

**РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ  
СТАНОВЛЕНИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА  
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)**

*Работа представлена кафедрой социально-политических процессов  
Коми республиканской академии государственной службы и управления при Главе РК.  
Научный руководитель - доктор социологических наук, профессор Г. И. Грибанова*

Статья посвящена анализу деятельности органов государственной власти Республики Коми по реализации Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. Особое внимание уделено законотворческой работе Государственного Совета РК, взаимодействию республиканских органов законодательной и исполнительной власти, а также их взаимодействию с муниципалитетами и рядовыми гражданами по вопросам реформирования системы местного самоуправления.

The article is devoted to the new stage of local government reform in the Russian Federation. The author analyses the consequences of the Federal Law N 133 on the basic principles of the local government organization for Russian regions, evaluates quality of the law-making process and implementation of legal provisions by the authorities of the Komi Republic.

В 90-е гг. XX столетия объективные условия поставили общество перед вопросом выбора дальнейшего пути развития, основными вехами которого стало формирование федеративных отношений и децентрализация власти, приведшая к необходимости местного самоуправления. Значительным шагом на этом пути было закрепление права на местное самоуправление в Конституции Российской Федерации, ставшее результатом определенного консенсуса поли-

тических сил в этот период. Демократия и федерализм - основы российской государственности, с которыми связаны перспективы обустройства России, ее граждан, их благополучие и безопасность. Развитие местного самоуправления в рамках федеративного государства - это потенциал единства за счет учета самобытности и специфики каждого местного сообщества, строительство более интегрированного государства. Эффективность развития государ-

ства обусловлена в огромной мере развитием данного уровня публичной власти.

В политической системе Республики Коми (РК) местное самоуправление начинает занимать свое достойное место, и сегодня его дальнейшее развитие, как и в РФ, в целом обусловлено принятием ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. В 2004-2005 гг. в РК была проведена большая подготовительная работа для реализации данного Федерального закона. Особенностью современного этапа развития местного самоуправления стало повышенное внимание к его проблемам всего общества. Это характерно и для РК, где местное самоуправление стало институтом, в развитии которого заинтересованы все общественные силы: региональные органы власти, политические партии, общественные организации, научное сообщество и, конечно, непосредственный субъект местного самоуправления - население. В результате реализация 131 -ФЗ в РК становится одним из приоритетных направлений деятельности высших органов государственной власти РК.

Следует отметить, что в республике возросло осознание того, что реализация современной конституционной модели местного самоуправления и подтверждение его особой роли в становлении и формировании гражданского общества и демократического государства невозможно без соблюдения основополагающего конституционного принципа законности, пронизывающего систему публичной власти на всех ее уровнях. Поэтому руководство региона делает все для реализации 131 -ФЗ в РК, основными направлениями его деятельности являются:

- развитие нормативно-правовой базы;
- определение границ и статуса муниципальных образований (МО);
- определение структуры органов местного самоуправления;
- проведение муниципальных выборов;
- передача собственности.

В течение 2005 г. в РК своевременно были приняты все необходимые в соответ-

ствии с ФЗ-131 законодательные акты. Кроме того, был принят 144-РЗ от 26 декабря 2005 г. «Об особенностях реализации ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в переходный период на территории РК», который:

- установил порядок решения вопросов местного значения во вновь образованных МО поселений на территории РК в период с 1 января по 31 декабря 2006 г.;
- разграничил полномочия органов местного самоуправления вновь образованных МО поселений и органов местного самоуправления муниципальных районов по решению вопросов местного значения;
- определил порядок и принципы, с учетом которых разграничиваются объекты муниципальной собственности между МО, а также порядок безвозмездного пользования муниципальным районом собственностью вновь образованных МО поселений в течение 2006 г.

Также было принято Постановление Правительства РК (от 8 августа 2005 г. № 214) «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" и реформированию местного самоуправления на территории РК». Данный план содержит перечень мероприятий по формированию органов местного самоуправления, экономической основы местного самоуправления, межмуниципального сотрудничества, информационного обеспечения реформы местного самоуправления.

Для оперативного решения вопросов, возникающих при реализации законодательства о местном самоуправлении, созданы и действуют Комиссия при руководителе Администрации Главы РК и Правительства РК и Координационный совет по вопросам местного самоуправления в РК (Указ Главы РК № 154 от 01 декабря 2005 г.). Согласно Положению о координационном совете по вопросам местного самоуправления в РК (Приложение 2 к названному Ука-

зу), совет - это коллегиальный орган, который образуется в целях рассмотрения важнейших вопросов развития местного самоуправления в Республике Коми и подготовки соответствующих предложений органам государственной власти Республики Коми и органам местного самоуправления, т. е. основная цель создания совета - содействие развитию местного самоуправления в Республике Коми. Для реализации обозначенной цели перед советом стоят следующие задачи:

- анализ социально-экономической и политической ситуации в Республике Коми в связи с реформированием системы местного самоуправления и выработка на его основе рекомендаций по государственной политике в области местного самоуправления;
- обеспечение взаимодействия органов государственной власти Республики Коми и органов местного самоуправления при реализации государственной политики в области местного самоуправления;
- разработка предложений по подготовке проектов законов Республики Коми и иных нормативных правовых актов Республики Коми, а также по внесению изменений в законодательство Республики Коми по вопросам местного самоуправления;
- рассмотрение проектов законов Республики Коми и иных нормативных правовых актов Республики Коми по вопросам местного самоуправления;
- выработка предложений и методических рекомендаций органам местного самоуправления по реализации законодательства о местном самоуправлении в Республике Коми;
- рассмотрение предложений органов местного самоуправления о территориальной организации местного самоуправления в Республике Коми;
- обобщение и распространение опыта органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Коми, в иных субъектах Российской Федерации по вопросам местного самоуправления;
- оказание содействия органам местного самоуправления в Республике Коми в

развитии сотрудничества в области местного самоуправления с органами местного самоуправления других субъектов Российской Федерации;

- рассмотрение иных вопросов взаимодействия органов государственной власти Республики Коми и органов местного самоуправления.

Важным моментом в деятельности данного органа является то, что свою деятельность он осуществляет во взаимодействии как с органами власти государственного уровня, местного самоуправления, так и с общественными объединениями и иными организациями.

Становление местного самоуправления в РК стало ведущим направлением работы депутатского корпуса Государственного Совета РК третьего созыва. На сегодня в Республике Коми согласно утвержденной программе нормотворческой деятельности приняты 22 законодательных акта, касающихся реформирования местного самоуправления.

Развитию местного самоуправления в рамках реализации 131-ФЗ способствовали достаточно тесные контакты законодательного органа РК с представительными органами местного самоуправления. Основные направления такого взаимодействия следующие:

- законодательные инициативы советов муниципальных образований;
- учеба депутатов советов и работников администраций муниципальных образований на базе Государственного Совета и в муниципальных образованиях городов и районов;
- изучение опыта работы Государственного Совета;
- участие депутатов Государственного Совета и работников аппарата в работе советов муниципальных образований;
- консультационная и методическая помощь советам муниципальных образований;
- организация работы Совета руководителей советов Республики Коми.

Как показала практика, достаточно эффективным является использование выездов

ных заседаний депутатов с целью проведения Дня депутата, выездных заседаний Президиума Государственного Совета, когда не в кабинете решаются проблемы населения, конкретного муниципального образования, а на местах. Участники выездных заседаний ведут работу по разъяснению норм ФЗ-131, по вопросам реформы местного самоуправления в РФ и РК на современном этапе (например, по вопросу о самостоятельности муниципального образования «Эжвинский район»), в ходе таких встреч законодатели выясняют реальные проблемы реформы местного самоуправления в конкретных муниципальных образованиях, снимают многие возникшие вопросы по проблемам реформирования местного самоуправления.

Достаточно тесным по вопросам развития местного самоуправления является взаимодействие законодательного органа республики с исполнительными органами власти. Традиционным стало проведение на заседаниях Государственного Совета «правительственного часа», где руководитель администрации Главы РК и Правительства РК информирует депутатский корпус о принятых Правительством РК мерах и мероприятиях по осуществлению реформы местного самоуправления.

Таким образом, обозначенные направления работы высшего законодательного органа РК создают прочную основу для реализации норм ФЗ-131. На наш взгляд, данная практика может быть использована и другими субъектами РФ, ведь эти формы работы решают не только проблемы местного самоуправления, но и позволяют уменьшать разрыв между источником власти и теми, кому он доверил представлять его интересы, так как непосредственное общение депутатов с депутатами представительных органов муниципальных образований, знающих лучше проблемы жителей своих муниципальных образований, общение депутатов с наиболее активной частью населения дает положительные результаты по разъяснению позиций законодательного органа и поднимает авторитет

избранников народа, который в последние десятилетия в РФ значительно снизился. Также данные формы взаимодействия с муниципальными образованиями позволяют по выявленным на местах проблемам корректировать те положения законов, которые не вписываются в жизненные реалии, и принимать такие законодательные акты, которые направлены на решение насущных проблем населения.

Одним из важнейших законодательных актов Республики Коми является Закон «О территориальной организации местного самоуправления в РК» (№ 1 ГРЗ), который был принят только в марте 2005 г. При решении вопроса территориальной организации местного самоуправления были выявлены два ключевых аспекта, повлиявших на темпы и эффективность проводимой реформы местного самоуправления (ведь последний раз границы районов и городов Коми полностью описывались в 1940 г. и с тех пор неоднократно изменялись).

Во-первых, это неразрешенность территориальных проблем прежде всего с соседними субъектами РФ (например, с Кировской областью по проблеме п. Чурсью, с Архангельской областью - проблема поселков Широкий Прилук и Яренга, с Ненецким автономным округом - п. Харута).

Во-вторых, изменение границ между муниципальными образованиями, объединение административных территорий, регистрация вновь возникших населенных пунктов (например, разрешение спорных вопросов МО «Сыктывдинский район» и МО «Сысольский район» по проблеме п. ст. Поинга, между МО «Город Ухта» и МО «Сосногорск» по проблеме деревни Гажаяг, территория п. с. т. Верхняя Омра между муниципальными образованиями «Троицко-Печорский район» и «Город Сосногорск», изменение границ между муниципальными образованиями «Город Ухта» и «Город Сосногорск», «Город Сосногорск» и «Троицко-Печорский район», зарегистрирован вновь возникший населенный пункт «Веселый Кут» по инициативе Совета МО «Город Ухта» и др.).

Указанным законом был установлен перечень территорий МО, состав МО, статус МО, административные центры МО, границы МО. Законодатели закрепили три вида МО:

- 1) городские или сельские поселения;
- 2) муниципальные районы;
- 3) городские округа.

Таким образом, количество муниципальных образований в РК возросло более чем в 10 раз - с 2006 г. в республике действует 211 муниципальных образований, из них 15 районов, 5 городских округов, 191 поселение: 175 сельских и 16 городских поселений. Вновь образовано 191 муниципальное образование поселений, а из 21 ранее существовавших муниципальных образований образованы 15 муниципальных районов, 5 городских округов, а одно внутригородское муниципальное образование - «Эжвинский район города Сыктывкара» - было упразднено.

Решение вопроса о территориальной структуре РК продемонстрировало рост политического сознания непосредственного субъекта местного самоуправления - активность населения в регионе по вопросам самоопределения. До настоящего времени население ряда муниципальных образований обращается в Государственный Совет Республики Коми о передаче населенных пунктов из одного муниципального образования в другое, в ряде населенных пунктов муниципальных образований северных городов прошли сходы граждан о сохранении существующей системы муниципального управления - городского округа, о выделении в самостоятельное муниципальное образование из территории муниципального образования районного уровня. В соответствии с учетом мнения населения были изменены границы между пятью муниципальными образованиями, которые нашли отражение в Законе «О территориальной организации местного самоуправления в Республике Коми».

Таким образом, решение вопроса о территориальной нарезке муниципальных образований в РК приобрело политическую

остроту. Территориальный вопрос обернулся переделом властных полномочий, изменением статусов, а для кого-то и дележкой руководящих кресел. Субъект местного самоуправления - население ряда муниципальных образований не пожелало отказаться от своего конституционного права на местное самоуправление, желая самостоятельно принимать решения по вопросам местного значения на своей территории.

В целях реализации положений ФЗ-131 об организационных основах местного самоуправления были приняты Законы Республики Коми «О выборах в представительные органы и глав вновь образованных муниципальных образований в Республике Коми» (№27-РЗ от 05.04.2005 г.), «О наименованиях органов местного самоуправления в Республике Коми» (№ 49-РЗ от 17.05.2005 г.), «О некоторых вопросах муниципальной службы Республики Коми» (№ 9-РЗ от 05.03.2005г.).

На 1 января 2006 г. депутатский корпус муниципальных образований насчитывал 2064 человека, в том числе в советах поселений - 1631 депутат, в советах муниципальных районов и городских округов - 433 депутата. В 18 советах муниципальных образований городских округов и муниципальных районов избраны председатели советов. В муниципальном образовании «Сысольский район» глава муниципального образования председательствует на заседаниях (сессиях) совета, а глава муниципального образования «Город Воркута» одновременно был избран депутатом совета и председателем совета муниципального образования «Город Воркута». Во вновь сформированных представительных органах муниципальных образований поселений из числа депутатов избраны 138 глав муниципальных образований сельских поселений, которые одновременно исполняют полномочия председателя совета сельского поселения, возглавляют администрацию сельского поселения и работают на профессиональной постоянной основе. В 53 муниципальных образованиях поселений избраны главы городских (сельских)

поселений, которые одновременно исполняют полномочия председателя совета поселения. Из них 50 глав работают на неосвобожденной основе, 3 - на освобожденной основе. В 53 городских и сельских поселениях по результатам проведенных конкурсов советами назначены руководители администраций городских и сельских поселений, с которыми заключены контракты. В одном из муниципальных образований сельского поселения «Крутоборка» полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, так как число избирателей в данном поселении составляет менее 100 человек (16 жителей, 15 избирателей).

Многое сделано для обеспечения экономической основы местного самоуправления. Принят ряд законодательных актов, регулирующих бюджетную систему региона и финансовую поддержку вновь образованных муниципальных образований. Важнейшими из них являются: «О фонде финансовой поддержки поселений в Республике Коми и наделении органов местного самоуправления муниципальных районов в Республике Коми государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям» (№ 74-РЗ от 05.07.2005 г.), «О фонде муниципального развития Республики Коми» (№ 98-РЗ от 06.10.2005 г.), «О районных фондах финансовой поддержки поселений» (№ 112-РЗ от 10.11.2005 г.), «О республиканском фонде софинансирования социальных расходов» (№ 112-РЗ от 10.11. 2005 г.) и др. В соответствии с данными законами начиная с 2006 г. бюджетная система Республики Коми состоит из трех уровней: республиканский бюджет, бюджеты муниципальных районов или городских округов и бюджеты поселений. Также указанными законодательными актами скорректировано понятие консолидированного бюджета, определены основные источники формирования доходной и расходной части бюджетов каждого уровня, установлен механизм вы-

равнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов и поселений и иные межбюджетные отношения.

Продолжается работа как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления с целью решения вопросов разграничения собственности: определяется перечень передаваемого имущества, проводится инвентаризация, паспортизация и т. д. Для решения данного вопроса Государственным Советом Республики Коми принят во втором чтении Закон «О порядке передачи государственного имущества Республики Коми в собственность муниципальных образований».

Таким образом, проведенные в Республике Коми мероприятия по реализации положений ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» направлены на достижение главной цели муниципальной реформы - приблизить власть к населению, упростить механизм предоставления ему муниципальных услуг, сделать их максимально доступными для людей. Но вместе с тем данные направления реформы способствуют одновременно и решению задач становления местного самоуправления как власти народа: возможность избирать и быть избранным, контролировать реализацию управленческих решений, активно влиять на принимаемые управленческие решения в своем муниципальном образовании. В настоящее время продолжается работа по законодательному оформлению муниципальной реформы и совершенствованию местного самоуправления в РК. Все это является свидетельством того, что реформа местного самоуправления - это один из элементов политической реформы. Для формирования единого эффективного правового пространства, обеспечивающего реализацию конституционных прав и свобод человека, развитие региона и укрепление российской государственности, необходима консолидация сил всего общества.