

О содержании новой реформы местного самоуправления

Иванова Елена Анатольевна¹, Падалкин Станислав Александрович²

1 - Воронежский государственный университет, Воронеж, Россия; 2 - Воронежский государственный университет, Воронеж, Россия

E-mail: elena.lawstudent@yandex.ru

Принятием Федерального закона от 27.05.2014 №136-ФЗ [1] ознаменовалось начало новой существенной реформы местного самоуправления. Последние преобразования осуществлялись относительно недавно, с 2003 по 2009 год, но для очередного системного преобразования данного института власти имеются все предпосылки. Это и огромное количество поправок в Федеральный закон № 131-ФЗ, коих порядка девяносто, и появление десятков новых законов в земельной, градостроительной, налоговых сферах, влияющих на деятельность региональной и муниципальной власти. В частности, внимание к проблемам осуществления власти на местах привлёк Президент РФ В.В.Путин в Послании Федеральному Собранию РФ в декабре 2013 г., отметивший «... важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах». [6]

Главными целями рассматриваемых поправок являются: приближение муниципальной власти к проблемам населения, обеспечение реального самоуправления местных сообществ, чёткое разграничение вопросов, касающихся компетенции органов муниципального образования, а также, создание благоприятных условий для экономического развития малых территорий в соответствии с принципом subsidiarity.

Итак, какие же изменения предусмотрены новой реформой местного самоуправления. Во-первых, новый закон закрепил за сельскими поселениями минимальный перечень вопросов местного значения, отнеся остальные к ведению муниципальных районов. Это позволило разгрузить сельские поселения от сложных для них вопросов и обеспечить решение оставшихся, в том числе перераспределением финансов, чтобы перечень полномочий вновь не был формальным. Во-вторых, предусмотрена возможность субъектов Федерации устанавливать своими законами дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением, с обеспечением материальной базы для их решения. Коррективы были внесены и в порядок определения структуры органов местного самоуправления: сохранена возможность формирования представительного органа муниципального района на основе всеобщих выборов и исключена процедура учёта мнения большинства поселений в случае перехода от одной модели представительного органа к другой. Как показывает практика реализации реформы в субъектах РФ, в каждом субъекте закрепляются модели организации местного самоуправления, исходя из сложившейся структуры местных органов и накопленного ими опыта работы.

Отличительной особенностью данного законопроекта является то, что разработчики ввели два новых муниципальных образования, а именно: «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район». Они сочетаются между собой на территории одного крупного города, разделяя его на внутригородские районы — самостоятельные муниципальные образования первого уровня со своими бюджетом и полномочиями, а также органами местного самоуправления. Норма носит диспозитивный характер, соответственно, решение о смене статуса города принимается каждым регионом в отдельности с учетом целесообразности, специфики местности и мнения населения. По замыслу авторов реформы, новый формат муниципального образования должен максимально приблизить уровень местного самоуправления к жителям в районах, а сама система стать более гибкой. Вместе с тем, каждый уровень городского самоуправления сможет реализовывать проек-

ты различных масштабов, одинаково важных для населения, как крупных, так и более «мелких» - локальных.

Среди учёных - экспертов в области муниципального права и практиков имеются как сторонники данной реформы, так и её противники. Сторонники преобразований приводят следующие аргументы: положения реформы расширяют границы политической конкуренции, выборы районного масштаба открывают дорогу активным общественным деятелям, а у экономически активных регионов появляется возможность расширить самостоятельность успешных муниципалитетов. В пользу реформы говорит, в том числе, и зарубежный опыт - США и Франции. Противники же реформы считают, что новые положения законодательства не в полной мере соответствуют конституционному принципу организационной самостоятельности власти на местах, усиливают неопределённость правового регулирования института компетенции местного самоуправления и повышают конфликтность при принятии решений. Они утверждают, что имеются иные формы расширения народовластия через местное самоуправление, в частности, ТОСы и общественные советы. [3, 4]

Первой, своего рода, экспериментальной площадкой для реализации данной нормы стала столица Южного Урала, город Челябинск. Он стал первым муниципальным образованием в России, где была реализована двухуровневая модель организации органов местного самоуправления. В рамках новой модели в городе создано 7 районов. Серьезные выводы делать пока рано, но уже сегодня можно на практике оценить, как проходит внедрение новой модели муниципальной власти. «Слабым звеном» реформы являются не разграниченные между городом и внутригородскими районами полномочия, источники финансирования и налоговая база, этим вопросам будет посвящён второй этап разработки нормативно-правовой базы, ещё не завершённый на федеральном уровне. Из этого следует, что органы местного самоуправления в Челябинске сформированы по новым принципам, а вот реализация полномочий и исполнение бюджета происходят пока по старым правилам. Нужно признать, что принятый в нынешнем виде закон не позволяет сделать муниципальное образование финансово независимым.

Дальнейшее направление развития российского местного самоуправления во многом зависит от того, насколько успешно пройдёт реформа в Челябинской области. Станет ли «самая близкая к народу власть» действительно ближе или реформа лишь ослабит данный институт, сделав его более зависимым от региональной власти, покажет время.

Источники и литература

- 1) Агибалов Ю.В. Муниципальная реформа 2014 года: шаг вперед или два назад? // Вестник ВГУ. Серия Право. 2014. № 4 (19). С.23-33.
- 2) Бялкина Т.М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С.62-66.
- 3) Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. С.51-59.
- 4) URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/19825/print>
- 5) ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 27.05.2014 №136-ФЗ // СЗ РФ. 2014. №22.

- 6) Васильев В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2014. № 6. С.5-14.