

## ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

М. Э. Филатова

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 16 декабря 2015 г.

**Аннотация:** *местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации. В качестве наиболее приближенной к населению власти местное самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории. В статье рассмотрены наиболее актуальные вопросы организации местного самоуправления на примере Воронежской области.*

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

**Abstract:** *local self-government is one of the foundations of the constitutional system of the Russian Federation. As the closest to the population of the local government authorities protects the interests of citizens, which are based on a shared their stay in a particular area. The article deals with the most pressing issues of the organization of local self-government as an example of the Voronezh area.*

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

Уставом Воронежской области от 7 июня 2006 г. определено, что местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами Воронежской области, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций [1].

Общие принципы организации системы местного самоуправления устанавливаются Конституцией Российской Федерации [2] и федеральными законами. Особенности организации местного самоуправления в Воронежской области регулируются нормативными правовыми актами органов государственной власти Воронежской области, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами [3].

Вступивший в силу Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2014 г. № 136 «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 [4].

Рассмотрим особенности и основные проблемы организации практики местного самоуправления в Воронежской области.

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

Система местного самоуправления в регионе сложилась под влиянием прихода 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 внутривнутриполитических проблем, новый глава региона столкнулся и с достаточно серьезным препятствием в сфере политики на уровне местной власти, трактованной как «двоевластие» [5].

В ряде муниципальных районов и городских округов наблюдалось открытое противостояние между 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 [6].

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 [там же].

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 [7]. 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 полнопредставительными 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 [8]. 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 [3].

В итоге в отличие от целого ряда субъектов РФ, где аналогичными законами жестко, на безальтернативной основе, закреплены модели формирования органов местного самоуправления, зачастую полностью исключающие 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 [5].

По данным ряда публицистических изданий, 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 [там же]. 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, а также 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. 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 [9].

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.

Таким образом, 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.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (с изменениями и дополнениями). – Режим доступа: [http://constitution.garant.ru/region/ustav\\_voroneg/chapter/4/](http://constitution.garant.ru/region/ustav_voroneg/chapter/4/)
2. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками). – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/>
3. О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий : закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/?q=node/2677>
4. 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 Федерации» : федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 2014 г. № 136. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/05/30/samoupravlenie-dok.html>
5. Зюзина Е. Б. Реформы местного самоуправления в современной России : теория и практика (на примере Воронежской области) / Е. Б. Зюзина, А. А. Романовский // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: История. Политология. Социология. – 2015. – № 2. – Режим доступа: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/history/2015/02/2015-02-11.pdf>
6. 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.
7. Городецкая Н. Сити-менеджеры шагают по миллионникам / Н. Городецкая // Коммерсант.ru. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2603480>
8. Тимченко о реформировании местного самоуправления. – Режим доступа: <http://er.ru/news/113450/>
9. Гордеев А. В. Путь к ликвидации «двоевластия» / А. В. Гордеев // Самоуправление : теория и практика. – 2013. – № 7–8. – С. 4–5.

*Воронежский государственный университет*

*Филатова М. Э., аспирант кафедры социологии и политологии исторического факультета*

*E-mail: Mashafilato@yandex.ru*

*Тел.: 8-952-559-22-47*

*Voronezh State University*

*Filatova M. E., Post-Graduate Student of the Sociology and Political Science Department of Historical Faculty*

*E-mail: Mashafilato@yandex.ru*

*Tel.: 8-952-559-22-47*