

Реформа местного самоуправления в России

*Лободо ТМ.,
старший преподаватель Курского института
государственной и муниципальной службы*

Федеральный закон 2003 г, № 131 «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» является составной частью реформы местного самоуправления, одним из механизмов по реализации концепции создания в России трех уровней публичной власти. Новый закон — весьма значительный этап в развитии правовых основ местного самоуправления. Вместе с тем он стал причиной ожесточенных споров как сторонников, так и противников муниципальной реформы.

В Курской области с 1996 г. установлена в соответствии с Конституцией РФ поселенческая организация муниципального устройства. В районном же звене остались органы государственной власти. Теперь в соответствии с новым законом в Курской области образовали 28 муниципальных районов, формируются их органы самоуправления. Кроме того, как и во всех других регионах, в Курской области проводится и иная работа, которая предусмотрена Федеральным законом № 131 установлены и утверждены границы всех муниципальных образований; законодательно установлено наименование их органов управления; образованы муниципальные избирательные комиссии; придан статус городских округов, городских и сельских поселений уже существующим муниципальным образованиям; подготовлен модельный устав для вновь образованных муниципальных образований; приведены в соответствие с новым законом уставы уже существующих муниципальных образований.

При разработке регионального законодательства ставилась задача минимизировать дополнительные финансовые, организационные и иные затраты, которые в немалом объеме несет федеральный закон. Все его новации максимально старались приспособить к уже существующим структурам самоуправления, в том

числе даже в наименованиях, поскольку они, как правило, влекут дополнительные затраты.

Редакция закона исключительно тяжела для единообразного восприятия и применения. Составители почему-то особое внимание уделили вопросу установления и утверждения границ муниципальных образований. При этом совершенно не делается разницы между границами крупного города и мелкого поселения. А ведь затраты на соответствующую работу в разных регионах составят от 100 и более миллионов рублей.

Определенные споры вызвали в ходе реформирования самоуправления вопросы наделения городских поселений статусом городского округа. Территория городского округа согласно закону не входит в состав муниципального района. К сожалению, многие это понимают как независимость и самостоятельность городов. Между тем выделить город из района и оставить район без инфраструктуры означало бы угасание сельских поселений. Поэтому при разработке регионального законодательства был выбран наиболее оптимальный вариант, поддержанный практически всеми муниципальными образованиями области. Статус городских округов получили только пять городов.

Федеральный закон предлагает значительное расширение правотворческой деятельности органов местного самоуправления. Многие работники местного самоуправления не имеют достаточного опыта и знаний для такой деятельности. Большую помощь органам самоуправления в этом вопросе оказывают органы исполнительной власти. В настоящее время завершена работа по внесению изменений в уставы муниципальных образований. Уставы в новой редакции уже зарегистрированы, а теперь предстоит их перерегистрация в соответствии с вступившим в силу федеральным законом о государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Проводится анализ состава муниципального имущества и имущества государственной собственности области, планируемого к перераспределению между областью и муниципальными районами, поселениями. Завершение этой работы планируется к 2006 г.

В области активно прошла подготовка к муниципальным выборам. Избирательная комиссия Курской области сформировала 28 избирательных комиссий вновь образованных муниципальных районов. В областном бюджете на 2005 г. были предусмотрены средства на проведение выборов. Проводилась учеба председателей и секретарей избирательных комиссий, которые обеспечивают выборы в районах, и представительные органы, и главы вновь образованных муниципальных районов избраны в установленный федеральным законом срок.

Исключительно сложный федеральный закон усложнен еще и толкованием его различными именитыми авторами. Эти толкования вносят сумятицу в важнейшем вопросе: в выборах и определении статуса выборных глав вновь образованных муниципальных районов. Почему-то стали утверждать, что избранные прямыми выборами главы в тех районах, где референдум не определил в установленные сроки структуру органов местного самоуправления, чуть ли не являются не-

легитимными. Попытка упорядочить это дело путем поправки к Федеральному закону № 131 оставила проблему такой же открытой, как и до этого. Разница лишь в том, что указали: избранный прямыми выборами глава муниципального образования (там, где структура не определена референдумом) возглавляет представительный орган. Срок действия этого положения в Законе не определили, хотя можно было, и даже следовало бы указать, что «на период переходных полномочий выборного должностного лица». Тогда сразу же была бы устранена неопределенность, с которой, кстати, и боролись, внося поправку. Вместо этого опять внесли запись, из которой следует, что глава возглавляет представительный орган, «если иное не будет установлено уставом муниципального образования».

Таким образом, к основным проблемам реформы можно отнести; неточное распределение полномочий, непродуманность межбюджетных отношений, нехватку квалифицированных кадров и неточность налоговой базы муниципалитетов. Самой серьезной проблемой является обеспечение финансовыми средствами всех организационных изменений в сфере перераспределения и перерегистрации имущества. Необходима целевая финансовая помощь федерального бюджета.