

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Вологодской области «О некоторых вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления на территории Вологодской области»

1. Общие положения.

6 октября 2014 г. на официальном Портале Правительства Вологодской области размещён проект закона Вологодской области «О некоторых вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления на территории Вологодской области». Целью законопроекта является определение порядка формирования представительных органов муниципальных районов, порядка избрания глав муниципальных образований, полномочий, срока полномочий, подотчётности, подконтрольности органов местного самоуправления на территории области. Необходимость принятия данного закона субъекта РФ обусловлена пунктом 2 статьи 4 федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (далее – 136-ФЗ) «О внесении изменений в статью 26.3 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» (в течение 6 месяцев после вступления в силу 131-ФЗ – 24.06.2014 г.).

2. Краткое содержание представленных материалов.

Суть предлагаемого законопроекта заключается в определении законом области единого порядка формирования органов местного самоуправления в регионе, а именно:

1. Представительный орган муниципального района состоит из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства поселений согласно приложению к настоящему закону области. Срок полномочий представительного органа муниципального района, городского округа, городского поселения, сельского поселения составляет пять лет.

2. Глава муниципального района, городского округа, городского поселения избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа соответствующего муниципального образования с правом решающего голоса и

исполняет полномочия его председателя.

Глава сельского поселения избирается на муниципальных выборах и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. Срок полномочий главы муниципального района, городского округа, городского поселения, сельского поселения составляет пять лет.

Также законопроектом области установлена подконтрольность и подотчётность представительного органа и главы муниципального образования (повторяя нормы федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее 131-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Таким образом, глава муниципального образования в городских округах (города Вологда и Череповец), 26 районах области, 22 городских поселениях будет выбираться на муниципальных выборах и возглавлять представительный орган соответствующего муниципального образования. Главы же указанных местных администраций будут назначаться представительным органом муниципального образования по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности, проводимого конкурсной комиссией, члены которой назначаются представительным органом и Губернатором области. Таким образом, будут разделены полномочия и ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации, который будет являться так называемым «сити-менеджером».

Вместе с тем и до вступления в силу 136-ФЗ в Вологодской области были организованы различные формы формирования органов местного самоуправления. В частности, Великоустюгская Дума (представительный орган района) формируется из глав поселений, входящих в состав Великоустюгского муниципального района, и из депутатов указанных поселений; Глава Великоустюгского муниципального района избирается на муниципальных выборах и исполняет полномочия председателя Великоустюгской Думы; глава администрации района назначается по контракту. В Грязовецком районе Земское Собрание (представительный орган) района состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах; Глава Грязовецкого муниципального района является Председателем Земского Собрания и избирается на первом заседании нового созыва из состава депутатов; глава местной администрации назначается по контракту. В большинстве районов области, как и в городах Вологде и Череповце, представительный орган формируется из числа депутатов, избранных на муниципальных выборах; глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию.

Законопроектом же предполагается установление единого порядка

формирования представительного органа и выбора главы муниципального образования на всей территории области.

Правительством Вологодской области и Губернатором области видится положительный эффект от внедрения института «сити-менеджеров» в разделении политической власти (глава муниципального образования) и хозяйственной (глава администрации), личной и повышенной ответственности «сити-менеджера» за исполнение своих полномочий. Однако, на примере Великоустюгского и Грязовецкого районов Вологодской области это не очевидно.

3. Замечания и предложения.

В целом законопроект направлен на урегулирование вопросов организации системы местного самоуправления в области в соответствии с изменениями, инициированными на федеральном уровне (136-ФЗ).

1. Вместе с тем, на наш взгляд, ускоренный переход к назначению глав местных администраций в районах, городских округах и сельских поселениях по контракту не обоснован и не приведёт к достижению целей реформирования местного самоуправления. Это обусловлено следующими обстоятельствами.

Во-первых, по действующей в большинстве районов области и в городах Вологде и Череповце системе организации местного самоуправления глава муниципального образования подотчётен и подконтролен населению и, возглавляя местную администрацию, оперативно решает все хозяйственные вопросы. Также он представляет район или город за его пределами, а население участвует в формировании как исполнительной, так и представительной власти муниципалитета. В соответствии с новой моделью глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, подотчётен населению, а назначенный глава местной администрации (сити-менеджер), который занимается всеми хозяйственными вопросами, условиями жизнеобеспечения населения, подотчётен и подконтролен представительному органу. Таким образом, реальный контроль населения за решением вопросов местного значения органами власти практически упраздняется.

Во-вторых, круг полномочий главы муниципального образования – председателя представительного органа достаточно узок:

- представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые

представительным органом муниципального образования;

- издает в пределах своих полномочий правовые акты;

- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

- обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

- руководит деятельностью представительного органа с правом решающего голоса.

Таким образом, являясь избранным населением, глава фактически лишается реальных властных полномочий по оперативному управлению муниципалитетом. Его роль в развитии муниципального образования и решении вопросов местного значения становится формальной и, в основном, представительской.

В-третьих, в силу возможных личных и иных разногласий главы муниципального образования и «сити-менеджера» по способам, методам, приоритетам решения тех или иных вопросов местного значения могут возникнуть сложности в подготовке и принятии управленческих решений. Например, затягивание сроков решения местных проблем. При этом за не исполнение должностных обязанностей «сити-менеджер» может быть только освобожден от занимаемой должности (уволен). Назначение нового «сити-менеджера» неизбежно повлечет за собой потери времени, связанные с вхождением в курс дел и формированием новой управленческой команды. Таким образом, велика вероятность потери преемственности и управляемости, кадровой чехарды, замедления темпов развития, отката назад по сравнению с достигнутыми результатами и успехами предыдущей команды. Также, в данной ситуации становится не возможным реализация долгосрочных социально-экономических проектов и решение задач стратегического развития муниципалитета.

В-четвёртых, принятием законопроекта усиливается централизация власти, прежде всего, государственной. Глава местной администрации (сити-менеджер), по сути, становится ставленником и проводником интересов региональных властей, так как половина конкурсной комиссии по его назначению определяется Губернатором области. В этом случае существенно сокращается действие демократических институтов, что подрывает всю суть проводимой государством политики, направленной на вовлечение жителей территории в общественное самоуправление! Ведь местное самоуправление это, прежде всего, власть непосредственно населения на местах. Поэтому формировать и реформировать как исполнительную, так и

представительную власть на местах, безусловно, нужно с учётом мнения самого населения.

В-пятых, на муниципальном уровне достаточно остро стоит кадровая проблема, проблема нехватки квалифицированных и высокопрофессиональных управленцев в сфере муниципального управления. Поэтому найти сразу для всех 26 районов, 2 городских округов и 22 городских поселений квалифицированных кандидатов на должности сити-менеджеров будет достаточно сложно (если не брать во внимание навязывание их сверху государственной властью области). А менять каждый год главу местной администрации (расторжение контракта представительным органом), если он не справился с возложенными на него задачами, полномочиями и ожиданиями, бессмысленно, так как новый «сити-менеджер» должен будет начинать всё с начала.

В-шестых, исторически в России избранный населением глава муниципалитета ассоциировался с сильной исполнительной властью, как «хозяин, менеджер» города, района, способный решать все имеющиеся местные проблемы. А восприятие назначенных «сити-менеджеров» у населения будет неоднозначным. Не понятно кто будет главный, к кому идти за помощью – избранному Главе или назначенному Главе (сити-менеджеру).

2. Формирование представительного органа муниципального района из глав сельских поселений, входящих в состав района, и депутатов представительных органов поселений считаем обоснованным и целесообразным, так как это позволит сократить расходы на проведение соответствующих избирательных компаний и упростить механизм учёта мнения поселений и населения.

3. Совмещение избранного населением главой сельского поселения должностей руководителя местной администрации и представительного органа считаем целесообразным и обоснованным, так как это позволит более оперативно решать имеющиеся вопросы и проблемы местного населения, упростить систему управления на местах.

4. Установление сроков полномочий представительного органа и главы муниципального образования на 5 лет целесообразно и обосновано.

5. Обоснования (прежде всего экономические и организационные) предлагаемых авторами законопроекта решений, а также его влияние на социально-экономическое развитие региона и муниципальных образований, политическую обстановку, отсутствуют, как в тексте законопроекта, так и в обосновании необходимости его принятия.

Вместе с тем до принятия 136-ФЗ порядок формирования (избрания) органов местного самоуправления (главы муниципального образования, представительного органа муниципального района) определялся на местном уровне (Уставами

муниципальных образований), а в настоящее время – законами субъектов РФ, которые вынуждены действовать в соответствии с федеральными нормами, ослабляя таким образом формально ни от кого независимое (по Конституции РФ) реальное местное самоуправление.

4. Региональный опыт.

Следует отметить, что все предусмотренные в законопроекте варианты формирования органов местного самоуправления были возможны и распространены во многих муниципалитетах субъектов РФ и до принятия 136-ФЗ.

Так, например, в г. Калуге Дума (представительный орган) избирает из своего состава главу Городского самоуправления (главу муниципального образования) являющегося председателем Думы. Назначаемый по контракту городской Глава возглавляет Городскую управу (исполнительный и распорядительный орган). В г. Екатеринбурге население избирает на выборах главу Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы. Глава администрации города назначается по контракту. Таким образом, в регионах России имеется различный опыт формирования органов местного самоуправления, во многом складывающийся с учётом исторических и национально-культурных особенностей. А однозначно сделать вывод об эффективности именно предлагаемой авторами законопроекта модели невозможно.

На наш взгляд, реформирование системы местного самоуправления без комплексной оценки социально-экономических результатов, политических и управленческих рисков, нецелесообразно. Проведение подобных экспериментов может иметь катастрофические последствия, выраженные в колоссальных финансовых издержках, не прогнозируемых рисках и дестабилизации системы управления. Положительный эффект от предлагаемых преобразований совершенно не очевиден. При этом принятие подобных организационных решений без совершенствования текущей модели межбюджетных отношений, ограничивающей финансовые ресурсы муниципалитетов, также не будет иметь никаких положительных результатов.

5. Выводы и рекомендации.

Исходя из обозначенных выше недостатков рассмотренного законопроекта, считаем его принятие в данном виде преждевременным.

На наш взгляд, необходимо широкое общественное обсуждение данного законопроекта во всех муниципальных районах и, особенно, в городах Вологде и Череповце, с проведением обязательных публичных слушаний и заседаний

представительных органов муниципальных образований, заседаний специальных рабочих групп с приглашением представителей общественности города, глав районов и городов Вологды и Череповца. Решение об устройстве и формировании органов местного самоуправления без учета мнения населения может иметь существенный негативный социальный резонанс.

Считаем целесообразным рассмотреть возможность выбора из трёх моделей избрания и роли главы муниципального образования:

1. Сохранение и закрепление в законе существующей в настоящее время схемы выбора глав муниципальных районов, городских округов и сельских поселений Вологодской области.

2. Глава муниципального района, городского округа, городского поселения избирается на 5 лет на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию, подконтролен и подотчётен населению и представительному органу. Избранные населением на муниципальных выборах депутаты выбирают из своего состава председателя представительного органа.

3. Закрепление в законе новой схемы выбора глав муниципальных районов, городских округов и сельских поселений (в соответствии с вариантами, предусмотренными 131-ФЗ) исходя из мнения и инициативы органов власти и населения соответствующих муниципальных образований, закреплённой решением представительных органов муниципальных образований по итогам публичных слушаний.

Считаем необходимым провести технико-юридическую экспертизу указанного законопроекта на предмет согласованности отдельных его частей, согласованности с Уставом области, а также провести объективную оценку социальных и экономических последствий его принятия.

Также необходимо, на наш взгляд, включить в текст законопроекта статью, устанавливающую, что нормы данного закона применяются только с истечением срока полномочий соответствующих органов местной власти и статью о сроках приведения в соответствие с этим законом Уставов муниципальных образований. Это позволит существенно сократить неизбежные риски и издержки, связанные с принятием представленной редакции законопроекта.

Таким образом, представленный законопроект, требует существенной доработки, в том числе с точки зрения объективной оценки социальных и экономических последствий его принятия, и не может быть рекомендован к принятию в данном виде.