей - новая реальная модель местного самоуправления. Де-юре районы и поселения функционируют автономно друг от друга и от государственной власти; каждый уровень власти занимается решением только своего круга задач; де-факто районы прочно встроены в систему государственной власти и функциональной нагрузки по прямому обеспечению жизнедеятельности местного населения почти не несут. Деятельность поселений относительно автономна, но все же находится под сильным давлением со стороны районов. Федеральный государственный контроль сверх активен в отношении местного самоуправления и действует по субъективным показателям, предпочитая «обходить стороной» губернаторов.

Охватывая результаты четырех этапов реформирования системы местного самоуправления, можно сделать вывод, что нововведения в этой сфере не прекратились. Только ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», претерпел за время своего существования 60 поправок. Сегодня необходимо четко определить основные векторы развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Важнейшим фактором развития местного самоуправления становится максимальное включение в процесс управления территорией непосредственно населения муниципальных

образований, переход от объектно (народ) - субъектных (власть) отношений к субъектно (народ) - субъектным (власть). Необходимо формировать в обществе подлинную культуру самоуправления и, в первую очередь, реализовать комплекс мер по муниципальному просвещению граждан. Отсюда вытекает важная задача - сфокусироваться на донесении до людей объективной информации о возможностях местного самоуправления посредством самых разных коммуникационных площадок - от образовательных учреждений до средств массовой информации.

И инновационное развитие территории, и соблюдение базовых стандартов оказания услуг жителям, и качество реализации национальных проектов- напрямую зависят от муниципальной власти. Поэтому местное самоуправление и люди, составляющие муниципальный класс, нуждаются в самом серьезном внимании и поддержке со стороны государства. Необходимо создать максимально благоприятные условия для работы муниципальных органов, в том числе за счет ограничения избыточного государственного контроля их деятельности.

Источники и литература

- 1) Иванов О. Западная модель местного самоуправления не работает в России. [Электронный ресурс] URL: <http://www.apn.ru/publications/article33948.htm> (дата обращения 25.02.2016).
- 2) Заседание Совета при Президенте по развитию местного самоуправления [Электронный ресурс] URL: <http://www.putin-today.ru/archives/3653> (дата обращения 25.02.2016).
- 3) Чем закончилась реформа местного самоуправления. [Электронный ресурс] URL: https://slon.ru/russia/chem_zakonchilas_reforma_msu-1099211.xhtml (дата обращения 25.02.2016).
- 4) Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации@"
- 5) Дергачев В. Выборов станет еще меньше. Госдума во втором и третьем чтениях утвердила реформу местного самоуправления. [Электронный ресурс] URL: http://www.gazeta.ru/politics/2014/05/20_a_6041649.shtml (дата обращения 25.02.2016).

Слова благодарности

Я благодарна научному руководителю - доктору политических наук Бардакову Алексею Ивановичу за плодотворную работу на протяжении всего моего обучения в стенах Академии государственной службы и порталу Ломоносов за предоставленную возможность выступить на лучшей научной площадке страны.