

## ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

И. В. Лефонов, В. И. Лефонов

### МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИОННОГО ПОСТРОЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ \*

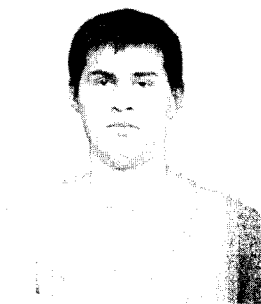
В настоящее время идет интенсивный выбор целей развития российской государственности. Именно этим сейчас озабочен Президент РФ, от которого во многом зависит, каким быть местному самоуправлению. Об этом, в частности, свидетельствует то, насколько большое внимание глава государства уделяет разработке концепций и конкретных предложений по различным направлениям государственного строительства. На это указывают также вопросы, вносимые на заседание Госсовета России. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2002 г. было отмечено, что «обязательным условием успеха стратегических преобразований является наведение порядка в отношениях между федеральным и региональным уровнями власти». Детализируя это направление развития российской государственности, Президент РФ назвал три приоритета, которые представлены в виде достаточно четко сформулированных задач:

1) точное (более точное, чем до сих пор) разграничение полномочий между центром и регионами;

2) наведение порядка в системе территориальных структур федеральных органов;

3) наведение порядка в межбюджетных отношениях в направлении повышения уровня их прозрачности.

Вопросы, связанные с местным самоуправлением, упомянуты в развернутой формулировке третьей задачи. Отмечено, что «важнейшей частью бюджетной системы являются бюджеты муниципальных образований. Именно здесь, и в первую очередь – на уровне административных единиц, органы местного самоуправления часто осуществляют функции органов государственного управления. По факту это так. Именно здесь идет борьба между региональными администрациями и органами самоуправления, между мэрами и главами регионов. В основном это конфликты бюджетов, в результате которых бюджетные средства всех уровней далеко не всегда используются эффективно и по назначению. Из этого же проистекают проблемы экономической и политической нестабильности в отдельных регионах России».



**Лефонов Игорь Валерьевич**  
— аспирант Вологодской государственной молочно-хозяйственной академии им. Верещагина Н.В.



**Лефонов Валерий Иванович**  
— слушатель Северо-Западной академии государственной службы.

\*По материалу, представленному на IV Российскую научно-практическую конференцию «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект» в апреле 2003 г.

Так оценивает Президент создавшуюся ситуацию. Об этом шел конструктивный разговор и в Кирилловском районе Вологодской области во время визита главы государства в апреле 2001 г. Открывая совещание, В.В. Путин подчеркнул, что не случайно тема развития местного самоуправления выбрана для обсуждения именно в г. Кириллове. Усиление государственности должно проходить по всей вертикали, а потому важно знать мнение ее низовых звеньев – районного и сельского самоуправления.

Последующие шаги в этом направлении свидетельствуют о том, что Президент не намерен отступать от намеченного. Дважды этот вопрос обсуждался на заседании Госсовета РФ. В октябре 2002 г. оно было посвящено реформе местного самоуправления, обсуждению законопроекта, при принятии которого будет дан старт масштабному преобразованию государственного устройства страны. Как у закона об общих принципах организации местного самоуправления, так и у нового проекта есть много сторонников, но не меньше и противников. Есть претензии у губернаторов, которым не очень-то хочется «делиться» властью и бюджетом, есть они и у глав муниципальных образований. Однако разработанный комиссией Д. Козака проект государственной концепции разграничения полномочий и предметов ведения федерального центра и субъектов Федерации, предусматривающий создание в России двух уровней местного самоуправления (собственно муниципальных образований и их объединений, получивших условное название округов), позволяет надеяться на значительные позитивные изменения в этой сфере.

Проблема местного самоуправления в начале XXI в. звучит так же актуально, как и в конце XX в., поскольку его судьба касается всех граждан страны. Рассмотрение практики местного самоуправления Вологодской области с организационной точки зрения дает возможность проанализировать сложившиеся модели управления в городах и муниципальных районах и, соответственно, спрогнозировать объем и направления работы по

реформированию, а после принятия Закона о местном самоуправлении и приведении в соответствие нормативных и правовых актов области, уровней управления, а также возможные изменения в административно-территориальном делении.

Началом процесса становления современного местного самоуправления и в России, и в Вологодской области следует считать принятие Конституции РФ в 1993 г., которая определила местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, форму реализации власти народа. Целенаправленность и организованность процессу реформирования местного самоуправления придало принятие в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он гарантировал независимость местного самоуправления от государства, провозгласил многообразие его форм и уровней в зависимости от народного волеизъявления.

Процесс становления местного самоуправления в области проходил в несколько этапов: принятие Устава области; формирование регионального законодательства по вопросам местного самоуправления; формирование органов местного самоуправления и органов территориального местного самоуправления; обеспечение реализации органами местного самоуправления своей компетенции при непосредственном участии и влиянии на их деятельность населения муниципальных образований.

Однако этот процесс на практике осуществлялся неравномерно, в связи с особенностями политических и социально-экономических условий, культурными и иными традициями, давлением инерционных сил. Несмотря на трудности, необходимые изменения в регионе произошли. В январе 1995 г. во всех городах и районах области прошли референдумы по принятию уставов. Вместе с тем следует отметить, что плоды определенной поспешности при их подготовке, формального подхода к их содержательной стороне мы пожинаем до сих пор. За истекшие годы уставы подверглись серьезнейшей до-

работке, а в целом ряде случаев они разрабатывались и принимались заново.

В итоге местное самоуправление в Вологодской области выстроилось следующим образом: на ее территории сформировалось 28 муниципальных образований (города Вологда и Череповец и 26 муниципальных районов). Деление области на муниципальные образования в основном воспроизводит районирование, проведенное в 30-е гг. прошлого века. Все муниципальные образования имеют зарегистрированные уставы, местные бюджеты и муниципальную собственность, а также единую территориальную основу – города и сельские районы.

В то же время период формирования государственного устройства середины 1990-х гг., характеризующийся как «парад суверенитетов», повлиял и на местное самоуправление. Брошенный в массы лозунг: «Самоуправляйтесь!» привел к соответствующим результатам. «Парад местного суверенитета» дал области множество моделей местного самоуправления различных наименований и порядка формирования органов управления. Так, представительные органы местного самоуправления в Вологодской области имеют десять различных наименований:

1. Дума (в городах Вологде и Череповце, Великоустюгском муниципальном районе).
2. Комитет районного самоуправления (в Бабушкинском, Белозерском, Вашкинском, Верховажском, Вожегодском, Вологодском, Кирилловском, Междуреченском, Никольском, Нюксенском, Тарногском, Харовском муниципальных районах).
3. Районный Совет самоуправления (в Кичменгско-Городецком, Сокольском, Устюженском муниципальных районах).
4. Районное собрание представителей (в Бабаевском, Череповецком, Шекснинском муниципальных районах).
5. Представительное собрание местного самоуправления (в Вытегорском и Усть-Кубинском муниципальных районах).
6. Земское Собрание (в Грязовецком муниципальном районе).
7. Муниципальное собрание (в Кадуйском муниципальном районе).

8. Комитет самоуправления (в Сямженском муниципальном районе).

9. Районное муниципальное собрание (в Тотемском муниципальном районе).

10. Районный комитет самоуправления (в Чагодощенском муниципальном районе).

Исполнительные органы местного самоуправления области представлены семью наименованиями, как-то:

1. Администрация района (в Бабаевском, Бабушкинском, Белозерском, Вашкинском, Верховажском, Вожегодском, Вологодском, Вытегорском, Грязовецком, Кадуйском, Кирилловском, Кич.-Городецком, Междуреченском, Никольском, Нюксенском, Сямженском, Тарногском, Усть-Кубинском, Устюженском, Харовском, Чагодощенском, Череповецком муниципальных районах).

2. Администрация города (в г. Вологде).

3. Администрация совета самоуправления (в Сокольском муниципальном районе).

4. Мэрия (в г. Череповце).

5. Аппарат комитета районного самоуправления (в Верховажском муниципальном районе).

6. Аппарат районного собрания (в Шекснинском муниципальном районе).

7. Исполнительный комитет районного муниципального собрания (в Тотемском муниципальном районе).

Такое различие в наименованиях вносит существенные неудобства. В новом проекте Закона этот вопрос не регламентируется, но было бы, на наш взгляд, целесообразно, чтобы органы, несущие одинаковую функциональную нагрузку, хотя бы в рамках субъекта имели одинаковые наименования.

При более детальном рассмотрении можно выделить две модели местного самоуправления в городах и четыре – в сельских районах области, имеющие общие признаки и структурное сходство. Наиболее совершенной и отвечающей общей концепции проекта нового федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления является, по-нашему мнению, модель, реализуемая в областном центре – г. Вологде (рис. 1).

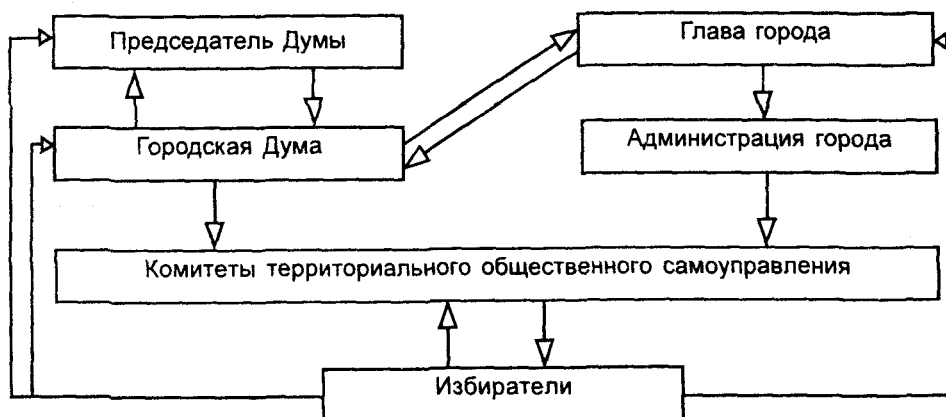


Рис. 1. Модель местного самоуправления в г. Вологде.

По этой модели председатель Думы избирается из числа депутатов и возглавляет представительный орган местного самоуправления, а глава города избирается всем населением, возглавляет исполнительный орган и имеет право голоса в представительном органе.

Двенадцать комитетов территориального общественного самоуправления избирают-

ся на собраниях граждан микрорайонов и имеют свои сметы расходов.

На одном из заседаний городской Думы в Устав города внесены соответствующие поправки, которые соответствуют концепции, заложенной в законопроекте об общих принципах организации местного самоуправления.

Иную структуру имеет организационное построение представительных органов мест-

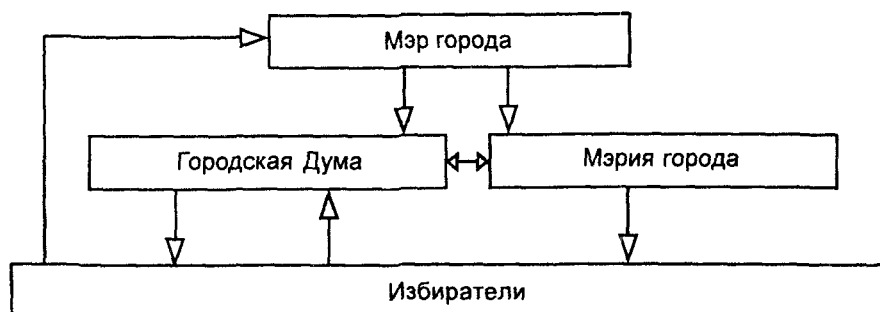


Рис. 2. Модель местного самоуправления в г. Череповце.

ного самоуправления в другом крупном городе Вологодской области – Череповце (рис. 2).

Мэр города избирается населением, председательствует на заседаниях представительного органа и возглавляет исполнительный орган. Органов территориального общественного самоуправления в Череповце не существует.

Следующая модель (рис. 3) имеет свои особенности и более прогрессивна в направлении разделения полномочий представительного и исполнительного органов местного самоуправления.

Такая модель представлена в Великоустюгском, Вытегорском и Кичменгско-Горо-

децком муниципальных районах. Что примечательно, Великоустюгский и Кичменгско-Городецкий районы перешли к ней после выборов 1999 г. До этого момента представительный и исполнительный органы возглавлял глава района.

Председатель представительного органа районного самоуправления в вышеперечисленных районах избран из числа депутатов и возглавляет представительный орган. Глава избран населением района и возглавляет исполнительный орган местного самоуправления. Поселковые и сельские администрации возглавляются назначенными или выборными главами поселковых и сельских администра-

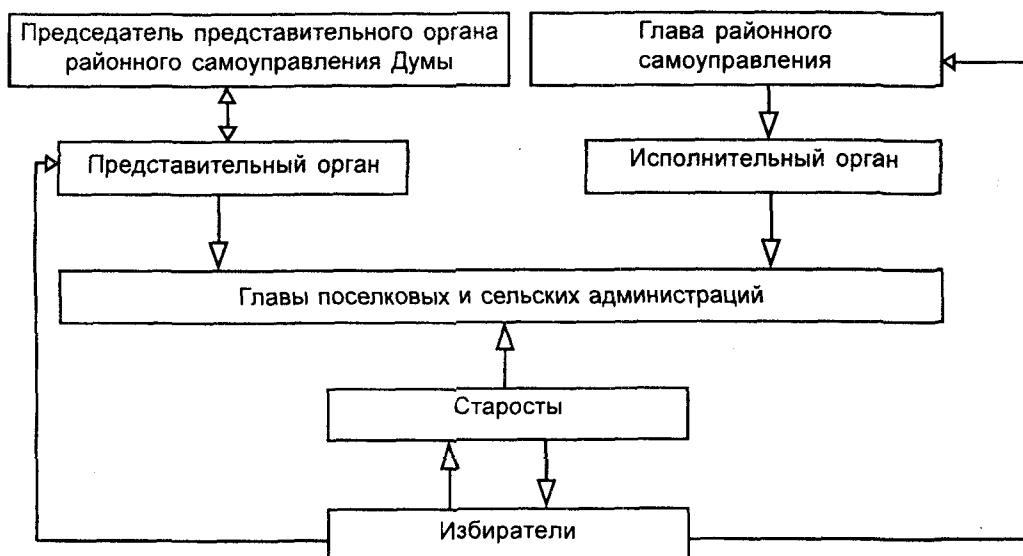


Рис. 3. Первый вариант модели местного самоуправления в районах области.

ций. В Вытегорском и Кичменгско-Городецком районах они избраны населением территории сельсовета, а Великоустюгском – назначены главой района.

В рамках второго варианта модели (рис. 4) главы районного, поселкового и сельского ме-

стного самоуправления председательствуют на заседаниях представительного органа и возглавляют исполнительные органы. Представительные органы районов, поселков, сельсоветов избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

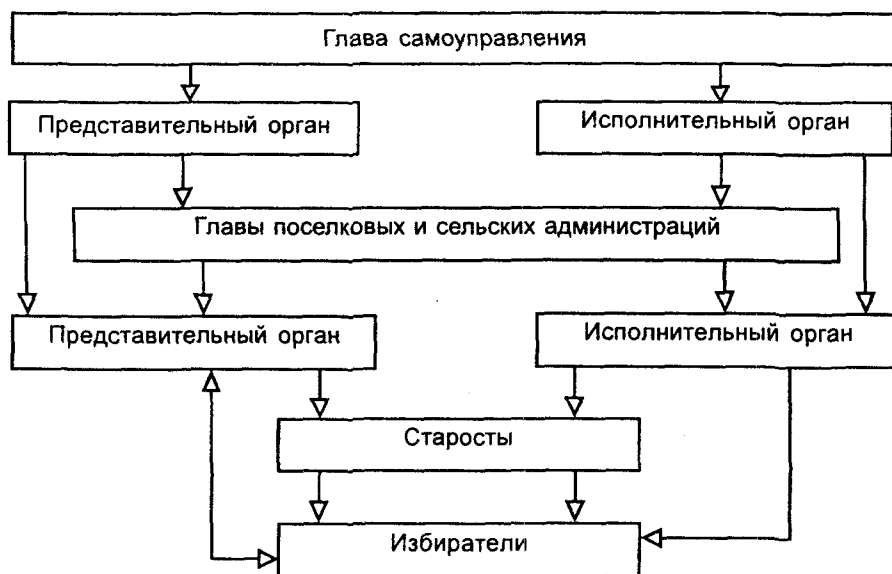


Рис. 4. Второй вариант модели местного самоуправления в районах области.

Такая модель представлена в Белозерском, Вашкинском, Верховажском и Шекснинском муниципальных районах.

В Белозерском муниципальном районе главы сельских администраций избраны из состава представительного органа. В Белозерске избран Совет самоуправления города

и назначена администрация Совета самоуправления. Единственный сельский район, в котором нет старост, – это Вашкинский.

После передачи полномочий по руководству представительным органом от главы самоуправления одному из депутатов эта модель будет в большей степени соответствовать

организационным основам, заложенным в законопроекте об общих принципах организации местного самоуправления.

Согласно третьему варианту модели (рис. 5) глава районного самоуправления

председательствует на заседаниях представительного органа и возглавляет представительный орган. Поселковые, сельские администрации являются структурными подразделениями исполнительного органа самоуправления.

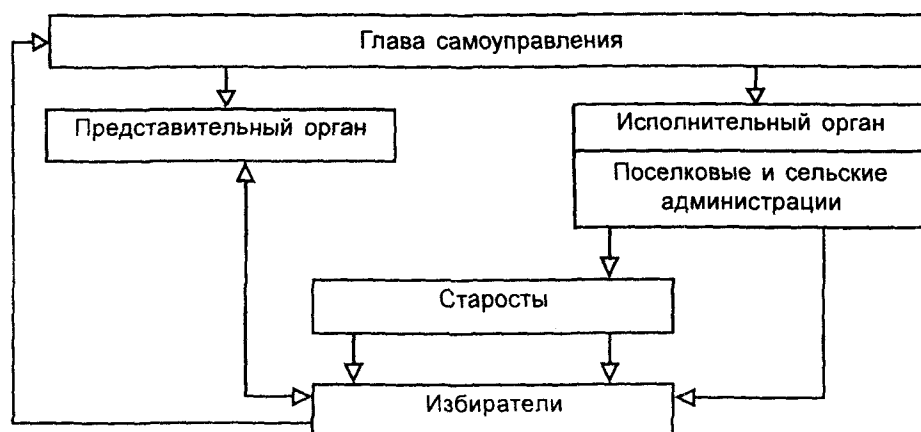


Рис. 5. Третий вариант модели местного самоуправления в районах области.

Эта модель представлена в Грязовецком, Кадуйском, Междуреченском, Тотемском, Устюженском и Череповецком муниципальных районах. В Грязовецком муниципальном районе глава местного самоуправления избран из числа депутатов представительного органа.

В рамках четвертого варианта модели (рис. 6) глава районного самоуправления председательствует на заседаниях представительного органа и возглавляет исполнительный орган. Поселковые, сельские администрации возглавляются назначенными или выборными главами поселковых и сельских администраций.

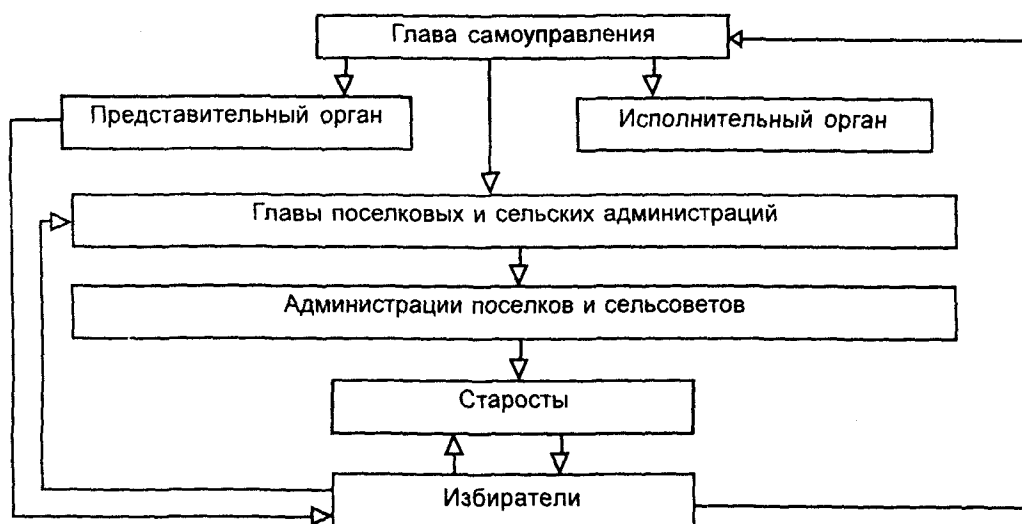


Рис. 6. Четвертый вариант модели местного самоуправления в районах области.

Данная модель реализована в Бабаевском, Вожегодском, Кирилловском, Нюксенском, Сокольском, Тарногском, Усть-Кубинском, Харовском и Чагодощенском районах, где главы назначены, а также в Бабушкинском,

Вологодском, Кичменгско-Городецком, Никольском, Сямженском, где главы избраны.

Все модели органов местного самоуправления в полной мере соответствуют нормам действующего федерального законодательства.

Организация местного самоуправления в Вологодской области базируется на общих принципах организации местного самоуправления. В то же время в ней есть свои отличительные черты, что позволяет выделить особенности организации местного самоуправления. Так, при изучении материалов специалисты Отдела по местному самоуправлению Администрации Президента РФ выделили пять особенностей, характеризующих местное самоуправление в нашей области:

1. Полное и безусловное соблюдение федерального законодательства о местном самоуправлении.

2. Стабильность территориального устройства области.

3. Наделение статусом муниципальных образований крупных территориальных единиц, обладающих достаточным экономическим и кадровым потенциалом для решения вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к ведению местного самоуправления.

4. Содействие финансовой самостоятельности муниципальных образований, в том числе в формах:

– дотаций средств областного бюджета;  
– помощи в развитии собственных источников доходов;

– предоставления муниципальным образованиям льготных областных кредитов на реализацию инвестиционных проектов.

5. Поддержку общественных форм участия населения в местном самоуправлении (сходы граждан, комитеты территориального общественного самоуправления и др.) по следующим направлениям:

– законодательное обеспечение (принят областной закон о территориальном общественном самоуправлении);

– методическое обеспечение (по проблемам участия общественности в местном самоуправлении областными органами государственной власти регулярно проводятся семинары, конференции, разрабатываются методические материалы: в частности, подготовлено примерное положение о совете общественности при главе сельской/поселковой администрации);

– политическую поддержку (через инициирование внесения в уставы районов норм об обязательности взаимодействия глав поселков и сельских территорий со старостами, о формировании советов общественности при сельских/поселковых администрациях, назначении глав поселков и сельских территорий лишь после получения поддержки кандидатуры от сходов жителей либо собраний старост).

Реализация совокупности указанных особенностей характеризует одну из возможных моделей организации местного самоуправления в Российской Федерации, которую условно можно назвать Вологодской моделью местного самоуправления. Главным ее достоинством является наличие пяти особенностей и множества моделей организации органов управления. Это позволяет изучить наиболее привлекательные и результативные формы управления и предложить их в обобщенной модели.

В то же время следует оговориться, что без финансового подкрепления местное самоуправление и при новом реформировании останется добрым пожеланием. Эффективность нового законопроекта о местном самоуправлении будет зависеть от того, внесут ли соответствующие поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы с целью закрепления принципа «деньги – под полномочия» в конкретных цифрах.