

РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА (НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

Е. Б. Зюзина, А. А. Романовский

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 февраля 2015 г.

Аннотация: проанализированы нововведения в законодательстве по организации местного самоуправления в России, обобщены первые шаги их практической реализации, представлены различные точки зрения относительно содержания и возможных последствий данной реформы, показаны особенности опыта организации местного самоуправления в Воронежской области.

Ключевые слова: реформы местного самоуправления, муниципальное образование, муниципальный район, городской округ, глава муниципального образования, сити-менеджер.

Abstract: the article analyzes the innovation in the legislation on the organization of local government in Russia, summarizes the first steps of their implementation, and presents different perspectives regarding the content and the possible consequences of this reform, describes the features of the experience of the organization of local government in the Voronezh region.

Key words: local government reform, municipality, municipal district, city district, head of the municipality, city manager.

Вступивший в силу Федеральный закон Российской Федерации № 136 от 27 мая 2014 г. «О внесении изменений в статью 26 ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» внес ряд нововведений в практику организации местного самоуправления в нашем государстве. Обобщив их, можно выделить следующие основные моменты.

1. Формирование двухступенчатой системы в городских округах. Согласно новым изменениям в законодательстве предполагается, что в крупных городах (городских округах) может появиться новая муниципальная единица – «внутригородской район». Законодательством он определяется как внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которого местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления [1]. В этом случае часть полномочий отдается районным советам, а общегородские проблемы решаются городским представительным органом.

2. Способы формирования представительных органов муниципальной власти. Согласно принятым нововведениям способы формирования представи-

тельных органов муниципальной власти определяются законодательством субъектов РФ на их усмотрение. Федеральное законодательство дает регионам право выбора из следующих моделей формирования представительных органов муниципальных районов: а) он может состоять из делегированных глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района; б) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Аналогичные варианты предлагаются при формировании представительного органа городского округа, если в нем образованы внутригородские районы.

3. Способы наделения полномочиями глав муниципальных образований. Новыми поправками регионам предлагают самим определять, как избирать глав муниципальных образований – напрямую населением или из состава представительного органа власти. Согласно обновленному законодательству по решению субъекта РФ глава города (муниципального района) может избираться всеобщим голосованием, либо представительным органом (городской Думой, Советом народных депутатов района и т.п.) из своего состава. В первом случае он возглавляет либо городскую администрацию (и становится полноценным главой – «модель сильного мэра»), либо представительный орган – тогда главой администрации становится приглашенный по контракту «сити-менеджер»,

а у мэра остаются преимущественно формальные функции («гибридная модель»). Глава муниципального образования, выбранный депутатами, автоматически возглавляет представительный орган, а главой администрации становится сити-менеджер (модель «сити-менеджер»). Сити-менеджеры выбираются специальными конкурсными комиссиями, куда входит половина представителей субъекта РФ и половина представителей муниципалитета – депутаты представительного органа, представители общественных организаций.

В январе 2015 г. в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены поправки, согласно которым нанятые по контракту сити-менеджеры наделяются статусом полноценных глав муниципальных образований, а выполнявшие функции глав муниципалитетов в этих случаях спикеры местных советов остаются лишь в статусе председателей представительных органов [2]. Вводится и еще одна возможная модель организации муниципальных органов власти – в случае избрания главы муниципалитета представительным органом из своего состава он теперь может возглавить местную администрацию (при этом его депутатские полномочия прекращаются).

4. Разграничение полномочий. В законе обозначена новая схема разделения полномочий между муниципальными районами и поселениями, а также между городским округом и внутригородскими районами. Местному самоуправлению обновленное законодательство оставляет «несгораемый остаток» полномочий: 13 – для сельских поселений, 16 – для всех остальных типов муниципальных образований. Субъекты Федерации также могут делегировать местному самоуправлению дополнительные вопросы местного значения, подкрепляя их финансовыми возможностями. Так, например, к числу полномочий внутригородского района относятся: исполнение и формирование районного бюджета, распоряжение имуществом в муниципальной собственности, пожарная безопасность, услуги связи, общественное питание, досуг, благоустройство территорий, торговля. Законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения для внутригородских районов и поселений с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств.

Предложенные в законе новеллы вызвали множество споров. Анализируя широкий спектр разнообразных мнений относительно очередной реформы местного самоуправления, можно выделить полярные точки зрения. Сторонники реформ высказывают следующие аргументы «за»:

– проведенные реформы будут способствовать приближению муниципальной власти к населению

(в масштабах крупного городского округа единые органы муниципальной власти не в состоянии решать все стоящие задачи);

– способ формирования представительного органа муниципальных районов из делегатов поселений существенно удешевляет и упрощает процесс формирования органов местного самоуправления в муниципальном районе, а также обеспечивает непосредственное взаимодействие между районными и поселенческими властями;

– проведенные реформы предотвращают от конфликта элит – губернатора и законодательного собрания, которые теперь смогут договариваться в вопросе о назначении глав городов;

– назначенные сити-менеджеры акцентируют внимание на хозяйственных, а не политических вопросах, что позволит эффективнее решать социально-экономические задачи;

– в результате реформ повышается вариативность, т.е. передача регионам возможности самостоятельно выбирать систему самоуправления [3; 4].

Противниками реформ выступили некоторые представители муниципальной власти, а также ряд экспертов, в частности политологи. Они отмечают следующие недостатки:

– двухуровневая система местного самоуправления в крупных городах неизбежно повлечет удвоение властных структур, увеличение количества муниципальных служащих и, как следствие, увеличение расходов на содержание управленческого аппарата;

– разделение города на самостоятельные муниципальные образования может повлечь за собой определенные сложности с точки зрения сохранения единства городского хозяйства; положения закона никак не затрагивают вопросы, касающиеся имущественной, налоговой и вообще финансовой составляющей деятельности внутригородских районов;

– перекладывание значительной части полномочий сельских и городских поселений на районный уровень лишает низовой уровень самостоятельности в решении важных вопросов;

– новая система формирования представительных органов на районном уровне (делегирование депутатов от поселений) может привести к возникновению конфликтов интересов у депутатов, вынужденных одновременно отстаивать потребности и района, и сельского поселения, делегатами которого они являются; есть вероятность решения проблем, стоящих перед районным советом, по остаточному принципу из-за отсутствия времени;

– нововведения способствуют усилению властной вертикали в силу сокращения количества муниципальных выборов, умаления избирательных прав граждан, сокращения возможностей граждан влиять на местную власть, политической безответственности

ти сити-менеджера, привязке местного самоуправления к системе государственной власти;

– произойдет утрата управленческой стабильности в силу возможного разнообразия реализации моделей управления в регионах [5–7].

К концу ноября субъекты РФ должны были привести свое законодательство в соответствие с федеральным и принять решения, как формировать власть на местах. В частности, прежде всего, должен был быть решен вопрос: отменяются ли выборы мэров и будут ли городские думы формироваться из делегированных муниципальными районами депутатов, а не избираться. В 14 субъектах РФ депутаты и губернаторы высказывали намерение сохранить всенародные выборы (в их числе Красноярский край, Иркутская, Новосибирская, Сахалинская, Томская области). Законы, согласно которым отменены прямые выборы глав муниципальных образований и депутатов, приняты в Республике Алтай, Нижегородской, Челябинской, Орловской, Ростовской, Свердловской, Самарской областях и в ряде других регионов. По итогам реформы в 2014 г. прямые выборы мэра отменены уже в 11 административных центрах субъектов РФ, при этом число избираемых мэров сократилось до 21. Всего же прямые выборы мэров отменены уже в 49 региональных столицах [8]. Более чем из полусотни региональных центров, отменивших выборы мэра до 2014 г., ни одним не было пересмотрено прежнее решение, хотя такая возможность законом о реформе местного самоуправления предусмотрена. Из 13 крупнейших городов-миллионников прямые выборы мэров, возможно, будут сохранены только в трех – Новосибирске, Красноярске и Воронеже.

Рассмотрим особенности организации практики местного самоуправления в Воронежской области, в том числе в контексте недавних изменений федерального и регионального законодательства.

В настоящее время в Воронежской области действует 506 муниципальных образований: 3 городских округа, 31 муниципальный район, 28 городских и 444 сельских поселений.

Институциональный дизайн сложившейся к данному моменту системы местного самоуправления в регионе был обусловлен приходом в 2009 г. на должность губернатора области бывшего федерального министра А. В. Гордеева. Взяв курс на обновление кадрового состава областной исполнительной власти, борьбу со сложившимися на тот период в политической элите региона «кланами» и решение других внутривластных проблем, новый глава региона столкнулся и с достаточно серьезным препятствием в сфере политики на уровне местной власти, трактованной как «двоевластие» [9, с. 167].

В ряде муниципальных районов и городских округов наблюдалось открытое противостояние меж-

ду главой района и главой райадминистрации, что в свою очередь негативно сказывалось на управлении муниципалитетами. Стремясь решить данную проблему, губернатор дал импульс для развития действующей сегодня системы, показавшей себя вполне работоспособной. В большинстве муниципалитетов была закреплена практика, когда глава муниципального района (городского округа), избранный из числа депутатов, исполняет полномочия на непостоянной основе, а глава администрации назначается представительным органом по результатам конкурса. На сегодняшний день такая система действует в двух городских округах из трех – Борисоглебском и г. Нововоронеже, а также в 28 из 31 муниципальных районах.

Опыт применения в Воронежской области института сити-менеджера позволил нивелировать ряд управленческих рисков, в частности квалификационных. К лицу, претендующему на данную должность, в соответствии с Законом Воронежской области № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области» предъявляется ряд обязательных требований, которые создают предпосылки для назначения главой администрации муниципального образования по контракту наиболее компетентного претендента. Вместе с тем, процедура всенародных выборов на практике не гарантирует избрание главой муниципалитета, который также станет главой администрации, эффективного, опытного и компетентного руководителя и сопряжена с возможностью прихода к власти «случайного» человека (посредством использования PR-технологий, популистских заявлений и т.п.), не ставящего своей целью социально-экономическое развитие муниципального образования. Кроме этого, выборы влекут необходимость привлечения для организации избирательной кампании значительных финансовых средств. На практике часто это приводит к зависимости кандидата от структур, осуществляющих такую поддержку, что впоследствии выражается в лоббировании избранными главами местного самоуправления интересов своих спонсоров (например, агрохолдингов). Немаловажным аргументом в поддержку института сити-менеджера может являться также снижение рисков утраты контроля за всенародно избранным главой администрации. В случае невыполнения обязательств и задач по развитию территории расторжение представительным органом контракта с сити-менеджером является юридически и технически гораздо более простой процедурой, нежели отзыв избранного населением главы муниципального образования – главы администрации. Данный фактор имеет важное значение с учетом того, что реформа системы местного самоуправления должна обеспечить не только сокращение непродуктивных бюджетных затрат, но и сформировать баланс полно-

мочий между исполнительно-распорядительными и представительными органами муниципальной власти, наладить эффективные рычаги взаимного воздействия и контроля.

Несмотря на преимущество такой системы муниципального управления, она, конечно, содержит и определенные риски. Так, концентрация власти в одних руках дает большую возможность и для злоупотреблений со стороны сити-менеджеров. В том числе и с целью минимизации таких негативных явлений по инициативе А. В. Гордеева была выстроена сеть общественных приемных губернатора в районах, которые призваны обеспечить обратную связь региональной власти с населением. Кроме этого, было принято решение выходить на ежегодное соглашение между областным правительством и муниципалитетами. Указанные в соглашении критерии о достижении значений региональных показателей эффективного развития позволяют оценивать ситуацию в муниципальном образовании, динамику социально-экономической и общественно-политической ситуации, давать персональную оценку главы администрации района [10, с. 4]. Немаловажно, что муниципальные районы и городские округа, достигшие наилучших показателей, определенных соглашением, поощряются за счет средств областного бюджета.

Следует заметить, что в Воронежской области полного отказа от выборов глав муниципалитетов даже на уровне городских округов и муниципальных районов не произошло. Более того, на сегодняшний день Воронеж – единственный городской округ среди административных центров регионов ЦФО, где сохраняются всенародные выборы мэра. Также главы местного самоуправления избираются населением непосредственно в Аннинском, Лискинском и Новоусманском районах.

30 октября 2014 г. Воронежской областной Думой был принят областной закон «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий», который предварительно был обсужден с общественностью [11]. В итоге, в отличие от целого ряда субъектов РФ, где аналогичными законами жестко, на безальтернативной основе, закреплены модели формирования органов местного самоуправления, зачастую полностью исключая возможность проведения всенародных выборов, в Воронежской области муниципалитеты сами вправе выбрать из возможных вариантов формирования органов местной власти: для представительных органов – выборы или делегирование, для глав – также всенародные выборы или избрание из состава депутатов. Еще раз отметим, что решение о том, какой способ формирования органа местного самоуправления избрать в Воронежской области, принимает сам муниципалитет.

По нашим данным, выборы представительных органов сохраняют 10 муниципальных районов. В то же время планируется переход к формированию представительных органов 15 районов из глав и депутатов представительных органов поселенческого уровня. В Воронежской области советы народных депутатов уже формируются путем делегирования представителей поселений в Новохоперском, Подгоренском, Рамонском, Репьевском и Эртильском муниципальных районах. Такой способ формирования позволяет повысить эффективность взаимодействия между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в их состав поселений. Кроме этого позволяет сократить расходы на проведение избирательных кампаний и минимизировать те риски, которые они порой несут. К слову, в Воронежской области были случаи, когда в местные представительные органы с использованием «грязных» избирательных технологий активно избирались депутаты, не имеющие никакой связи с этими муниципалитетами.

Изначально поднимался вопрос и о введении «двухуровневой» системы в административном центре, но в результате от этой схемы на данном этапе было решено отказаться – областной закон ее не предусматривает. В июне 2014 г. управление региональной политики правительства области провело заседание Воронежского клуба политологов (регулярно действующая коммуникативная площадка с участием политических журналистов, представителей политологического академического сообщества региона и т.п.) по теме «Модели реформы органов местного самоуправления городов России: что лучше для Воронежа?» По мнению экспертов, в случае реализации «двухуровневой» системы в Воронеже серьезной проблемой могла бы стать легитимность выборов во внутригородские советы. Высказывалось опасение, что подобные советы депутатов будут ангажированы или местным капиталом, или политическими силами, ориентированными не на деятельное решение городских проблем, а на достижение собственных узкокорыстных целей.

В то же время было решено изменить систему выборов в представительный орган административного центра – при сохранении численности состава Воронежской городской Думы (36 депутатов) избирательная система была изменена с мажоритарной (18 двухмандатных округов) на смешанную – 12 депутатов будут избираться по пропорциональной избирательной системе, остальные 24 – в одномандатных избирательных округах.

Обеспечение управляемости, экономической самостоятельности, социальной стабильности и инвестиционной привлекательности территорий муниципальных образований являются первоочередными

задачами органов местного самоуправления. Анализ показывает, что сложившаяся на данный момент система организации муниципальной власти в Воронежской области учитывает специфику конкретных муниципальных образований, но в результате политической практики, очевидно, и она в дальнейшем потребует совершенствования и развития. В муниципальных образованиях необходимо создать условия для более гибкого и эффективного администрирования, исключения возможности возникновения иррациональных моделей организации органов муниципальной власти. Вводимые на федеральном уровне новшества в системе местного самоуправления должны учитывать данные аспекты.

Говорить об эффективности или неэффективности вводимых инноваций в целом в России пока рано. Очевидно, что масштабная реформа местного самоуправления на данный момент не предлагает решений многих стоящих перед местным самоуправлением задач, среди которых особенно стоит выделить необеспеченность имеющихся полномочий собственными финансами. В нынешних бюджетно-налоговых условиях большинство муниципальных образований являются дотационными и не в состоянии самостоятельно решать социально-экономические проблемы. Еще одним сдерживающим фактором реформ является пассивность самого населения, невостребованность местного самоуправления как инструмента демократии массовым сознанием. Поэтому одним из направлений реформы местного самоуправления, особенно в сельских поселениях, должно стать обучение широких слоев населения тому, как пользоваться для обустройства среды обитания демократическими правами, в том числе возможностями законодательства о местном самоуправлении.

ЛИТЕРАТУРА

1. О внесении изменений в ст. 263 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 Фе-

дерации» : федер. закон Российской Федерации от 27 мая 2014 г. № 136. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/05/30/samoupravlenie-dok.html>

2. О внесении изменений в ст. 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» : федер. закон Российской Федерации от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2015/02/06/izbir-dok.html>

3. Тимченко о реформировании местного самоуправления. – Режим доступа: <http://er.ru/news/113450/>

4. Свердловские единороссы выступили в поддержку реформы местного самоуправления // Безформата.ru – Режим доступа: <http://ekaterinburg.bezformata.ru/listnews/podderzhku-reformi-mestnogo-samoupravleniya/18412112/>

5. Макаркин А. Народу не оставят права выбора / А. Макаркин // Новая газета. – 2014. – 14 окт. – Режим доступа: <http://www.novayagazeta.ru/politics/65726.html>

6. Чаннов С. Е. Местное самоуправление 2014 год – реформа четвертая / С. Е. Чаннов. – Режим доступа: http://kizilov-inc.ru/sites/default/files/gm_articles/mestgo_samoupravlenie_2014_god.pdf

7. Дергачев В. Выборов станет меньше / В. Дергачев // Газета.ru. – 2014. – 20 мая. – Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2014/05/20_a_6041649.shtml

8. Городецкая Н. Сити-менеджеры шагают по миллионникам / Н. Городецкая // Коммерсант. ru. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2603480>

9. Селютин В. И. Некоторые политические итоги реформы системы местного самоуправления в России и ее региональные особенности / В. И. Селютин // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: История. Политология. Социология. – 2013. – № 2. – С. 167–168.

10. Гордеев А. В. Путь к ликвидации «двоевластия» / А. В. Гордеев // Самоуправление : теория и практика. – 2009. – № 7–8. – С. 4–5.

11. О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий : Закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ // Воронежская область. Официальное опубликование нормативных правовых актов. – Режим доступа: <http://pravo.govrn.ru/?q=node/2677>

Воронежский государственный университет

*Зюзина Е. Б., кандидат политических наук, доцент
кафедры социологии и политологии
E-mail: elenaborisonavgu@mail.ru
Тел.: 8 (473) 221-27-43*

*Романовский А. А., кандидат политических наук, преподаватель кафедры социологии и политологии, советник экспертно-аналитического отдела управления региональной политики правительства Воронежской области
E-mail: aromanovskij@govvrn.ru
Тел.: 8 (473) 221-27-43*

Voronezh State University

*Zuzina E. B., Candidate of Political Sciences, Associate Professor of Sociology and Political Science Department
E-mail: elenaborisonavgu@mail.ru
Tel.: 8 (473) 221-27-43*

*Romanovsky A. A., Candidate of Political Sciences, Lecturer of Sociology and Political Science Department, Advisor to the Expert Analytical Division of the Department of the Regional Policy of the Voronezh Region Government
E-mail: aromanovskij@govvrn.ru
Tel.: 8 (473) 221-27-43*