УДК 332.12

Мельникова Р.И.

Новации в современных подходах к реформированию местного самоуправления в Российской Федерации

В статье проводится ретроспективный анализ ряда практических проблем, связанных с реформированием системы МСУ за период с 1990 г. по настоящее время, и обосновывается необходимость введения законодательных инноваций, дающих возможность дальнейшего развития и совершенствования этого процесса.

Ключевые слова: местное самоуправление, вопросы местного значения, органы местного самоуправления и их полномочия, народовластие, общественный контроль.

Прошедшие два десятилетия начала современной реформы местного самоуправления дают для исследования ее результатов широкий диапазон.

Заметим, что институт местного самоуправления в нашей стране в период 1990–1993 г г., несмотря на внутренние изъяны и трудности, формировался достаточно успешно. Этому в немалой степени способствовал возникший в 1990–1991 г г. и тогда еще не истраченный порыв к социальному творчеству, энтузиазм широких слоев населения.

Но напряженная политическая обстановка этого времени к осени 1993 г. закончилась конституционным кризисом.

Тяжелый удар по формирующейся в стране системе местного самоуправления нанесли Указы Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», изданные после известных событий сентября-октября 1993 г. Эти Указы положили начало так называемой реформе местного самоуправления, получившей название «президентской». На деле «президентская реформа» местного самоуправления означала его сворачивание и замену местным управлением, от которого население фактически отстранялось.

В кризисе власти на местном уровне заключался определенный драматизм ситуации: политика трансформации местных Советов в органы местного самоуправления предполагала постепенность, последовательность, но развитие политических процессов в стране приобрело обвальный характер. В сентябре-октябре 1993 г. прекратили свою деятельность Съезд народных депутатов, Верховный Совет и в соответствии с вышеуказанными Указами Президента РФ – районные в городах, городские в районах, поселковые, сельские, районные и городские Советы народных депутатов. Наряду с названными причинами кризис и крах в 1993 г. советской модели, как отмечается в научной литературе, были обусловлены объективными причинами и предпосылками:

– советская система сохранила иерархический характер, обусловивший медлительность в решении текущих вопросов и снижающий в целом мобильность в деятельности отдельных органов, гибкость и динамизм в определении и осуществлении политики на местном уровне;

– местные Советы как выборные коллегиальные органы были слишком многочисленными по своему составу, что не позволяло обеспечить не только компетентное

обсуждение вопросов на очередных сессиях, но и подчас необходимый кворум для принятия решений. Сказывалось и общее снижение дисциплины в стране, «митинговая эйфория» в деятельности Советов. Все это дискредитировало Советы в глазах населения;

– возможность и эффективность деятельности представительных органов снизились еще более после введения порядка назначения глав администрации вышестоящими органами, усилив, таким образом, дисбаланс в соотношении представительных и исполнительно-распорядительных органов в пользу последних;

– сохранение за органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ права на распределение финансовых средств. Экономическая основа местных Советов в виде муниципальной собственности находилась в процессе формирования, а объем действительных местных сборов и налогов, которыми реально распоряжались местные Советы, был несопоставим с местными финансовыми потребностями[7].

Новые подходы к местному самоуправлению были определены Конституцией РФ 1993 г., которая признала объективную необходимость существования местного самоуправления и обеспечила правовые гарантии его существования на высшем законодательном уровне. Начинается новый этап реформирования местного самоуправления Российской Федерации, в котором формируются и новые походы к созданию современной российской системы местного самоуправления.

Новая Конституция России определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления – муниципальную собственность равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Органы местного самоуправления, в соответствии с Конституцией, наделяются собственной компетенцией, свободой в осуществлении этой компетенции и несут за это ответственность. Самостоятельность местного самоуправления подчеркивается тем, что в соответствии со ст. 12 Конституции РФ, «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Вводя эту норму в Основной закон, законодатель преследовал цель – исключить возможность столь привычного для России прямого административного вмешательства в дела местного самоуправления, дать органам местного самоуправления возможность развивать горизонтальные связи в обществе, поскольку города и сельские населенные пункты не являются экономически замкнутыми и самодостаточными образованиями.

Вместе с тем следует признать, что это положение, не имеющее аналогов в законодательстве стран Запада, до сих пор вызывает споры и сомнения. Их суть состоит в том, что эта норма, якобы выводит местное самоуправление из-под контроля государства.

Но в Конституции речь идет о самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий (компетенций). Полномочия же определяются законом, принимаемым органом государственной власти. К тому же, существует государственный контроль за реализацией переданных местному самоуправлению государственных полномочий, предусмотренный частью 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации; прокурорский надзор за законностью в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления; и, наконец, судебная власть. Кроме того, пределы самостоятельности местного самоуправления определяет его финансово-экономическая база, которая также устанавливается и регулируется правовыми актами государственных органов.

Анализ практической деятельности по формированию новой системы местного самоуправления к 2000 году выявил две крайние позиции:

– с одной стороны, стремление к дальнейшему обособлению и независимости местного самоуправления от государственной власти;

– с другой стороны, сведение местного самоуправления лишь до уровня территориального общественного самоуправления

и попытки установления централизованной системы влияния на развитие МСУ.

Поэтому проблема достижения оптимальной сбалансированности взаимоотношений центр – регион – местное самоуправление продолжает оставаться достаточно актуальной.

Попытки оптимизации отношений государственной власти и местного самоуправления, важнейшие направления и способы этого процесса были определены еще в «Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации», утвержденных Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370.

В данном документе отмечалось, что для эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственных (Российской Федерации) и интересов местных, т.е. общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования. Роль выразителя местных интересов и призвано играть местное самоуправление. Чтобы оно с этой ролью справилось, указываются следующие цели государственной политики в сфере местного самоуправления:

– обеспечение реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;

– создание условий для реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления;

– обеспечение государственных гарантий местного самоуправления.

Однако, как показала практика, эти положения в силу различных и, в первую очередь, политических причин развития Российского государства, остались в значительной степени не реализованными, хотя и имели уже к тому времени закрепление местного самоуправления в Конституции РФ (1993 г.) как самостоятельного уровня власти, не входящей в систему государственного управления.

Это и обусловило необходимость поиска путей дальнейшего совершенствования и развития системы местного самоуправления, что нашло свое отражение в принятии нового Федерального Закона от 6 октября 2003 г. ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с реализации которого был начат новый этап в реформировании местного самоуправления.

Следует отметить, что данный этап реформы за последнее десятилетие может быть охарактеризован как наиболее успешно реализуемый, несмотря на наличие многих нерешенных вопросов и проблем. Тем не менее, сегодня можно констатировать, что завершена работа по формированию территориальной организации местного самоуправления во всех субъектах РФ, созданы в каждом из них органы местного самоуправления, сформирована необходимая нормативно-правовая база.

Социологические следования, проводимые в субъектах РФ среди работников органов местного самоуправления, показывают, что основные направления реформы на местах приживаются и дают свои результаты. Так, например, на территории Воронежской области на вопрос «Стало ли больше самостоятельности в решении проблем местного значения у местной власти?», около 80% респондентов ответили положительно[8]. Но тем не менее, отмечается и ряд проблем, которые препятствуют осуществлению истинного народовластия на уровне муниципальных образований.

Не случайно в Послании Президента В.В. Путина Федеральному Собранию РФ в декабре 2013 г. в качестве одной из приоритетных задач была обозначена задача обновления системы МСУ и отмечено, что проблемы и противоречия в системе МСУ за десять лет в реализации 131-го закона стали очевидными для всех.

Среди этих проблем особенно выделяется нестабильность законодательства о местном самоуправлении. Как отмечает А.Н. Костюков, проведя анализ законодательной базы в сфере местного самоуправления, к январю 2012 г. было принято 68 законов, касающихся изменений и дополнений в ФЗ № 131, в результате чего более половины его статей (56 из 97) претерпели изменения, а также введено 12 новых статей. А общее число изменений закона превысило две сотни[6]. Естественно, что муниципалитеты не успевают перестроить свою

работу под новые реалии, что сказывается на результатах деятельности.

Это потребовало дальнейшего совершенствования законодательства о местном самоуправлении, ликвидации существующих правовых противоречий, таких, например, как не всегда оправданная политика передачи государственных полномочий на муниципальный уровень без достаточного их финансового обеспечения, что создает определенную напряженность и создает условия для нарушения баланса отношений между населением и органами местного самоуправления и др.

С целью ликвидации этих противоречий, повышения роли и самостоятельности местного самоуправления, максимального приближения этого уровня власти к людям, которые проживают на конкретных муниципальных территориях и был принят Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Этим законом определяются меры, способствующие обретению необходимой степени политического единства народа и власти. Здесь главная новация заключается в том, что регионам предоставляется право самим определять способы избрания главы муниципального образования – напрямую населением или из состава представительных органов власти, предусматривая для всех муниципальных образований четыре варианта формирования органов местного самоуправления. Во всех вариантах речь идет о сотрудничестве самостоятельных уровней власти, объединяющих усилия для достижения единой цели – благополучия граждан.

Кроме этого, внесены коррективы в порядок формирования представительного органа муниципального района, которые теперь в соответствии с принимаемым законом субъекта РФ будет формироваться или на равном от каждого поселения делегирования депутата или на пропорциональной основе. При этом при последнем варианте ни у одного муниципального образования не должно быть больше одной трети представителей.

Внесены изменения и пропорции конкурсной комиссии для утверждения представительным органом главы местной администрации. Ее состав должен состоять на 50% из экспертов представительного органа муниципального образования, а вторая половина – из экспертов от региона (против 70:30 в настоящее время). При этом эксперты от региона будут направляться не региональным парламентом, а губернатором. Обоснование этому лежит в плоскости повышения и равной ответственности муниципальной и региональной власти за кадровый состав глав местной администрации, которые исполняют переданные им региональной исполнительной властью полномочия за счет бюджетных средств субъекта РФ. Данный закон призван устранить существующие противоречия между государственным и муниципальным уровнями власти, способствовать организации работы в едином стиле, по единым нормативам. Обращает на себя внимание, что в соответствии с ФЗ № 136 значительно сокращается перечень вопросов местного значения, которые первоначально насчитывали до 33 наименований. Теперь в исключительном ведении муниципальных образований закреплен их минимум – для сельских поселений – 13 полномочий, а для всех остальных муниципальных образований – 16.

В законе установлены также перечни полномочий и вопросов, которые не могут передаваться на вышестоящие уровни власти управления. При этом они могут дополняться региональным законодательством с обязательным обеспечением финансовыми ресурсами на их исполнение.

Как видим, принятый в мае 2014 г. Федеральный закон № 136 вносит значительные коррективы в организационно-правовые основы функционирования местного самоуправления, затрагивая в значительной мере сельские поселения в части вопросов местного значения, а остальные типы муниципальных образований – в части полномочий. По идее эти изменения должны способствовать последовательному продолжению

укрепления института местного самоуправления как одного из приоритетов государственной политики, созданию такого уровня власти, до которого, по словам В.В. Путина, произнесенным им на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, – «граждане должны, что называется, в прямом смысле слова рукой дотянуться»[3].

И сегодня задача каждого органа местного самоуправления и субъекта РФ, реализуя конституционные и законодательные основы местного самоуправления, добиваться того, чтобы шло укрепление не только взаимодействия муниципальных и государственных органов в развитии местного самоуправления, но активное участие самого населения в решении вопросов местного значения. К сожалению, эта проблема продолжает оставаться значительно актуальной и сегодня. Так, например, социологические исследования по Воронежской области показали, что вовлечение и участие граждан в реализации принципов местного самоуправления на территории муниципальных образований увеличилась очень незначительно. Если в 2000 г., по признанию жителей, оно составляло около 20%, то к 2012 г. повысилось до уровня 32%[9]. Конечно, несмотря на некоторые положительные тенденции, на сегодняшний день говорить о высокой повсеместной активности пока рано. Но все же нельзя не заметить поиск новых, современных подходов к решению этой проблемы. В администрациях муниципальных образований созданы и функционируют структурные подразделения, осуществляющие связь с общественными объединениями и организациями, основными целями взаимодействия муниципальной власти с ними являются поддержка общественных инициатив, консолидация сил гражданского общества в решении социально значимых проблем и дальнейшего развития местного самоуправления. В практику муниципальной деятельности начинают внедряться принципы общественного контроля как формы участия в управлении, соединяющей интересы и потребности всех членов территориального сообщества в руководящую волю[4].

Предстоящий политический сезон 2015–2016 годов будет направлен на дальнейшее развитие реформы местного самоуправления, реализация которой будет основана на принятом в мае 2014 г ФЗ № 136 вкупе с ФЗ № 131 (2003 г.), по своей сущности, по определению В. Кидяева, председателя комитета Государственной Думы России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, названной «одним из первых национальных проектов, начатых Президентом РФ В.В. Путиным[5].

References

1. Ob obshhih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii»: Federal'nyj zakon ot 6.10.2003 g. № 131-FZ [On general principles of organization of local government in the Russian Federation «Federal Law of 10.06.2003, № 131-FZ], SZ RF, 2003, № 40, St. 3822. (In Russ.)

2. O vnesenii izmenenij v St. 26 Federal'nogo zakona «Ob obshhih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh), ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub-#ektov Rossijskoj Federacii i Federal'nyj zakon «Ob obshhih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii»: Zakon ot 27.05.2014 g. № 136-FZ [On Amendments to Art. 26 of the Federal Law «On general principles of organization of legislative (representative) and executive authorities of the subjects of the Russian Federation and the Federal Law» On general principles of organization of local government in the Russian Federation «Law of 27.05.2014, № 136-FZ], SZ RF. 2014, № 22, St. 2770. (In Russ.)

3. Putin V.V. Zakon dast bol'she polnomochij organam mestnogo samoupravlenija [The law will give more powers to local authorities], Stenogramma zasedanija Soveta pri Prezidente RF po razvitiju mestnogo samoupravlenija. Ivanovo, 26 maja 2014 g. , Voprosy mestnogo samoupravlenija, 2014, № 3, p. 51. (In Russ.)

4. Goncharov V., Kovaleva L. Ob instrumentah obshhestvennogo kontrolja organov ispolni-

tel'noj vlasti v Rossijskoj Federacii [The means of public control of the executive power in the Russian Federation], Vlast', 2009, № 1, p. 72. (In Russ.)

5. Kidjaev V. My uhodim ot shablonov i jeto pravil'no [We are moving away from patterns and that's right], Municipal'naja vlast', 2014, 3 12, p. 7. (In Russ.)

6. Kostjukov A.N. Mestnoe samoupravlenija novaja gosudarstvennaja zashhita [Local government as the protection of the new state], Konstitucionnoe i municipal'noe pravo, 2012, № 12, p. 52. (In Russ.)

7. Mel'nikova R.I. Reformy mestnogo samoupravlenija i stanovlenie grazhdanskogo obshhestva: social'nyj opyt Rossii [Local government reform and the development of civil society: social experience of Russia], Voronezh: Izd-vo Bolhovitinova, 2005, p. 233. (In Russ.)

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

[2] О внесении изменений в ст. 26 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»: Закон от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 22. – Ст. 2770.

[3] Путин В.В. 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.

[4] Гончаров В., Ковалева Л. Об инструментах общественного контроля органов исполнительной власти в Российской Федерации // Власть. – 2009. – № 1. – С. 72.

[5] Кидяев В. Мы уходим от шаблонов и это правильно // Муниципальная власть. – 2014. – 3 (12). – С. 7.

[6] Костюков А.Н. Местное самоуправления новая государственная защита // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 52.

[7] Мельникова Р.И. Реформы местного самоуправления и становление гражданского общества: социальный опыт России. – Воронеж: Изд-во Болховитинова, 2005. – С. 233.

[8] Исследование проводилось кафедрой политологии, государственной и муниципальной службы МАУ ВПО ВИЭСУ в 2012–2013 г г. в рамках проекта «Формирование имиджа органов местного самоуправления: проблемы, перспективы». Опрошено 2568 респондентов на территории муниципальных образований Воронежской области. Руководитель проекта – Мельникова Р.И., проф., д-р социол. наук.

[9] Указанное социологическое исследование кафедры политологии, государственной и муниципальной службы МАУ ВПО ВИЭСУ.