

АНАЛИЗ ПОДХОДОВ К РЕФОРМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Монин Вадим Владимирович, кандидат исторических наук, доцент

Астраханский государственный университет
414041, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. 11 Красной Армии, 1
E-mail: vadimmoni@mail.ru

Предмет данной статьи – изучение соответствия предлагаемых от имени Президента Российской Федерации мер по реформированию российского местного самоуправления, остроты и глубины проблем, сложившихся в данной сфере в России. Целью работы является выявление адекватности предлагаемых реформ современным вызовам. В статье используется принцип социального подхода. В работе анализируются предложения, сделанные в 2014 г. Президентом Российской Федерации Конгрессу муниципальных образований Российской Федерации и Всероссийскому Совету по местному самоуправлению. В статье дается анализ проблем, сложившихся в современном местном самоуправлении в Российской Федерации и предпринимается попытка выработки предложений по решению сложившихся проблем. Сделана попытка выработки дополнительных мер, необходимых для нормализации ситуации в российском местном самоуправлении. Предложения, сделанные в статье могут быть использованы при выработке отношения к предлагаемой реформе Астраханской областной Думы, выработки дополнительных предложений для комитета Государственной Думы Российской Федерации по местному самоуправлению. Результатом работы стали предложения, представленные комитету по местному самоуправлению Астраханской областной Думы для использования их в ходе общественных слушаний, посвященных данной теме. Статья может быть использована специалистами и практиками в сфере местного самоуправления, преподавателями ВУЗов, студентами и аспирантами для подготовки научных работ. В результате проведенного анализа демонстрируется недостаточность мер, предлагаемых для реформирования местного самоуправления, несоответствие этих мер стоящим перед местным самоуправлением проблемам. Выявляются дополнительные вопросы, требующие существенных изменений в действующем федеральном законодательстве и в осуществлении практической государственной политики в сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа, муниципальные образования, Президент Российской Федерации, Конгресс муниципальных образований, Всероссийский Совет по местному самоуправлению

ANALYSIS OF APPROACHES TO THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Monin Vadim V., Ph.D. (History), Associate Professor

Astrakhan State University.
1 11th Krasnoy Armii st., Astrakhan, 414041, Russian Federation
E-mail: vadimmoni@mail.ru

The paper "Analysis of approaches to the reform of local self-government" dwells on the study of proposals by Russian President to reform the local government system. It focuses on the severity and depth of the problems existing in the sphere of the local government. The study aim is to identify the adequacy of proposed reforms to the current challenges. The paper uses the principle of social approach. This paper analyzes the proposals made in 2014 by the President of the Russian Federation at the Congress of municipalities of Russian Federation and All-Russian Council for Local Government. The paper analyzes the problems existing in the modern local government of the Russian Federation and attempts to develop the proposals to address existing problems. It attempts to develop the additional measures needed to stabilize the situation in the Russian local government system. The suggestions developed in the paper may be used in the discussion of the reform proposed by the Astrakhan Regional Duma. The paper may be helpful to develop additional proposals to the State Duma of the Russian Federation for the local self-government reform. The study has already resulted in the proposals submitted to the Committee on Local Government of the Astrakhan Regional Duma for public hearings on the topic. In addition, the article can be used by experts and

practitioners in the sphere of local self-government, by the high school teachers, students and graduate students in their research. The analysis done demonstrates the inadequacy of measures proposed for the reform of local government. It shows the discrepancy of the reforms proposed to the challenges facing local government. The paper identifies additional issues that require significant changes to existing federal legislation and practical implementation of state policy in the sphere of local government.

Keywords : local government reform , municipalities , President of the Russian Federation, Congress of Municipalities , All-Russian Council for Local Government

Двадцать лет минуло с момента, когда Конституция РФ гарантировала гражданам право на местное самоуправление. Двадцати лет не хватило для того, чтобы выработать сложившуюся устойчивую систему местного самоуправления в Российской Федерации. Весь этот период система подвергалась постоянной коррекции. Усилия в этой области концентрировались на ряде событий, таких как: принятие Конституции 1993 г., первого закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» 1995 г., ратификации Европейской Хартии «О местном самоуправлении» 1998 г. и принятия новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» 2003 г.

Начало 2014 г. ознаменовалось заявлением Президента Российской Федерации, которое он сделал в ходе своей ежегодной пресс-конференции о необходимости реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

Почти одновременно с этим заявлением состоялось совместное заседание Президиумов Всероссийского Совета по местному самоуправлению и Конгресса муниципальных образований. На этом заседании обсуждались предложения, сделанные академическими учреждениями нашей страны по реформе местного самоуправления. Предложений было два. В первом предполагалась ликвидация единых муниципальных образований в городских округах, создание вместо этого муниципальных образований на уровне городских районов и введение системы назначения единого руководителя городами действующими губернаторами. Во втором предложении рассматривалась ликвидация муниципальных районов, переход к одноуровневой системе местного самоуправления, создание на месте муниципальных районов территориальных представительств органов государственной власти. Первое предложение не было поддержано заседанием Президиумов Всероссийского Совета по местному самоуправлению и Конгресса муниципальных образований. Второе было признано. По моему мнению, первое предложение существенно противоречит Европейской Хартии о местном самоуправлении. В этом предложении нарушается поселенческий принцип, который предусматривает существование в одном населенном пункте не более одного муниципального образования. Кроме того, данное предложение возвращает нас к системе, которая существовала в конце 19 – начале 20 вв. в Российской Империи, не в полном историческом совпадении, а в принципе подотчетности и подчиненности местного самоуправления губернаторами в крупных городах, что конечно является архаичной системой. И первое и второе предложения, на мой взгляд, не решают огромного количества проблем, которые накопились в системе местного самоуправления в Российской Федерации. По этой причине я предлагаю как список этих проблем, так и возможные варианты их разрешения.

По моему мнению, реформа местного самоуправления должна устранить ряд накопившихся проблем в реализации местного самоуправления на территории Российской Федерации. Я начну с перечня этих проблем:

1. Несоответствие доходной базы органов местного самоуправления вопросам местного значения и делегируемым задачам со стороны органов государственной власти.
2. Низкая легитимность органов местного самоуправления и слабая представленность интересов граждан в органах местного самоуправления. Растущий разрыв между требованиями граждан и позицией органов местного самоуправления.

3. Усиливающееся государственное давление на органы местного самоуправления, выстраивание вертикали де-факто до уровня самого маленького муниципалитета.

4. Гипертрофированное увеличение фактического влияния местных администраций с нарастающим снижением влияния представительных органов местного самоуправления.

5. Деграция кадрового состава, работающего в органах местного самоуправления. Более 10 % глав муниципального образования Астраханской области за последние три года подверглись уголовному преследованию по основаниям, предполагающим или преступную халатность или преступную бездеятельность. Многие активные люди в муниципалитетах заражены настроениями оставить муниципальную службу или работу выборного должностного лица из-за угрозы потери личной свободы.

6. Нарастающее влияние муниципальных районов с одновременным выхолащиванием возможностей муниципалитетов, образованных по поселенческому принципу.

Решение этих проблем может носить только комплексный характер и в связи с этим затрагивает изменение не только ФЗ №131 от 6.10.2003 г., но и всей системы федерального законодательства, регулирующего жизнь в муниципалитетах.

1. Для разрешения первой проблемы необходимо изменение в бюджетном и налоговом кодексах РФ. Целью этих изменений должно стать обеспечение доходов в каждом муниципалитете не менее 50 % от всех собранных налоговых и неналоговых доходов каждого муниципального образования. Потребуется переработка региональных законов о межбюджетных отношениях с целью устранения механизмов давления на муниципальные органы власти в процессе согласования бюджетных доходов и расходов. Необходима ревизия федеральных актов, которые, так или иначе, содержат порученческие пункты для органов местного самоуправления. Цель этой ревизии – устранение всех порученческих пунктов, необеспеченных финансовыми средствами (в том числе и ревизия ФЗ №131 от 6.10.2003 г.).

2. Для решения второй проблемы необходимо изменение законодательства о выборах в органы местного самоуправления. Требуется возвращение порога явки не менее 25 % для выборов в органы местного самоуправления, возвращение в бюллетени для голосования пункта «против всех» и всех ограничений, связанных с введением этого пункта. Необходим комплекс мер, ликвидирующих административное давление на выборах. Одной из таких мер может являться запрет муниципальным служащим и работникам бюджетных учреждений муниципалитетов становиться членами избирательных комиссий, так как в этом случае у них возникает конфликт интересов. Необходимо увеличить объем исключительных полномочий представительных органов местного самоуправления за счет придания им специальных контролирующих функций.

3. Для того, чтобы решить третью проблему, необходимо избавить муниципальные образования от мелочной опеки государственных органов власти и, прежде всего, от вмешательства в их деятельность правоохранительных органов без оснований на то причин. Для этого требуется осуществить ревизию законодательства, регулирующего порядок проведения запросов информации у органов местного самоуправления и порядок проведения проверок деятельности органов местного самоуправления, существенно ограничив количество проверяющих. Органам прокуратуры необходимо отслеживать неправомерные вмешательства в деятельность органов местного самоуправления со стороны как федеральных, так и региональных органов власти и пресекать эти действия.

4. По моему мнению, основным органом местного самоуправления должен быть представительный орган власти. Именно такой подход и задумывался при создании системы местного самоуправления в РФ в 1993–1995 гг. Для его реализации необходимо существенно увеличить количество вопросов, относящихся к исключительной компетентности представительных органов местного самоуправления, количественно увеличить состав представительных органов местного самоуправления с целью усиления представленности мнений избирателей; передать представительным

органам местного самоуправления дополнительные контрольные функции. Сделать обязательным отчетность депутатов представительных органов местного самоуправления перед избирателями и за его отсутствие ввести санкции в административный кодекс РФ.

5. Для того, чтобы увеличить привлекательность муниципальной службы и работы выборных должностных лиц местного самоуправления, необходим комплекс мер, снижающий давление со стороны правоохранительных органов на муниципалитеты. Требуется проведение специальных нормативно-правовых актов, связывающих объем денежного содержания муниципальных служащих и выборных должностных лиц с успешностью деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления в социально-экономическом развитии муниципалитетов.

6. Муниципальным районам РФ необходимо предать статус территориальных представительств государственных региональных органов власти, передав муниципальным поселениям, располагающимся на территории районов, специфические вопросы местного значения, относящиеся к муниципальным органам власти с одновременным увеличением финансирования этих поселений.

По просьбе Председателя комитета по местному самоуправлению Астраханской областной Думы предложения, изложенные в данной статье, я отправил в комитет для выработки реакции на предложенные Президентом Российской Федерации варианты новой реформы.

Я очень надеюсь, что депутатами нашего областного парламента они будут восприняты как сигнал к выработке системного подхода к реформированию системы местного самоуправления.

НАЦИОНАЛИЗМ В МОЛОДЁЖНОЙ СРЕДЕ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА В 1920-е гг.

Билим Наталья Николаевна, кандидат исторических наук, доцент

Хабаровский пограничный институт ФСБ России
680017, Российская Федерация, г. Хабаровск, ул. Большая, 85
E-mail: nbilim@mail.ru

В статье исследуются причины национальной розни среди дальневосточной молодёжи. Этническая пестрота была одной из особенностей региона в предвоенный период. Здесь проживали русские, украинцы, белорусы, китайцы, корейцы, японцы, коренные народы Севера. До Октябрьской революции большинство этих народов считались людьми «второго сорта». Несмотря на значительные усилия, предпринимаемые учреждениями культуры, партийно-государственными органами Дальнего Востока, такое отношение к «восточным» рабочим оставалось и в 1920-е гг. Достаточно распространёнными явлениями в молодёжной среде в этот период были шовинизм и антисемитизм. Китайские и корейские рабочие получали обидные прозвища, подвергались избиениям. Основными причинами этого, по мнению руководителей края, была недостаточная разъяснительная работа с населением, прежде всего с молодыми людьми. Кроме того, не изучались случаи шовинизма, не расследовались межнациональные конфликты. Анализ документов показывает, что основными причинами розни были низкий образовательный уровень участников конфликтов, недостаточная воспитательная работа на предприятиях, борьба за рабочие места и лучшие условия труда.

Ключевые слова: антисемитизм, восточные рабочие, интернациональное воспитание, молодёжь, национализм, шовинизм