УДК 332.66 **DOI: 10.12737/11959**

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Меркулова К. Г.[1]

Автор статьи актуализировала проблему выбора моделей управления муниципальными образованиями в процессе реформирования местного самоуправления. В статье характеризуются политико-управленческие тенденции управления муниципалитетами в современной России. Аргументированы направления совершенствования институциональной базы развития местного самоуправления в условиях муниципальной реформы. Автор рассматривает вопрос развития вариативности структуры органов местного самоуправления с учетом внесения поправок в действующее федеральное законодательство.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная реформа, муниципалитет, муниципальное образование, глава муниципалитета

INSTITUTIONAL ORGANIZATION OF BODIES OF LOCAL GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF MUNICIPAL REFORM

MERKULOVA K.G. - Applicant at the Department of Sociology and Political Science, Voronezh State University (Russian Federation, Voronezh), e-mail: oragsob@mail.ru

The author updated the problem of choosing management models of municipalities in the process of local government reform. Political and administrative trends of management of the municipalities in contemporary Russia are characterized in the article. Ways of improving the institutional framework of development of local government in terms of municipal reform are discussed in the article. The author touches the issue of variability of the structure of local self-government taking into account the amendments to the federal legislation.

Keywords: local government, municipal reform, municipality, head of the municipality.

Меркулова Ксения Геннадьевна – Воронежский государственный университет, соискатель кафедры социологии и политологии (Российская Федерация, г. Воронеж), e-mail: oragsob@mail.ru

Инновации в сфере государственного управления в современной России не могут не транслироваться через механизм местного самоуправления. Именно от внедрения инновационных практик в этом первичном звене системы власти зависят характер и вектор общественного развития. Генеральной целью муниципальной реформы в Российской Федерации является модернизация её общественно-политического института, играющего ключевую роль в укреплении демократии в обществе.

Для России, осуществляющей демократический процесс в постоянной противоречивости формы и содержания, наиболее актуальна проблема усиления эффективности местного самоуправления в решении конкретных вопросов жизнедеятельности города, муниципального образования, района [1]. Сегодня особенно значимы вопросы модернизации действующей модели местного самоуправления с целью её адаптации к потребностям местных сообществ. Обширная территория, неразвитая инфраструктура «в ситуации пролонгации последствий мирового экономического кризиса обнаружили проблему формирования теоретически обоснованной модели организации органов местного самоуправления, отвечающей целям и задачам общественного и государственного строительства»[2]

Следует сказать, что институт муниципальных органов власти представляет собой основу и ядро демократического правопорядка, он имманентно подвержен серьёзной двусторонней нагрузке - проводник государственной политики и воли населения. Местное самоуправление в России следует оценить как сложный механизм, который, являясь в определённой степени автономным, что выражается в выборности органов местного самоуправления, наличии исполнительного аппарата, муниципальной собственности и т.д., функционирует под контролем центральной власти, в значительной степени «интегрирован в государственный механизм, выполняет функции, имеющие общенациональное значение, число которых увеличивается с расширением социальных функций современного государства»[3].

В более широком понимании развитый институт местного самоуправления отражает, с одной стороны, высокий уровень общественной и гражданской самоорганизации, а с другой - наличие реальной децентрализации управленческих функций в рамках системы публичного управления. Мы приходим к пониманию, что баланс государственного и общественного начал в управленческом процессе позволяет идентифицировать местное самоуправление как индикатор демократических преобразований, способствующий целесообразному принятию политических решений на всех уровнях власти.

Развитие института местного самоуправления включает в себя множество аспектов, однако в числе ключевых следует выделить формирование и развитие системы управления муниципалитетом. По нашему убеждению, именно система управления способна запустить в действие ресурсный потенциал и социальную активность местного сообщества в целях разрешения общественно значимых проблем. Указанные обстоятельства аргументируют значимость структурной организации и распределения полномочий, а также порядка формирования

[1] Тощенко Ж. Т., Цветкова Г. А. Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет? // Социологические исследования. - 2006. - № 8. - С. 79.

[2] См.подробнее: Цыбаков Д.Л., Малик Е.Н. Оценки России в общественно - политической мысли запада: исторический анализ // Образование и общество. - 2014. -Т. 6. – № 89. - С. 12.

[3] Тарасов Е. Н., Кушнир В. В. Местное самоуправление: традиции, инновационный подход, технология (опыт Пушкинского района Московской области) // Красновские чтения. М., - 2011. - С. 49-50.

органов муниципальной власти. Немаловажное значение здесь имеет и то обстоятельство, что модель организации местной власти оказывает серьезное влияние на характер взаимоотношений с другими уровнями публичного управления.

Процесс реформирования местного самоуправления, осуществляемый в рамках реализации Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», определил осуществление институционального выбора между тремя вариантами организации управления в органах муниципальной власти. Данный институциональный выбор обозначен различными факторами, в их числе: влияние федеральных политических процессов, характер регионального политического режима, интересы, идеологические предпочтения и стратегии региональных и локальных игроков. Федеральный закон вносил определенную упорядоченность в значительную часть вопросов организации и функционирования местного самоуправления и расширил спектр демократических практик, реализуемых на местном уровне, включая:

- выборы органов МСУ;
- местные сходы и референдумы;
- право народной инициативы;
- консультативный опрос;
- слушания по бюджету и его исполнению.

Создание системы органов управления муниципалитетами как формы народовластия, обеспечивающей участие населения в принятии решений местного значения, в значительной степени обусловлено *новыми демократическими подходами*[1], характеризующими современный период развития гражданского общества в России.

Институт местного самоуправления в своем историческом аспекте всегда выступал стабилизатором отношений между государством и обществом, что особо проявляется в кризисные и переходные этапы. Исторические факты обнаруживают следующие обстоятельства: при усилении центральной власти самоуправление, по сути, «становилось компромиссом между верховной властью и входящими в состав единого государства территориями, тем самым являясь одним из инструментов управления»[2].

Учитывая вышесказанное, следует отметить, что в рамках реформирования политической системы в Российской Федерации модернизация института МСУ не может не отвечать вызовам времени и современным реалиям.

Доминирующим результатом политических изменений в условиях проведения муниципальной реформы прослеживается углубление политического и административного контроля вышестоящих уровней властной иерархии над нижестоящими, включая расширение полномочий региональных органов власти по формированию институционального дизайна и определению объема полномочий органов местного самоуправления в рамках федерального законодательства. Тем не менее эффективная модернизация органов местного самоуправления предполагает более активное использование опыта осуществления субнациональной демократии с высокой степенью доступности участия граждан в местных делах, в частности в форме прямых и совещательных форм демократии, скорость реагирования органов местного самоуправления на политические проблемы.

[1] Дементьев А. Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации // Конституционное и муниципальное право. - 2009.- № 4. - С. 19.

[2] Каверзин М. Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник РУДН. - 2003. - № 4. - С. 16

В рамках логики централизации и управленческой консолидации в начале февраля 2015 года путем внесения поправок в федеральное законодательство добавлены еще две модели организации муниципальной власти[1]. Соответствующие поправки в 131-й Федеральный закон позволяют наделять глав администраций статусом высшего должностного лица, то есть они будут являться главами муниципальных образований. Кроме того, регионам даются на выбор два варианта определения руководителей городов и районов: из числа муниципальных депутатов или по той же схеме, по которой сейчас назначают «сити-менеджеров».

Закон вводит новую форму избрания главы муниципального образования. Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования может быть избран не только представительным органом муниципального образования из своего состава, но также представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Следовательно, вариативность моделей организации муниципальной власти не только сохранена, напротив – она расширена. Регионам предоставлено право самостоятельно выбрать наиболее оптимальную модель с учетом сложившихся на местах традиций. Например, может быть предложен вариант избрания главы муниципального образования, возглавляющего также местную администрацию, представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В схеме избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава предусмотрена возможность не исполнять полномочия председателя представительного органа, но возглавлять местную администрацию. Здесь все зависит от конкретных решений, принятых на местах.

Практика показала, что если в качестве высшего должностного лица органов местного самоуправления выступают одновременно и глава муниципального образования, и глава местной администрации, то это зачастую может привести к возникновению конфликтов, порой сложно разрешимых[2]. Тем самым внесенные в закон поправки, по сути, направлены на развитие вариативности структуры органов местного самоуправления и более гибкий учет местных особенностей.

Предоставление федеральным законодателем региональным властям права широко воздействовать на институциональный дизайн местного самоуправления приведет в ближайшем будущем к резкому росту разнообразия подходов к построению местной власти и ее политико-управленческих конфигураций.

В заключение отметим, что институт местного самоуправления является фундаментом любой демократической системы, его развитие позволяет гарантировать стабильность в политической и экономической сферах общества, так как он находится на уровне, максимально приближённом к населению[3]. Институциональная организация органов муниципальной власти нуждается в дальнейшей модернизации как части процесса демократизации общественной и политической систем страны, цель которой состоит в повышении уровня качества

[1] ФЗ РФ от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета от 6 февраля 2015 г. В «РГ» - Федеральный выпуск №6595

[2] Меркулов П.А. Актуальные проблемы подготовки управленческих кадров в современной России // Вестник государственного и муниципального управления. - 2014. - № 3. - С. 58.

[3] Елисеев А. Л. Кадровое обеспечение реализации государственной молодежной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях // Вестник государственного и муниципального управления. - 2014. - № 3. - С. 79.

жизни и благосостояния граждан.

Сегодня перед государством и населением остро встаёт вопрос о необходимости усиления взаимной ответственности органов власти и должностных лиц местного самоуправления при принятии органами местной власти противоправных решений, неисполнении или ненадлежащем исполнении должностными лицами своих обязанностей, приведшим к неблагоприятным последствиям и т.п. Опыт ведущих стран доказывает, что создание системы МСУ занимает длительный период проб, ошибок, приобретений, экспериментов, инноватики, но это оправдывается достижением целей современного демократического государства и общества.

Библиография/ **References:**

1. Дементьев А. Н. Теории местного самоуправления и их современные и интерпретации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 4. – С. 18–25.

2. Елисеев А. Л. Кадровое обеспечение реализации государственной молодежной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях // Вестник государственного и муниципального управления. – 2014. – № 3. – С. 78–81.

3. Каверзин М. Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник РУДН. 2003. – № 4. – С. 13–19.

4. Меркулов П.А. Актуальные проблемы подготовки управленческих кадров в современной России // Вестник государственного и муниципального управления. – 2014. – № 3. – С. 55–59.

5. Тарасов Е. Н., Кушнир В. В. Местное самоуправление: традиции, инновационный подход, технология (опыт Пушкинского района Московской области) // Красновские чтения. М., 2011. – С. 47–52.

6. Тощенко Ж. Т., Цветкова Г. А. Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет? // Социологические исследования. – 2006. – № 8. – С. 78–86.

7. Цыбаков Д.Л., Малик Е.Н. Оценки России в общественно политической мысли запада: исторический анализ // Образование и общество. – 2014. – Т. 6. – № 89. – С. 11–14.

1. Dement'ev, A. N. (2009) Teorii mestnogo samoupravleniia i ikh sovremennye i interpretatsii [heories of local governments and their modern and interpretation] // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and Municipal Law]. – № 4. – P. 18–25. (In Russ.)

2. Yeliseyev, A. L. (2014) Kadrovoe obespechenie realizatsii gosudarstvennoi molodezhnoi politiki na federal'nom, regional'nom i munitsipal'nom urovniakh [Staffing implementation of the state youth policy at the federal, regional and municipal levels] // Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Journal of Public and Municipal Administration]. – № 3. – P. 78–81. (In Russ.)

3. Kaverzin, M. Iu. (2003) Gosudarstvo i mestnoe samoupravlenie: problemy vzaimodeistviia [State and local government: the problem of interaction] // Vestnik RUDN [The Bulletin of Peoples` Friendship University of Russia Series Political Science]. – № 4. – P. 13–19. (In Russ.)

4. Merkulov, P. A. (2014) Aktual'nye problemy podgotovki upravlencheskikh kadrov v sovremennoi Rossii [Actual problems of management training in modern Russia]// Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Journal of Public and Municipal Administration]. – № 3. – P. 55–59. (In Russ.)

5. Tarasov, E. N., Kushnir, V. V. (2011) Mestnoe samoupravlenie: traditsii, innovatsionnyi podkhod, tekhnologiia (opyt Pushkinskogo raiona Moskovskoi oblasti) [Local government: the tradition of an innovative approach, the technology (the experience of the Pushkin district, Moscow region)] // Krasnovskie chteniia. – M. – P. 47–52. (In Russ.)

6. Toshchenko, Zh.T., Tsvetkova G.A. (2006) Izmenilis' li problemy mestnogo samoupravleniia za poslednie 10 let? [Change any problems of local government for the past 10 years?] // Sotsiologicheskie issledovaniia [Sociological Studies]. – № 8. – P. 78–86. (In Russ.)

7. Tsybakov, D. L., Malik, E. N. (2014) Otsenki Rossii v obshchestvenno politicheskoi mysli zapada: istoricheskii analiz [Estimates of Russia's social and political thought of the West: a historical analysis] // Obrazovanie i obshchestvo [Education and Society]. – T. 6. – № 89. – P. 11–14. (In Russ.)