

Филипенко Дмитрий Сергеевич**Filipenko Dmitry Sergeevich**

старший преподаватель кафедры менеджмента и государственного управления Национального исследовательского Нижегородского государственного университета имени Н.И. Лобачевского

Senior Lecturer, Department of Management and Public Administration, Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

ПУТИ ВОВЛЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В РАМКАХ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

WAYS TO ENGAGE THE POPULATION IN POLITICAL GOVERNANCE WHEN MODERNIZING THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM

Аннотация:

Статья посвящена реформированию органов местного самоуправления и моделей организации муниципальной власти на протяжении последнего десятилетия. Цель исследования – изучение процессов реформирования местного самоуправления на примере Нижегородской области; задача – выработка механизма реформирования местного самоуправления, позволяющего повысить уровень вовлеченности населения в политическое управление. В статье рассматриваются соотношение уровней муниципального управления, эффективность управления на уровне муниципального района, сельских и городских поселений, а также опыт преобразования территорий в городские округа, накопленный в Нижегородской области. В свете внесенных в федеральное законодательство изменений, предполагающих появление нового вида муниципальных образований – муниципальных округов, предлагается модель взаимодействия отдельных органов власти с общественными институтами в целях повышения эффективности муниципального управления. По мнению автора, предлагаемая система позволяет в полной мере отразить изначальный смысл местного самоуправления как самостоятельного.

Ключевые слова:

местное самоуправление, муниципальная власть, городские поселения, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, муниципальные округа.

Summary:

The paper deals with the reforms of local authorities and organization models of municipal authority over the past decade. The purpose of the research is to investigate reform processes of local government by a case study of Nizhny Novgorod region. The objective of the study is to develop a mechanism for reforming local authorities to increase the engagement of the population in political governance. The paper discusses the ratio among the tiers of municipal government and the effectiveness of governance in the municipal district, rural and urban settlements. Besides, the research examines the Nizhny Novgorod region practices of transforming territories into urban districts. In view of the amendments to the federal law involving the emergence of a new type of municipalities, i.e. municipal districts, an interaction model is proposed for several authorities and public institutions to increase the efficiency of municipal government. In the author's opinion, this model fully reflects the initial idea of local government as an independent authority.

Keywords:

local government, municipal authority, urban settlements, rural settlements, municipalities, urban districts, municipal districts.

Протекающие в Российской Федерации политические процессы, связанные с поиском оптимальных путей так называемого транзита власти и повышением запроса общества на участие в осуществлении государственного управления, повышают актуальность исследования вопроса эффективной организации местного самоуправления как наиболее близкого к гражданам уровня управления, результаты деятельности которого непосредственно отражаются на повседневной жизни людей.

Несмотря на локальный характер полномочий местного самоуправления, изменения именно на данном уровне могут позволить сохранить уровень доверия к политической власти в целом. Это подтверждается исследованиями организации местного самоуправления в постиндустриальных странах, согласно которым в этих странах происходит интеграция местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению прежде всего задач, имеющих общегосударственное значение [1].

Именно на встраивание органов местного самоуправления (ОМСУ) в решение общегосударственных вопросов были нацелены реформы данного уровня управления, проводившиеся в последнее десятилетие с 2009 по 2019 г. В рамках этих процессов осуществлялось, с одной стороны,

укрупнение муниципальных образований, а с другой – повышение профессионального уровня глав муниципальных образований путем перехода к избранию главы по результатам конкурса.

С точки зрения реформирования системы организации местного самоуправления предлагаем рассмотреть опыт Нижегородской области, на примере которой прослеживаются общероссийские тенденции.

Процесс укрупнения муниципальных образований Нижегородской области проходил по двум направлениям: объединение сельских поселений, предполагающее присоединение небольших поселений к более крупным, и преобразование муниципальных районов в городские округа.

В рамках первого направления на 1 января 2010 г. количество муниципальных образований сократилось с 662 до 459, в том числе сельских поселений с 532 до 330. Работа по второму направлению была начата с марта 2010 г., когда Борский муниципальный район был преобразован в городской округ.

До преобразования в состав Борского муниципального района входили 9 муниципальных образований: город Бор и 8 сельсоветов. Преобразование в городской округ позволило сократить административную нагрузку на бюджет объединенного муниципального образования в связи с организацией единого бюджетного процесса, ликвидацией представительных органов в сельских поселениях и т. д. При этом городской округ город Бор, площадь которого составляет 3584 км², очевидно, не может обойтись без территориальных подразделений. В этой связи вместо бывших сельсоветов было организовано 11 территориальных отделов, осуществляющих полномочия по решению вопросов местного значения непосредственно на территориях.

Всего в период с 2010 по 2019 г. в результате преобразования муниципальных районов было образовано 11 новых городских округов (г. о.): г. о. г. Бор (март 2010 г.), г. о. Семеновский (январь 2011 г.), г. о. г. Выкса (май 2011 г.), г. о. г. Шахунья (ноябрь 2011 г.), г. о. г. Первомайск (июль 2012 г.), г. о. Сокольский (июнь 2014 г.), г. о. г. Кулебаки, г. о. Навашинский, г. о. г. Чкаловск (июнь 2015 г.), г. о. Перевозский (июнь 2017 г.), г. о. Воротынский (апрель 2019 г.).

Таким образом, до 1 января 2010 г. на территории Нижегородской области насчитывалось 662 муниципальных образования, из которых 4 относились к категории городских округов (города Нижний Новгород, Дзержинск, Арзамас, Саров), 48 – муниципальных районов, 78 – городских поселений, 532 – сельских поселений. По состоянию на 1 июля 2019 г. на территории Нижегородской области насчитывается 369 муниципальных образований, из них: 15 – городские округа, 37 – муниципальные районы, 51 – городские поселения, 266 – сельские поселения.

Кроме того, в рассматриваемый период в регионе дважды менялась система избрания глав муниципальных образований. С 2010 по 2012 г. был осуществлен переход на «двуглавую» систему управления, при которой глава МСУ избирается депутатами из своего состава, а глава администрации назначается по результатам конкурса. Последним на данную систему в регионе перешел город Дзержинск, чему предшествовала отставка избранного за год до этого мэра города В.Ф. Сопина, находившегося в конфликте с местным представительным органом. После внесения в 2014 г. изменений в федеральное законодательство и принятия соответствующего регионального закона запущен переход на «одноглавую» систему управления, при которой глава МСУ назначается по результатам конкурса. Данный процесс будет завершен в 2020 г.

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ [2] были внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ) [3], согласно которым введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ, а также изменены критерии отнесения муниципальных образований к категории городских округов. Внедрение в 131-ФЗ с мая 2019 г. такого вида муниципальных образований, как муниципальные округа, является закономерным этапом развития законодательства о местном самоуправлении в рассматриваемом ключе.

Фактически муниципальный округ представляет собой такой же вид муниципального образования, каким на текущий момент выступает городской округ, образованный в результате преобразования муниципального района. Это достаточно крупное по площади муниципальное образование, включающее как городские, так и сельские поселения, административное управление территории которого будет строиться посредством образования территориальных подразделений местных администраций (территориальных отделов).

При этом законом внесены существенные изменения в понятие городского округа, согласно которым к городским округам относятся один или несколько не являющихся отдельными муниципальными образованиями населенные пункты, если не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах. Также закон вводит дополнительные критерии для отнесения территорий к городским округам: площадь сельских населенных пунктов и территорий для развития городского округа не должна

в два и более раза превышать городскую площадь. Кроме того, рассчитывается плотность населения, которая в пять и более раз должна быть выше средней плотности населения РФ.

Таим образом, с текущего, 2019 г. законодатель исправил правовую коллизию, существовавшую ранее, когда в целях оптимизации административно-управленческой структуры статусом городских округов наделялись территории, мало связанные с городским образом жизни. Так, в Нижегородской области статусом городских округов обладают г. о. Сокольский (численность населения 13 тыс. чел., административный центр – рабочий поселок (р. п.) Сокольское (6 тыс. чел.), г. о. Воротынский (численность населения – 18 тыс. чел., административный центр – р. п. Воротынец (6 тыс. чел.).

Введенные законодателем критерии отнесения муниципальных образований к городским округам позволят сохранить данный статус для крупных городских территорий. Сельские районы, ранее преобразованные в городские округа, в течение 5 лет должны быть преобразованы в муниципальные округа.

Появление категории муниципальных округов фактически завершает процедуру встраивания ОМСУ в «вертикаль власти». Однако это несет угрозу автономизации ОМСУ и потери ими обратной связи с населением в связи с резким сокращением числа муниципальных депутатов, ранее так или иначе участвовавших в решении вопросов местного значения.

В этой связи представляется целесообразным осуществление второго этапа муниципальной реформы, основной задачей которой должно стать включение ОМСУ в общегосударственную повестку и через ОМСУ вовлечение населения в участие в политической жизни. В этих целях необходимо активно использовать такой институт, как территориальное общественное самоуправление, а также введенный в 2018 г. институт сельских старост.

Основной задачей реформирования является активизация позитивной деятельности активной части населения по участию в решении насущных проблем жизнеобеспечения в своем населенном пункте. Результатом данной работы должно стать повышение уровня доверия и одобрения власти. Данный результат может быть достигнут только в случае, если жители будут видеть реальное изменение к лучшему и решение конкретных проблем.

В этой связи стоит отметить, что до настоящего времени наиболее популярным мэром Нижнего Новгорода остается В.Е. Булавинов, возглавлявший город с 2002 по 2010 г. Основным фактором, позволившим сформировать позитивный имидж В.Е. Булавинова, стала еженедельная телепрограмма с мэром, выходившая на телекомпании «Сети-НН», в ходе которой мэр решал текущие проблемы жизнеобеспечения обратившихся горожан.

Необходимо отметить, что локальная работа по вовлечению жителей в осуществление местного управления в Нижегородской области (как и в ряде других регионов РФ) уже осуществляется в рамках реализации проекта по поддержке местных инициатив. Данный проект предполагает, что жители определяют конкретную местную проблему, которую необходимо решить, обеспечивают софинансирование не менее 3 %, остальные средства выделяются из регионального и местного бюджетов.

Однако данные вопросы носят локальный характер и требуют систематизации и организации реальной работы по участию граждан в политическом управлении через их вовлечение в местное самоуправление. В этой связи представляется целесообразной организацией системы работы органов местного самоуправления, при которой обеспечивается модель взаимодействия «муниципальный округ – территориальный отдел – депутат – орган территориального общественного самоуправления». В таком формате оптимальная модель управления территориями муниципальных районов выстраивается следующим образом.

В представительный орган муниципального округа избираются депутаты согласно норме представительства (в среднем 1000–2000 избирателей на каждом округе). В каждом населенном пункте с численностью жителей более 10 человек создается территориальное общественное самоуправление (ТОС), для населенных пунктов с численностью более 200 человек ТОС наделяется статусом юридического лица.

Депутат является председателем ТОС (в случае избрания от одного населенного пункта) или объединенным ТОС (в случае вхождения нескольких населенных пунктов в депутатский округ). Во втором случае председателями отдельных ТОС становятся сельские старосты. Осуществляя деятельность в рамках ТОС, депутат организует и координирует деятельность по обеспечению решения вопросов местного значения на своем депутатском округе. При этом он непосредственно взаимодействует с начальником территориального отдела, на территории которого образовано, как правило, 2–3 депутатских округа.

Предлагаемая система позволяет в полной мере отразить изначальный смысл местного самоуправления как самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения населением, что отмечено в Европейской хартии местного самоуправления [4].

Ссылки:

1. Сироткин М.А. Местное самоуправление как фактор политической стабилизации общества: на примере постиндустриальных стран : дис. ... канд. полит. наук, Ярославль, 2007. 245 с.
2. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2019. № 18. 6 мая. Ст. 2211.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ ; ред. от 1 мая 2019 г. : с изм. от 3 июля 2019 г. // Там же. 2003. № 40. 6 окт. Ст. 3822.
4. European Charter of Local Self-Government [Электронный ресурс] : ETS no. 122: Strasbourg, Oct. 15, 1985 // Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (дата обращения: 31.07.2019).

References:

Sirotkin, MA 2007, *Local Self-Government as a Factor of Political Stabilization of Society: On the Example of Post-Industrial Countries*, PhD thesis, Yaroslavl, 245 p., (in Russian).