

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Т. В. Ускова, Д. Е. Амелин

ОРГАНИЗАЦИЯ ДВУХУРОВНЕВОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Важность создания в России эффективной системы местного самоуправления требует формирования концептуальных подходов к реформированию структурной организации органов власти и управления на местах. Определяющими факторами в этом процессе становятся требования федерального законодательства, социально-экономическая эффективность и особенности современной организации самоуправления.

Действующее законодательство практически не ограничивает права муниципалитетов на организацию местного самоуправления. Вследствие этого, в настоящее время на территории Российской Федерации сформированы три основных модели местного самоуправления: районная, поселенческая, двухуровневая. Наибольшее распространение получила районная модель, которая характерна и для Вологодской области. Согласно этой модели в регионе муниципальные образования сформированы на базе городов Вологды и Череповца и 26 муниципальных районов.

Анализ организации самоуправления в муниципалитетах области позволил выделить следующие основные особенности.

Во-первых, разнообразие структур органов местного самоуправления. В области можно выделить 8 различных организационных моделей, имеющих общие признаки и структурное сходство (две модели местного самоуправления в городах и шесть – в муниципальных районах).

Во-вторых, главы муниципальных образований одновременно являются председателями представительного органа и возглавляют местную администрацию. Эта особенность присуща организационной структуре местного самоуправления г. Череповца, Бабаевского, Бабушкинского, Белозерского, Вашкинского, Верховажского, Вожегодского, Вологодского, Вытегорского, Кадуйского, Кирилловского, Междуреченского, Никольского, Нюксенского, Сокольского, Сямженского, Тарногского, Усть-Кубинского, Устюженского, Харовского, Чагодощенского, Череповецкого и Шекснинского муниципальных районов.

В-третьих, состав органов местного самоуправления, закрепленный в уставах, различен. Так, в состав органов местного самоуправления не входят:

Работа ведется при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 04-02-00251а).



Ускова

Тамара Витальевна — к.э.н.,
научный сотрудник, и.о. зав.
отделом ВНКЦ ЦЭМИ РАН.



Амелин

Дмитрий Евгеньевич —
аспирант ВНКЦ ЦЭМИ
РАН.

- главы Великоустюгского, Грязовецкого муниципальных районов, городов Вологды и Череповца;

- исполнительные органы Вашкинского, Тотемского и Устюженского районов.

Вступающий в силу с 2006 г. новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» жестко регламентирует организацию местного самоуправления:

1. На всей территории страны устанавливается единая двухуровневая модель организации местного самоуправления. Согласно этой модели местные органы власти формируются не только в крупных городах и районах, но и в сельских поселениях.

2. Унифицирована структурная организация местного самоуправления. В состав его органов должны входить глава муниципального образования, представительный и исполнительно-распорядительный органы.

3. В поселениях с численностью обладающих избирательным правом жителей менее 100 человек представительный орган может не избираться. Его полномочия осуществляет сход граждан.

4. Глава муниципального образования не может одновременно совмещать должности председателя представительного органа и главы местной администрации (исключения составляют поселения с численностью населения менее 1000 человек).

5. Структура и порядок формирования органов местного самоуправления должны закрепляться уставом муниципального образования, принимаемым представительным органом.

Вместе с тем новый закон предоставляет муниципалитетам право самостоятельно определять порядок избрания представительного органа района, главы муниципального образования и целесообразность совмещения им должности председателя представительного органа местного самоуправления или главы администрации.

Конечно, идеальной организационной структуры местных органов власти не существует. Более того, по мере социально-экономического развития конкретного муниципального образования, а также местного самоуправления в субъекте РФ и стране в целом может потребоваться изменение сложившейся организационной структуры в соответствии с новыми целями и условиями функционирования. Однако для повышения эффективности местного самоуправления оптимизация его структурной организации является необходимой.

Выявленные особенности функционирования местного самоуправления в регионе и требования российского законодательства позволяют утверждать, что местное самоуправление в муниципальных районах Вологодской области может быть организовано согласно схеме, представленной на рисунке 1.

Предлагаемая модель включает в себя два уровня.

Первый уровень. Органы местного самоуправления поселений:

- > главы и представительные органы поселений избираются населением;

- > главы поселений возглавляют местные администрации;

- > представительные органы поселений избирают председателей из своего состава.

Второй уровень. Органы местного самоуправления района:

- > глава района избирается населением и возглавляет администрацию района;

- > представительный орган района формируется из глав входящих в его состав поселений;

- > представительный орган района избирает председателя из своего состава.

Предлагаемый вариант организационной структуры местного самоуправления отвечает требованиям законодательства и позволит:

- достичь большей заинтересованности глав администраций в результатах труда, чем в условиях найма на контрактной основе;

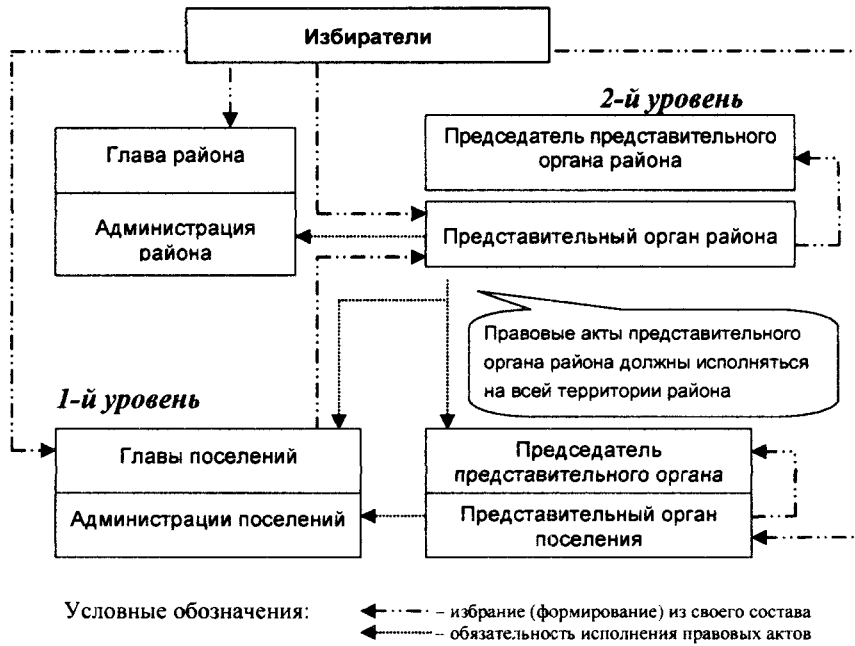


Рис. 1. Предлагаемый вариант организационной структуры местного самоуправления в муниципальных образованиях области

- повысить информированность депутатов представительного органа района о положении дел на местах по сравнению с избранием депутатов на муниципальных выборах;
- достичь большей заинтересованности депутатов представительного органа района в результатах своего труда;
- избежать затрат на организацию выборов в представительный орган района и найм глав администраций района и поселений.

Для применения в городских округах области предлагается вариант организации

местного самоуправления (рис. 2), согласно которому:

- > глава и представительный орган городского округа избираются населением;
- > глава городского округа возглавляет местную администрацию;
- > представительный орган городского округа избирает председателя из своего состава.

В соответствии с положениями новой редакции закона органы государственной власти субъекта РФ устанавливают численность представительных органов первого созыва вновь образованных муници-

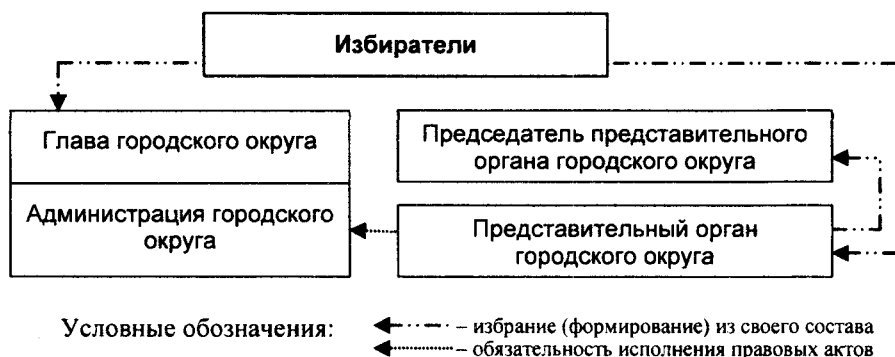


Рис. 2. Предлагаемый вариант организационной структуры местного самоуправления в городских округах области

пальных образований, сроки их полномочий и назначают дату выборов. В свою очередь, существующие и вновь созданные органы местного самоуправления приводят в соответствие с требованиями федерального законодательства уставы муниципальных образований, в которых закрепляется порядок формирования, подотчетность, подконтрольность, а также иные вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления. При этом устав, а следовательно, и организационная структура местных органов власти принимается представительным органом муниципального образования. Однако дефицит квалифицированных специалистов в области муниципального управления и законотворческой деятельности позволяет считать целесообразным осуществление координации со стороны органов власти региона процессов становления первооснов местного самоуправления в муниципальных образованиях.

Учитывая, что органы государственной власти субъекта Федерации правомочны выносить *рекомендации* по организации местного самоуправления на уровне Правительства Вологодской области целесообразно, на наш взгляд, провести следующий комплекс мероприятий.

Во-первых, создать рабочую группу из представителей районов и государственных органов власти региона для выработки типовых вариантов уставов района и сельского поселения.

Во-вторых, в качестве варианта организационной структуры местных органов власти рекомендовать рассматривать модели, предлагаемые в данной работе.

В-третьих, организовать проведение экспертизы проектов уставов в органах юстиции.

В-четвертых, разместить типовые варианты уставов и результаты экспертиз на интернет-сайте Правительства области.

В-пятых, рекомендовать для рассмотрения типовые варианты уставов местным органам власти районов и поселений.

В-шестых, рекомендовать местным органам власти муниципальных районов направить результаты работы группы на рассмотрение органам власти вновь образованных поселений.

Экономико-организационная эффективность предлагаемого комплекса мероприятий зависит от количества муниципальных образований, принявших предлагаемый типовой вариант в качестве официального устава, и заключается:

- > в сокращении суммарных расходов регионального и местного бюджетов на разработку уставов;

- > обеспечении единообразия организации местного самоуправления в регионе;

- > гарантии соответствия типового варианта устава требованиям законодательства;

- > использовании муниципальными образованиями преимуществ предлагаемой модели организации местного самоуправления.