РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ ПОИСКА НОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Коротина Н.Ю.

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономики, финансов и бухгалтерского учета Челябинского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
454077, Россия, г. Челябинск, пр. Комарова, д. 26, korotina@chel.ranepa.ru

УДК 352.071 (1-212)
ББК 67.400.7

Цель. Исследование направлено на выявление достоинств и недостатков новой муниципальной реформы, проводимой в Российской Федерации

Методы. При выявление достоинств и недостатков новой модели местного самоуправления использованы метод эмпирического исследования сравнение и качественный анализ на основе субъективных оценок.

Результаты и практическая значимость. Рассмотрен порядок формирования органов местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением и внутригородских районов, формируемых внутри данных городских округов. В частности, рассматривается первые шаги реализации новой двухуровневой модели организации местного самоуправления для крупных городских округов в городе Челябинске – единственном городе в Российской Федерации, перешедшем на указанную модель.

Научная новизна. Раскрыты возможные последствия реализации реформы местного самоуправления при отсутствии нормативно-правовой базы, четко разграниченных полномочий, источников финансирования и не определенной налоговая база вновь вводимых видов муниципальных образований.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, городские округа с внутригородским делением.

REFORMING LOCAL GOVERNMENT TO SEARCH FOR NEW OPPORTUNITIES COMMUNITY DEVELOPMENT

Korotina N.Yu.
Candidate of Science (Economics), Head of the Economics and Finance Department, Chelyabinsk Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
454077, Russia, Chelyabinsk, 26 Komarova Avenue, korotina@chel.ranepa.ru

Purpose. The study aims to identify the strengths and weaknesses of the new municipal reforms in the Russian Federation

Methods. The methods of empirical research and comparing and qualitative analysis based on subjective assessments were used to identify the strengths and weaknesses of a new model of local government.

Results and practical relevance. The order of the formation of local governments in urban districts with intracity and intercity dividing regions formed within these urban districts was described. In particular, the first steps of new two-level model implementation of the local government organization for large urban districts in the city of Chelyabinsk - the only city in the Russian Federation, switched to the specified model.

Scientific novelty. Author disclosed the possible consequences of the local government reform in the absence of legal framework, clear lines of authority, funding sources and determining the tax base of newly introduced species municipalities.

Key words: local government reform, urban districts with Urban division.

© Коротина Н.Ю., 2014

Коротина Н.Ю.

Еще не стихли острые дискуссии по поводу реформирования административно-территориальных и финансовых основ местного самоуправления, начатые в 2003 году, как в 2014 году были инициированы новые преобразования в системе муниципального управления, подразумевающие перераспределение полномочий в городах.

Теоретическим посылом реформы служит приближение местной власти к народу. Верность такого посыла подтверждается данными социологических опросов населения крупных российских городов (с населением 100 тысяч и выше) по вопросу: «Знаете ли вы своего депутата в городском совете (городской думе, городском собрании)?». Ответили «Да, хорошо знаю» - 12,5%; «Да, знаю, но понаслышке» - 18,75%; «Нет, не знаю совсем» - 62,5%; «Затрудняюсь ответить» - 6,25%. Таким образом, около 70% жителей крупных городов не знают своих депутатов.

В соответствии с Федеральным законом №136-ФЗ от 27.05.2014 г. [1] предлагается несколько моделей самоуправления в России. Новая схема дополняет существующие виды муниципальных образований двумя новыми: городские округа с внутригородским делением, а также внутригородские районы, которые будут формироваться внутри данных городских округов. То есть фактически вводится двухуровневая система местного самоуправления, позволяющая, по мнению законодателей, приблизить власть к населению.

На уровне городского округа и на уровне внутригородского района будут сформированы свои органы местного самоуправления. Представительный орган городского округа с внутригородским делением может избираться либо из состава представительных органов внутригородских районов, либо на муниципальных выборах.

Кроме того, согласно поправкам субъекты РФ смогут изменять порядок избрания глав муниципальных образований. В частности, законом субъекта РФ может быть предусмотрено избрание главы представительным органом муниципального образования из своего состава.

Субъекты РФ получили право перераспределять полномочия между местными и региональными органами власти. При этом субъекты РФ не смогут перераспределить в свою пользу полномочия органов местного самоуправления, в частности, в сферах управления муниципальной собственностью, а также формирования, утверждения и исполнения местного бюджета.

По мнению законодателей - авторов изменений, в крупных городах изменение модели местного самоуправления может позволить выстроить систему МСУ таким образом, чтобы она стала более дееспособной, эффективной, а главное - приблизила местные власти к решению насущных проблем жителей.

Так, в прежней модели МСУ один депутат городской думы больших по численности городов, например Екатеринбурга и Челябинска, приходится примерно на 40 тысяч жителей. Это аналогично тому, что в таких городах как Тавда, Реж, Артемовский, Ирбит Свердловской области, Коркино, Еманжелинск, Южноуральск Челябинской области избирался бы один депутат на весь город. По новой схеме в городе может быть до 170 депутатов районного звена, то есть один депутат будет представить интересы 5-6 тысяч жителей или 3-4 тысяч избирателей.

Но в крупнейших городах Урала кардинально по-разному подошли к процессу возможного реформирования местного самоуправления и его территориальной организации.

В Екатеринбурге сочли необходимым сохранение сложившейся системы управления, предусматривающей организационное единство без деления на внутригородские районы со статусом самостоятельных муниципальных образований [2]. В качестве аргументов «против» административного дробления Екатеринбурга и снижения местного самоуправления на уровень районов были названы расходы на организацию внеочередных выборов и содержание новых органов власти, масштабная перестройка всей социальной и хозяйственной жизни, которые неизбежно приведут к значительным экономическим потерям и замедлению темпов развития города. Кроме того, жители города лишаются права участвовать в формировании общегородских органов местного самоуправления, так как изменение механизмов народного представительства не предусматривает избрания депутатов городской думы и главы муниципального образования.

Челябинск станет первой территорией в России, где будет реализована новая двухуровневая модель организации местного самоуправления для крупных городских округов [3].

Некая поспешность в переходе на двухуровневую систему в Челябинске объясняется, в первую очередь тем, что в 2014 году истекали полномочия действующего городского парламента, и его пришлось бы избирать по старой схеме. В рамках новой модели в городе создано 7 районов. В каждом из них образуется собственный представительный орган, избираемый по мажоритарной системе. Районные депутаты должны будут избрать главу района и назначить главу администрации района. Глава района, он же председатель собрания депутатов, будет представлять депутатский корпус, ответственный за принятие нормативных правовых актов, касающихся жизнеобеспечения жителей данного района, а глава администрации будет выполнять эти решения.

Из числа депутатов каждого района (по 7 депутатов) будет сформирована Челябинская Городская Дума. Таким образом, следующий, пятый созыв

городской думы будет состоять из 49 депутатов. Для сравнения, в четвертом созыве было 35 депутатов. Из числа этих депутатов также будет избран глава города Челябинска, он же будет назначен председателем городской думы. Дума, в свою очередь, будет назначать главу администрации города, так называемого, сити-менеджера.

Кроме Челябинска ни один крупный город не перешел на двухуровневую систему с районным делением. Однако разговоры об этом идут в ряде городов, например, в Волгограде, Архангельске. В последнем случае эксперты считают проведение реформы вероятным, учитывая разногласия между губернатором и мэром. В Калининграде тема обсуждается, но пока наиболее вероятным сценарием является сохранение действующего статуса города [4].

В некоторых регионах, уже сделаны официальные заявления о нецелесообразности разделения крупных городов на районы. Это касается таких регионов Уральского федерального округа, как Курганская область, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа и уже упомянутая выше Свердловская область. Вряд ли будет изменен статус Новосибирска, Хабаровска, Орла, Иваново, а также городов в регионах, где административные центры – это относительно небольшие по численности города, например Великий Новгород, Тверь, Псков, Улан-Удэ, Астрахань.

«Слабым звеном» обсуждаемой реформы является, на наш взгляд, не разграниченные между городом и внутригородскими районами полномочия, источники финансирования и не определенная налоговая база. Этим вопросам будет посвящен второй этап разработки нормативно-правовой базы, который не завершен на федеральном уровне, и, как следствие, еще не начат на региональном уровне.

Таким образом, в Челябинске органы местного самоуправления уже сформированы в соответствии с новыми принципами, а реализация полномочий, формирование и исполнение бюджета, по крайней мере, на предстоящий плановый год, будет осуществляться по старым правилам.

Отсутствие необходимой законодательной базы дает основания утверждать, что в основе начатой муниципальной реформы в Челябинске лежали не экономическая целесообразность, а политическое решение. Насколько это решение было верным, можно будет оценить по результатам работы по прошествии некоторого времени.

Действующая российская муниципальная практика пока, к сожалению, подтверждает, что «распыление» финансовых ресурсов не позволяет получить должный экономический эффект, в то время как право обладания, самостоятельного управления и распоряжения достаточными средствами считается одним из главных для решения вопросов местного значения.

Подобная новой модель местного самоуправления уже более десяти лет реализуется в схеме «муниципальный район – поселения», и недостаточность доходной базы местных бюджетов стала общей проблемой данных уровней управления.

Противники данной реформы считают, что самостоятельность внутригородских районов приведет к утрате принципа единого хозяйственного комплекса. Возникнут проблемы с реализацией крупномасштабных, значимых для всего города в целом проектов. Существует серьезная опасность, что разделение городов на самостоятельные муниципальные образования со своими бюджетами и представительными органами, управление ими посредством лиц, делегированных из внутригородских районов, разрушит сложившуюся целостность, усилит диспропорции в территориальном развитии, обострит социальную напряженность, повысит конфликтность при принятии решений. К тому же существенно возрастет бюрократический аппарат, обслуживающий новые муниципальные образования.

Территориальная неравномерность размещения муниципальных предприятий повлечет за собой неравномерность размещения налоговой базы и бюджетной обеспеченности. Если крупные налоговые источники окажутся в распоряжении города, а не городского района, тогда у районных депутатов не будет никакой возможности решать вопросы, с которыми к нем будут обращаться избиратели.

Противники реформы также утверждают, что имеются и другие формы реализации народом своей власти через непосредственное осуществление самоуправления, которые имеют возможность взаимодействовать непосредственно с руководством города – ТОСы, общественные советы. Множество районных советов с минимальными бюджетами и нечеткими полномочиями будут иметь очень узкий круг компетенций и возможностей, и при обращении жители будут за решением проблемы отсылаться к вышестоящему уровню власти. Таким образом, главный посыл реформы – способность власти выполнять запросы населения – не будет реализован.

В качестве аргумента «против» внутригородского деления также звучит возможное ограничение политической свободы муниципалитетов, так как формирование органов местного самоуправления практически полностью поставлено под контроль субъектов РФ, что не позволит развиваться независимым альтернативным силам.

Что касается Челябинска, то оппоненты реформы считают, что не было в полной мере учтено мнение граждан. Инициаторы реформы сочли, что для

преобразования достаточно публичных слушаний, которые городской устав определяет как одну из форм учета мнения населения. Оппоненты же настаивают, что не было проведено всенародное голосование, которое также указано в уставе.

Необходимо отметить, что у новых преобразований достаточно сторонников, которые давно говорили, что крупные (250-500 тыс. жителей), крупнейшие города (500 тыс. – 1 млн. жителей) и города-миллионники незаслуженно «втиснуты» прежней редакцией закона в один-единственный формат городского округа. Получалось, что и города с населением 100 тысяч и 1 миллион жителей имеют единый статус и одинаковые полномочия. Но ведь это принципиально различная социальная, экономическая реальность, разные масштабы городского хозяйства, разные политические системы. Теперь есть возможность учесть специфику крупного города, следуя, в том числе, зарубежному опыту – тех же США или Франции – где в таких городах всегда есть внутренние районы.

Сторонники преобразований также отмечают, что реформа местного самоуправления расширяет границы политической конкуренции. Выборы районного масштаба открывают дорогу активным общественным деятелям, которые занимаются вопросами обеспечения нормальной жизни города, неравнодушны к состоянию улиц, дворов, скверов своего района.

Достоинством законодательных новаций их сторонники считают появившиеся возможности у экономически инициативных, динамичных регионов расширить самостоятельность успешных муниципалитетов.

И сторонники, и противники реформ, и даже разработчики законодательных поправок признают, принятый закон в нынешнем виде не позволяет сделать муниципальные образования финансово независимыми [5]. Муниципалитетам нужно финансовое обеспечение их полномочий.

Подводя итог вышесказанного необходимо отметить, что, с одной стороны, у жителей городов появляется больше возможностей быть услышанными, достучаться до органов местного самоуправления, с другой, остается риск того, что реформа местного самоуправления в России окончательно ослабит этот институт и сделает его еще более зависимым от региональной власти.

Ясно одно, что оптимизация структуры органов местного самоуправления не должна вести к политическому противостоянию, конфликтам между районными и городскими думами, которые очень вероятны при двухуровневой системе.

Фактически сейчас российское местное самоуправление во многом зависит от того, насколько успешно реформа пойдет в Челябинской области, произойдет ли ожидаемое приближение городской и районных властей к народу.

Литература:

1. 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: Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ (ред. от 23.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 22. ст. 2770.
2. Екатеринбург делить пока не будут // Эксперт Урал. №30-32 (610)
3. Что ждать от реформы местного самоуправления // Вечерний Челябинске. 2014г. 6 июня. стр. 4
4. Миронов Н. Муниципальная реформа проходит спокойно // Эксперт on-line [электронный ресурс]. URL: http://expert.ru/2014/06/29/munitsipalnaya-reforma-prohodit-spokojno/ (дата обращения 21.09.2014).
5. Земство XXI века. Вячеслав Тимченко о том, какие преобразования ждут муниципальные образования [электронный ресурс]. URL: http://www.rg.ru/2014/06/25/timchenko.htm (дата обращения 21.09.2014).

References:

1. On amendments to enactment 26.3 of Federal Law « On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects in Russian Federation» and Federal Law « On general principles of self-government arrangement» «On general principles of local government in Russian Federation: Federal Law on 27 May 2014 № 136-ФЗ (as amended on 23.06.2014) // Collected legislation of RF. 2014. N 22. Art. 2770.
2. Ekaterinburg wouldn't be divided // Ekspert Ural. №30-32 (610)
3. What to expect from the local government reform // Vecherniy Chelyabinsk. 2014г. 6 June. PP. 4
4. Mironov A.N. Municipal reform passes quietly [e-resource]. URL: http://expert.ru/2014/06/29/munitsipalnaya-reforma-prohodit-spokojno/ (date of access 21.09.2014)
5. Zemstvo XXI century. Vyacheslav Timchenko about what transformations are waiting municipalities // Rossiyskaya gazeta. 2014 г. 26 June [e-resource]. URL: http://www.rg.ru/2014/06/25/timchenko.htm (date of access 21.09.2014).