

НЕКОТОРЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИТОГИ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ЕЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

В. И. Селютин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 16 мая 2013 г.

Аннотация: автор рассматривает промежуточные итоги реформирования системы местного самоуправления Российской Федерации и Воронежской области с точки зрения развития гражданского общества.

Ключевые слова: муниципальная реформа, муниципальное управление, автономия, публичная власть, разделение полномочий.

Abstract: the author considers the interim results of reforming the system of local self-government of the Russian Federation and the Voronezh Region in terms of the development of civil society.

Key words: municipal reform, municipal management, autonomy, public power, separation of powers.

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Однако в политическом смысле реформирование местного самоуправления началось с лета 1991 г., после принятия Закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г. № 1550-1. Затем 28 августа 1995 г. был принят еще один Закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К слову, проблематика реформирования местного самоуправления на региональном уровне в политологическом плане практически не представлена в научной литературе.

Основной научный интерес здесь сфокусирован на правовых, экономических и финансовых аспектах местного самоуправления.

Наши проблемы местного самоуправления рассматриваются не только как основа конституционного строя, а как возможность населения самостоятельно определять форму местного сообщества и организовывать соответствующие управление и развитие. А государство в данном случае берет на себя обязанность создавать конкретные условия для осуществления данного права.

Если кратко подводить итоги реформирования местного самоуправления в постсоветский период, можно отметить следующее:

- создана новая модель территориальной организации местного самоуправления;
- сформированы органы местного самоуправления и организована муниципальная служба во всех муниципальных образованиях;
- приняты и прошли государственную регистрацию уставы данных образований;
- реализуются полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В Воронежской области сформировались следующие муниципальные образования:

- сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;
- городское поселение – город, в котором местное самоуправление осуществляется непосредственно и (или) через выборные и иные формы местного самоуправления;
- муниципальный район – несколько поселений, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселкового характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия;
- городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют

полномочия по решению установленных Федеральным законом вопросов местного значения и вопросов местного значения муниципального района.

По данным на 1 марта 2012 г. в Воронежской области действуют 3 городских округа, 31 муниципальный район, 28 городских поселений и 451 сельское поселение.

Таким образом, местное самоуправление как политический институт в основном сформировалось, но оно требует дальнейшего развития и совершенствования. По сути дела не решена главная задача в данном направлении. По мнению 87 % муниципальных служащих Воронежской области, это проблема финансовой и ресурсной обеспеченности муниципалитетов для выполнения своих задач.

С нашей точки зрения, реформирование не включило в процесс управления и развития территорий непосредственно жителей муниципальных образований. Население, как и во все времена, «не включилось» в систему местного самоуправления, не понимает ни своей роли, ни роли местной власти в развитии своих поселений. Общество по-прежнему опирается на моноцентрический образ власти, во главе которого стоит прежде всего президент. Более того, значительная часть муниципальных служащих также убеждена, что серьезные изменения в их муниципалитетах можно связывать лишь с федеральным или региональным финансированием.

Главной политической проблемой проведения реформы местного самоуправления является прежде всего то, что данная реформа проводится государственными структурами, без мнения населения, без участия населения, без достаточного информирования населения.

В Воронежской области начиная с 2009 г. губернатор А. В. Гордеев начал вносить в данный процесс значительные изменения.

1. К 2009 г. в местном самоуправлении Воронежской области сложилось любопытное явление. На уровне муниципальных районов и городских округов было установлено «двоевластие». Здесь появились освобожденные категории: глава муниципального района и глава администрации муниципального района – две ветви муниципальной власти со своими аппаратами управления. Нечеткость правовых норм открыла здесь дорогу для злоупотребления правом как представительного, так и исполнительного органов. Население в данной ситуации не могло даже

ориентироваться: по какой проблеме к кому идти на прием.

2. Значительно была принижена роль депутатского корпуса местного самоуправления. Сессии проводились отчетные, не утверждался даже местный бюджет.

3. Главы администрации сельских поселений остались, по сути, один на один со всеми местными проблемами. В районах – борьба за власть, в поселениях – разрушенная социальная сфера.

Именно в этих условиях губернатор Воронежской области А. В. Гордеев направил все усилия на развитие в области автономного и политически ответственного местного самоуправления.

По крайней мере, в данном регионе было решено отказаться от схемы, когда вышестоящий уровень публичной власти концентрирует ресурсы наверху, а общественность перекладывается на низы. Всем муниципалитетам была предоставлена самостоятельность в определении бюджетных расходов и указаны областные стимулы в развитии их доходной базы. Самое главное, что в регионе начали понимать, что местное самоуправление является важным элементом гражданского общества, формой политической самореализации локальных сообществ.

Местное самоуправление по природе своей предназначено для удовлетворения местных нужд населения. Неэффективное местное самоуправление ведет к тому, что местными вопросами придется заниматься государству, что оно вряд ли сможет делать повсеместно, как показывает весь предшествующий опыт и российской, и зарубежной истории. В Воронежской области реальное местное самоуправление начало оказывать позитивное влияние и на региональную государственную власть. Прежде всего, избранные непосредственно населением органы и должностные лица муниципалитетов знают все свои местные проблемы, принимают на себя обязательства по их решению и несут ответственность перед своими конкретными избирателями. Тем самым они освобождают региональную государственную власть от решения вопросов государственного значения на местах. Для Воронежской области, как и для России в целом, вопрос о местном самоуправлении остается открытым, так как еще не решены многие проблемы. Но мы можем сказать, что местное самоуправление функционирует, и дальнейшее ее развитие – основная перспективная цель.

Воронежский государственный университет

Селютин В. И., доктор политических наук, профессор

E-mail: deanery@hist.vsu.ru

Тел. : 8 (473) 221-27-43

Voronezh State University

Selutin V. I., Doctor of Political Sciences, Professor

E-mail: deanery@hist.vsu.ru

Tel.: 8 (473) 221-27-43