УДК: 316.422:352(470.324) DOI: 10.22394/2071-2367-2017-12-6-205-211

РЕФОРМАТОРСКИЙ ТРЕНД В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

***Полтавская Т.Н.*[1]**

В 2014 г. в России начался новый этап реформирования системы местного самоуправления. Одним из главных вопросов, решение которого предстояло найти, был вопрос о соотношении местного самоуправления и государственной власти. На основании опыта реформы в Воронежской области можно заключить, что такие меры, как менеджеризация муниципалитетов и попытки введения корпоративных начал в местное самоуправление, следует характеризовать как весьма прагматичные шаги, направленные на повышение эффективности управления и снижение конфликтности на муниципальном уровне. Выбранное направление развития требует уточнения общих принципов организации местного самоуправления, оптимизации его структуры, развития экономически независимой власти на местах и ее приближения к гражданам, вовлечения жителей в управленческий процесс.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная реформа, Воронежская область.

REFORMING TREND IN LOCAL GOVERNMENT AND DEVELOPMENT PROSPECTS FOR THE VORONEZH REGION

POLTAVSKAYA T.N. – Postgraduate student, Voronezh branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Voronezh), e-mail: tanya9204207791@mail.ru

In 2014 Russia began a new stage of reforming the system of local self-government. One of the main issues, the solution of which was to be found, was the question of the relationship between local government and state power. Based on the experience of reform in the Voronezh region, it can be concluded that such measures as the management of municipalities and attempts to introduce corporate principles into local self-government should be characterized as very pragmatic steps aimed at improving management efficiency and reducing conflict at the municipal level. The chosen direction of development requires specification of the general principles of organization of local self-government, optimization of its structure, development of economically independent power in the localities and its approach to citizens, involving residents in the management process.

Keywords: local self-government, municipal reform, Voronezh region.

В 2014 г. в России начался новый этап реформирования системы местного самоуправления. Действующая система вызывала критику как со стороны исследователей, так и со стороны практиков. Пожалуй, одним из главных вопросов, оптимальное решение которого предстояло найти, был вопрос о соотношении местного самоуправления и государственной власти. После того, как актуальность реформирования МСУ была отмечена

Полтавская Татьяна Николаевна – аспирант, Воронежский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 394005, Россия, г. Воронеж, Московский пр-т, д.143, e-mail: tanya9204207791@mail.ru

президентом, были подготовлены изменения в законодательство. Новым федеральным законом были внесены изменения, касавшиеся видов муниципальных образований, порядка формирования органов муниципальной власти, характера распределения полномочий между муниципальной властью и органами власти субъекта Федерации и способа обеспечения реализации переданных полномочий[1].

Что касается новых видов муниципальных образований, то это изменение предполагало дать возможность крупным городам, став «городскими округами с внутригородским делением», выделить в своей структуре внутренние районы со статусом муниципальных образований. Решение о применении такой модели и правовая регламентация ее практического осуществления возлагались на субъекты Федерации. По сравнению с законом № 131-ФЗ количество позиций, которые были отнесены к предмету регулирования субъектов РФ, возросло. При этом в обязательном порядке регионы должны были осуществить регулирование лишь двух аспектов – порядка формирования представительного органа муниципального района и порядка избрания глав муниципальных образований.

Организация самоуправления внутри муниципальных образований нового типа также была вариативной. Представительные органы можно формировать как из состава представительных органов районов (при возможности устанавливать норму представительства в зависимости от численности населения), так и путем прямых выборов. В последнем случае главу муниципального образования нового типа можно как избирать всенародно, так и избирать представительным органом из его состава. Если же представительный орган городского округа с внутригородским делением или муниципального района, в состав которого входят поселения, формируется из состава представительных органов более мелких муниципальных образований, то глава администрации работает по контракту сроком от двух до пяти лет.

При этом ФЗ №136 закрепил влияние региональных властей на процесс конкурсного избрания «сити-менеджера», увеличив долю представителей субъекта в конкурсной комиссии с одной трети до половины ее состава. В этом решении, а также в том, что субъекту Федерации отводится самостоятельная роль в определении организационных форм МСУ, многие критично настроенные эксперты увидели дальнейший отход от принципа самостоятельности местного самоуправления, закрепленного в Конституции и в Европейской хартии местного самоуправления[2].

В частности, отмечалось, что перенос полномочий сельских и городских поселений на уровень районов уменьшает самостоятельность первых во многих очень важных для них вопросах. Также встречается мнение о том, что такая передача полномочий может в перспективе привести к деградации управления на поселенческом уровне. При этом будет происходить возрастание нагрузки как на администрацию, так и на представительные органы муниципалитетов, что может снизить качество их работы. А практика совмещения депутатских должностей на поселенческом и районном уровне может привести к конфликту интересов.

Рядом специалистов высказывается также мнение о том, что новый виток преобразований

[1]Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

[2]Макаркин А. Народу не оставят права выбора // Новая газета. – 14.10.2014. – URL: http://www.novayagazeta.ru/politics/65726.html; Дергачев В. Выборов станет меньше // Газета.ru. – 2014. – 20 мая. – URL: http:// www.gazeta.ru/politics/2014/05/20_a_6041649.shtml]

в области взаимоотношений государственной и муниципальной власти возвращает систему вспять, воссоздавая ситуацию, характерную для периода действия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ. При этом недостатком данного закона, от которого и стремились уйти с принятием Федерального закона № 131-ФЗ в 2003 г., была практика чрезмерного вмешательства региональных властей в дела местного самоуправления[1]. Мнение о том, что сама практика закрепления за региональной властью права принятия решения о системе местного самоуправления является крайне недемократичной, отчасти подтвердилось тем, что многие регионы поспешили воспользоваться предоставленной возможностью для сокращения числа прямых выборов на муниципальном уровне.

Укрепление роли региональных властей во взаимодействии с местным самоуправлением действительно было сознательным выбором, положенным в основу новой реформы. Но региональные власти были определены в качестве института политической системы, делающего такой выбор, исходя из глубокого понимания специфики региона и анализа имеющихся ресурсов. При этом неизбежно увеличивалась и их ответственность[2]. Поэтому такой подход к реформированию можно оценивать как создание достаточно гибкого инструмента региональной политики.

Изменения коснулись перечня вопросов местного значения и их распределения. Так, был значительно сокращен перечень вопросов, предусмотренных для сельских поселений (с 39 до 13). В частности, такие вопросы, как ремонт местных дорог, газификация, электроснабжение, теплоснабжение, водоотведение, водоснабжение, вопросы планирования территорий, содержание жилого фонда, жилищный контроль, архитектура и строительство, были переданы в муниципальные районы. Следует отметить, что муниципальные образования первого уровня редко обладали достаточными ресурсами для решения этих вопросов. Однако их передача на второй уровень требовала организационной перестройки и увеличила нагрузку на муниципальные районы.

За региональными властями также была закреплена возможность перераспределять полномочия между органами субъектов и органами местного самоуправления на срок, не выходящий за пределы срока полномочий представительного органа власти субъекта Федерации. При этом был определен перечень тех полномочий, которые должны оставаться в исключительной компетенции органов местного самоуправления. Это управление муниципальной собственностью, вопросы местного бюджета, охрана общественного порядка на территории муниципального образования, установление структуры органов МСУ, изменение границ муниципального образования.

Дальнейшие преобразования были связаны с принятием в июне 2014 г. Закона № 165-ФЗ[3], который дал возможность небольшим поселениям (с численностью жителей более 100 и не более 300 человек) отказаться от формирования представительных органов и осуществлять их полномочия на сходе граждан. Отдельные положения были посвящены проблемам местных бюджетов, в частности выравниванию бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов.

В Воронежской области для выработки оптимального подхода к имплементации Закона

[1]Бялкина Т.М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 8 (45) август. –С.1613.
[2]Бабичев И. Муниципальный передел // Российская Федерация сегодня. – 2014. – № 13/14. – С. 18.
[3] Федеральный закон № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

№136-ФЗ по инициативе губернатора А. В. Гордеева была сформирована специальная рабочая группа по подготовке проектов нормативных правовых актов. Перед ней была поставлена задача организовать обсуждение в муниципальных образованиях Федерального закона № 136-ФЗ и возможных вариантов его реализации в регионе. Результатом должны были стать предложения по поводу концепции необходимых региональных законов[1]. В результате группа приняла решение о предоставлении муниципальным образованиям права самостоятельно осуществлять выбор одного из двух вариантов как в процессе формирования районного Совета народных депутатов, так и в процессе избрания глав муниципальных образований[2]. Этот выбор должен был быть закреплен в уставах муниципальных образований. Было поддержано и предложение представителей муниципалитетов о закреплении в Законе Воронежской области за поселениями дополнительно шестнадцати вопросов местного значения.

При этом в Воронежской области идея создания муниципального образования нового типа – городского округа с внутригородским делением, как и в большинстве регионов России, не встретила поддержки. Высказывалось мнение о том, что такие преобразования приведут к излишней бюрократизации, увеличению количества муниципальных служащих, росту расходов, многочисленным сложностям с разграничением полномочий между внутригородскими районами и городским округом, неизбежному их дублированию в переходный период. Было признано, что подобные изменения не повысят качество управления городским хозяйством, а создадут дополнительные риски.

Итак, новый этап реформирования наделил регионы достаточно гибким инструментом реорганизации отношений между государственной властью субъекта и органами местного самоуправления. Появилась регламентированная возможность учитывать специфические местные особенности, допуская вариативность организационных форм МСУ в рамках одного субъекта Федерации.

В итоге Воронежская областная Дума 30 октября 2014 г. приняла Закон «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий»[3]. В отличие от других регионов, в соответствии с рекомендациями рабочей группы он предоставлял муниципальным образованиям широкие возможности выбора способа формирования органов местного самоуправления. Фактически на момент принятия закона к сохранению прямых всенародных выборов представительных органов власти склонялись в десяти муниципальных районах. Несколько большее число – 15 районов – приняли решение отказаться от практики прямых выборов и сформировать представительные органы из числа глав и депутатов представительных органов поселенческого уровня.

Этот способ формирования был опробован в таких районах области, как Новохоперскиий, Подгоренский, Рамонский, Репьевский и Эртильский. К его достоинствам можно отнести активизацию взаимодействия между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в их состав поселений, сокращение расходов на организацию выборов и предвыборных кампаний. Представители муниципальных районов отмечают, что такая практика, как ни парадоксально, позволяет защищать интересы поселений, поскольку в

[1]Агибалов Ю. В. Муниципальная реформа 2014 года: шаг вперед, или два назад? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – № 4. – С. 23–33.
[2] Агибалов Ю.В. Указ. соч. – С.32
[3]Закон Воронежской области от 10 ноября 2014 года № 149-ОЗ «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий»

представительный орган района попадают реальные представители малых муниципальных образований, тогда как на прямых выборах могут выдвигаться кандидаты, представляющие внешние интересы.

Что касается глав муниципалитетов, то к концу 2014 г. только один городской округ из трех (Воронеж) и три муниципальных района – Аннинский, Лискинский и Новоусманский– сохраняли прямые выборы. Расширение практики конкурсного избрания «сити-менеджеров» происходило в масштабах всей страны. Новый закон стал катализатором усиления этой тенденции: после его принятия было отмечено множество случаев отказа от прямых выборов главы муниципалитета, тогда как ни один региональный центр не воспользовался возможностью их восстановления. Воронеж долгое время оставался единственным среди своих соседей региональным центром, где прямые выборы главы города сохранялись.

В регионе практика перехода к конкурсному избранию главы муниципалитета была связана со стремлением снизить уровень политической конфликтности ради повышения эффективности управления. Позиция главы региона А. В. Гордеева по этому вопросу была сформулирована и проводилась последовательно с самого начала его первого губернаторского срока[1].

Такая позиция, ориентированная на повышение качества управления, потребовала принятия ряда мер, среди которых можно назвать повышение требований к «сити-менеджерам», принятие программ поддержки муниципальных образований и поддержку территориальных органов самоуправления.

Если говорить о «сити-менеджерах», то многие сторонники такого способа организации муниципального управления считают, что требования, заложенные в региональном законе о муниципальной службе[2], в отличие от всенародных выборов, являются надежной гарантией того, что муниципалитет не возглавит некомпетентный популист. Они также считают, что зависимость избранного кандидата от поддерживающих его элит и групп интересов более пагубна для качества управления, чем зависимость от должностных и выборных лиц, выдвигающих и рассматривающих кандидатуру наемного управляющего. Иными словами, четко сформулированный контракт управляющего представляется более надежной гарантией, чем выраженное на выборах политическое доверие. Аргументом «против» может служить то, что отказ от выборности на муниципальном уровне является простым решением весьма сложной проблемы учета многообразных интересов граждан.

Тем не менее «прагматическая» позиция возобладала и была подкреплена законодательными мерами. В 2016 г. в Воронежской области был принят закон, повысивший требования к сити-менеджерам [3]. В Закон № 149-ОЗ была введена четвертая статья, которая регулировала проведение конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования.

В соответствии с ним порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования должен устанавливаться представительным органом. Кандидат не должен иметь ограничений пассивного избирательного для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления. В муниципальном образовании могут быть

[1]Гордеев А. В. Путь к ликвидации «двоевластия» // Самоуправление : теория и практика. – 2009. – № 7–8;Гордеев А. В. Обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления Воронежской области // Власть. – 2016. – №3.

[2]Закон Воронежской области № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области»

[3]Закон Воронежской области от 25 ноября 2016 года № 149-ОЗ О внесении изменения в Закон Воронежской области «О Порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий».

установлены различные требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам кандидатов, но, если речь идет о городском округе, значимым требованием должно быть наличие высшего образования. Также устанавливалось требование конкурентности: представительному органу муниципального образования для проведения голосования конкурсная комиссия должна представить не менее двух зарегистрированных кандидатов.

Что касается программ поддержки муниципальных образований, то в 2014 г. началось действие рассчитанной на пять лет (2014–2019 годы) программы «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления»[1]. В качестве ее основных задач были определены содействие социально-экономическому развитию муниципальных образований Воронежской области, стимулирование органов МСУ к наращиванию экономического потенциала, стимулирование и организация переселения соотечественников в регион, обеспечение доступности и повышения качества государственных услуг в сфере регистрации актов гражданского состояния, популяризация института семьи. Объем финансирования программы в 2015 г. составил 689 млн. руб., на 2016 г. – 657 млн. руб. и на 2017 г. – 459 млн. руб. Наиболее значимым целевым показателем программы является темп роста налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов (ожидаемый - не менее 110%.)

Также департаментом по развитию муниципальных образований региона был утвержден годовой план социального развития сельских населенных пунктов области. Над его реализацией работают не только органы местного самоуправления, но и различные профильные департаменты регионального правительства и специально назначенные кураторы районов[2].

Достаточно серьезные изменения на новом этапе реформы коснулись местного самоуправления в региональном центре. Прежде всего был изменен порядок выборов представительного органа власти – городской Думы Воронежа. Если ранее она избиралась по мажоритарной системе, применяемой в двухмандатных избирательных округах, которых было 18, то в результате реформы был осуществлен переход к смешанной системе, опробованной на выборах областной Думы, при этом по спискам замещается треть мест. Как и на выборах более высокого уровня, партийные списки разбиваются на общую часть и территориальные группы.

По некоторым данным, в Воронежской области можно говорить об определенных положительных тенденциях в развитии местного самоуправления, фиксируемых общественным мнением[3]. При этом объективной составляющей позитивных изменений выступает повышение уровня профессионального образования муниципальных служащих. Следует отметить, что текущий этап реформы еще не завершен. Поэтому, несмотря на ее многочисленные положительные оценки, существуют и некоторые риски, связанные прежде всего с нарушением баланса в сторону чрезмерного повышения участия региональных властей в делах местного самоуправления.

Тем не менее практика реализации муниципальной реформы в Воронежской области свидетельствует о том, что местное самоуправление вполне может действовать в гармонии и взаимодействии с государственной властью на равноправных началах. Такие меры, как менеджеризация муниципалитетов и попытки введения корпоративных начал в местное

[1]Постановление Правительства Воронежской области от 9 декабря 2013 года № 1072 «Об утверждении государственной Программы Воронежской области «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления».

[2]Гордеев А. В. Обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления Воронежской области // Власть. – 2016.– №3. –С.8.

[3] Селютин В.И. Местное самоуправление: некоторые итоги реформирования в экспертных оценках // Власть. – 2016. – №3.

самоуправление, следует характеризовать как весьма прагматичные шаги, направленные на повышение эффективности управления и снижение конфликтности на муниципальном уровне. Выбранное направление развития требует уточнения общих принципов организации местного самоуправления, оптимизации его структуры, развития экономически независимой власти на местах и ее приближения к гражданам, вовлечения жителей в управленческий процесс.

Библиография/References:

1. Агибалов Ю. В. Муниципальная реформа 2014 года: шаг вперед, или два назад? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – № 4.
2. Бабичев И. Муниципальный передел // Российская Федерация сегодня. – 2014. – № 13/14.
3. Бялкина Т.М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 8 (45).
4. Гордеев А. В. Обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления Воронежской области // Власть. – 2016. – № 3.
5. Гордеев А. В. Путь к ликвидации «двоевластия» // Самоуправление: теория и практика. – 2009. – № 7–8.
6. Дергачев В. Выборов станет меньше // Газета.ru. – 2014. – 20 мая. – URL: http:// www.gazeta.ru/politics/2014/05/20_a_6041649.shtml.
7. Макаркин А. Народу не оставят права выбора // Новая газета. – 14.10.2014. – URL: http://www.novayagazeta.ru/politics/65726.html
8. Селютин В.И. Местное самоуправление: некоторые итоги реформирования в экспертных оценках // Власть. – 2016. – № 3.

1. Agibalov, Iu. V. (2014) Munitsipal'naia reforma 2014 goda: shag vpered, ili dva nazad? [The municipal reform of 2014: a step forward, or two back?] // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriia: Pravo [Proceedings of VSU. Series: Law]. – № 4. (In Russ.)
2. Babichev, I. (2014) Munitsipal'nyi peredel [Municipal redistribution] // Rossiiskaia Federatsiia segodnia [Russian Federation today]. – № 13/14. (In Russ.)
3. Bialkina, T.M. (2014) Novaia munitsipal'naia reforma: izmenenie podkhodov k pravovomu regulirovaniiu kompetentsii mestnogo samoupravleniia [New municipal reform: changing approaches to the legal regulation of the competence of local self-government] // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava [Actual Problems of Russian Law]. – № 8 (45). (In Russ.)
4. Gordeev, A.V. (2016) Obespechenie effektivnogo vzaimodeistviia organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniia Voronezhskoi oblasti [Ensuring effective interaction between state authorities and local self-government of the Voronezh region] // Vlast' [The Power]. – № 3. (In Russ.)
5. Gordeev, A.V. (2009) Put' k likvidatsii «dvoevlastiia» [The way to eliminate the "dual power"] // Samoupravlenie: teoriia i praktika [Self-management: theory and practice]. – № 7–8. (In Russ.)
6. Dergachev, V. (2014) Vyborov stanet men'she [Elections will be smaller] // Gazeta.ru. – 20 maia. – URL: http:// www.gazeta.ru/politics/2014/05/20_a_6041649.shtml. (In Russ.)
7. Makarkin, A. (2014) Narodu ne ostaviat prava vybora [People will not leave the right to choose] // Novaia gazeta [Novaya Gazeta]. – URL: http://www.novayagazeta.ru/politics/65726.html (In Russ.)
8. Seliutin, V.I. (2016) Mestnoe samoupravlenie: nekotorye itogi reformirovaniia v ekspertnykh otsenkakh [Local self-government: some results of reforming in expert assessments] // Vlast' [The Power]. – № 3.(InRuss.)