



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-4-307-316

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(НА МАТЕРИАЛАХ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ)**

М.В. Костина

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ (Калужский филиал)
ул. Окружная, д. 4, корп. 3, г. Калуга, Россия, 248021

Статья посвящена анализу правовых и организационных механизмов взаимодействия органов законодательной власти субъекта федерации и представительных органов местного самоуправления. В статье делается акцент на связи формирования механизмов взаимодействия представительных органов субъекта и местного самоуправления с развитием общефедеральной правовой базы функционирования местного самоуправления и с общей логикой реформы местного самоуправления. Отмечаются трудности такого взаимодействия, вызванные в основном общими проблемами функционирования системы местного самоуправления. Проанализирован процесс развития нормативно-правовой основы местного самоуправления в Калужской области и практики взаимодействия представительных органов государственной власти и местного самоуправления субъекта. Практика взаимодействия в основном выражается в создании координационно-консультативного органа (Консультативный совет, Совет молодых депутатов, Совет непарламентских партий, Съезд депутатов представительных органов муниципальных образований), а также проведении семинаров-совещаний.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительные органы местного самоуправления, региональное законодательное собрание, реформа местного самоуправления

Взаимодействие регионального парламента с депутатским корпусом муниципальных образований Калужской области строится с учетом самостоятельности местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией РФ (глава 8) местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

стью; формирования, утверждения и исполнения местного бюджета; установления местных налогов и сборов.

Структура органов местного самоуправления определяется населением также самостоятельно. Статья 12 Конституции однозначно определяет норму – местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [1].

На реформу местного самоуправления особое влияние оказало принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный нормативный акт закрепил правовое положение местного самоуправления, определив его как признаваемую и гарантированную Конституцией РФ самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Практика применения Закона выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления. Например, неопределенность территориальной организации местного самоуправления, удаленность местных органов власти от населения, нечеткость в определении вопросов местного значения, несоответствие ресурсов исполняемым обязанностям органов местного самоуправления, сложность механизмов взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления и т. п.

Опыт отношений государственной на уровне региона и муниципальной власти показал, что автономность и полная независимость муниципальной власти невозможны.

Имеются много примеров, когда возникали конфликты между уровнями власти. Депутатский корпус муниципалитетов, руководители администраций стали трактовать самостоятельность местного самоуправления исключительно как свое право на деятельность, независимую от органов государственной власти. При этом не учитывались интересы всего региона.

Одиннадцатого июня 1997 г. был принят Указ Президента РФ № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации», в котором основным направлением государственной политики в области местного самоуправления на 1997–1998 гг. называлось завершение формирования правовой базы местного самоуправления.

Дальнейшее развитие муниципальной реформы предусматривало решение задач, направленных на создание финансово-экономической основы местного самоуправления, формирование муниципальной собственности, организацию эффективного взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления. В этой связи 25 сентября 1997 г. был принят Федеральный закон № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления

в Российской Федерации». Данный закон определил основные принципы организации местных финансов, установил источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, закрепил основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях, а также гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

Большое влияние на дальнейшее развитие института местного самоуправления также оказал Федеральный закон № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», принятый в 1998 г., который закрепил основные права, обязанности и гарантии муниципальных служащих. Федеральные законы и законы субъектов РФ по вопросам местного самоуправления развили основные положения Конституции РФ, зафиксировали новую систему местного самоуправления, сделали ее более действенной и эффективной.

4 августа 2000 г. Государственной Думой по инициативе Президента РФ был принят Федеральный закон № 107-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». По данному Закону законодательные органы и должностные лица государственной власти получили право в особых случаях распускать представительные органы местного самоуправления и отрешать от должностей глав муниципальных образований.

В Калужской области деятельность Советов народных депутатов была прекращена в 1993 г., и все полномочия перешли к администрации области и районов. Представительные и исполнительные органы власти областей, краев и их территориальные органы получили статус государственных органов, а органами местного самоуправления становились выборные представительные органы и выборные главы местных администраций.

27 марта 1994 г. состоялись выборы депутатов I созыва Законодательного Собрания Калужской области. Решение Калужского областного Совета народных депутатов «О выборах в представительный (законодательный) орган государственной власти Калужской области» было принято 20 января 1994 г.

За 1994–2017 гг. состоялись шесть выборов депутатов Законодательного Собрания Калужской области.

Депутаты I созыва Законодательного Собрания Калужской области приняли два основополагающих закона по рассматриваемым вопросам: Закон Калужской области № 34 от 08.06.1996 «О местном самоуправлении в Калужской области» (принят Законодательным Собранием Калужской области 06.06.1996) (ред. от 08.12.2003) и Закон Калужской области № 36 от 22.07.1996 «О муниципальных выборах в Калужской области» (принят Законодательным Собранием Калужской области 27.06.1996) (ред. от 15.12.1997).

К 1996 г. в соответствии с муниципальной реформой районы области получили статус муниципальных образований и были проведены первые выборы в представительные органы местного самоуправления.

Опираясь на анализ предыдущих этапов развития местного самоуправления, российскую и зарубежную практику местного самоуправления, зако-

нодателями был принят Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который положил начало новой муниципальной реформе. Начался новый этап муниципальных преобразований, определивший правовые, компетенционные, территориальные, организационные, экономические основы местного самоуправления и формы осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

С 2006 г. в России на смену одноуровневой системе местного самоуправления пришла двухуровневая. Местное самоуправление сегодня действует на уровне муниципального района, городского округа (первый уровень муниципалитетов) и на втором уровне – самоуправление на уровне сельских и городских поселений.

131-й закон дал возможность формирования на каждой территории – в каждом селе, поселке, маленьком городе – своего выборного органа власти. И у этого органа гарантированное бюджетное финансирование, рассчитанное в зависимости от численности населения в данном поселении от переданных на данный уровень власти полномочий. Закон четко определил контрольные механизмы за исполнением бюджета, усилил роль представительных органов, а также личную ответственность глав администраций. Каждое поселение (городское или сельское, включая отдельные сельсоветы) получили статус самостоятельных муниципальных образований.

До выборов в 2005 г. в Калужской области существовало 45 муниципальных образований разного типа – от муниципального образования «сельсовет» до муниципального образования «областной центр». Реализация 131-го закона позволила упорядочить систему местного самоуправления.

Принципиальным моментом 131-го закона стало разделение муниципальных образований второго уровня на городские округа и муниципальные районы. Несмотря на проведенные согласительные процедуры и обращение правительства области к органам местного самоуправления области, в ряде муниципальных образований внезапно начались процессы по присвоению некоторым районным центрам (Людиново, Киров) статуса городского округа. Были организованы ангажированные опросы населения, отмечались попытки отменить ранее принятые решения о вхождении в состав муниципального района на правах муниципального образования – городского или сельского поселения. При этом население или вводилось в заблуждение, или ему не говорилось всей правды.

Статья 2 ФЗ № 131 на тот момент определяла муниципальный район как «несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера», а «городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим

Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района». И тот и другой могли быть наделены отдельными государственными полномочиями.

Таким образом, эти два типа муниципальных образований по статусу не просто были равны, а наоборот, статус городского округа как бы был шире из-за большего круга полномочий. При таком подходе появились бы по сути два или более равноправных «района в районе» со всеми вытекающими последствиями: рост численности муниципальных чиновников, затрат на содержание новой власти, неразбериха с полномочиями и т. д.

Непродуманное появление городских округов внутри муниципального района разрушило бы системный подход к муниципальной реформе.

В результате было решено, что на территории Калужской области будет 319 муниципальных образований, в том числе два городских округа города Калуга и Обнинск и двадцать четыре муниципальных района. Внутри районов будет 31 городское поселение и 262 сельских поселения.

Следует отметить, что сегодня в области 304 муниципальных образования, в том числе два городских округа – города Калуга и Обнинск и двадцать четыре муниципальных района. Внутри районов 26 городских поселений и 252 сельских поселения.

Опыт показал, что сохранение единства муниципальных районов – это позитивное условие для обеспечения управляемости области.

Следующий этап реформы поставил вопрос о структуре власти в муниципальных образованиях.

Очень важно было определиться с подходами по выборам или назначению главы исполнительного органа местного самоуправления – выборы всенародным голосованием и совмещение должности главы исполнительной власти или использование контрактной системы. В отдельных регионах, где уже произошло формирование органов местного самоуправления по новому закону, отдали предпочтение второму варианту.

14 декабря 2004 г. на консультативном Совете Глав муниципальных образований Калужской области было выработано единое мнение: сначала формировать представительные органы местного самоуправления, а затем из состава депутатов избрать главу муниципального образования, который бы одновременно являлся председателем представительного органа и осуществлял свою деятельность, как правило, на неосвобожденной основе. Руководитель исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления – глава местной администрации – нанимался представительным органом на конкурсной основе, по контракту.

Данная схема имела следующие преимущества:

– повышалась роль представительного органа местного самоуправления как более представителя интересов местного населения;

– появилась возможность привлечения высокопрофессиональных специалистов-управленцев на должность главы местной администрации, в том числе и за пределами района;

– повышалась ответственность главы местной администрации;

– возрос контроль депутатов за использованием бюджетных средств.

Следует отметить, что взаимодействие местного самоуправления с государственной властью в Калужской области было сформировано с 2002 г., когда начал действовать Консультативный совет Законодательного Собрания Калужской области и представительных органов местного самоуправления Калужской области [2]. Однако постановление утратило силу с 19 ноября 2008 г. в связи с принятием нового положения [3].

Основными задачами Консультативного совета стали:

– организация согласованного функционирования и взаимодействия Законодательного Собрания с представительными органами муниципальных образований;

– обсуждение проектов федеральных и областных законов, иных нормативных правовых актов, касающихся деятельности органов местного самоуправления, а также по вопросам реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

– подготовка предложений и рекомендаций Законодательному Собранию, представительным органам муниципальных образований по правовому регулированию в сфере местного самоуправления;

– обмен опытом и практикой работы представительных органов муниципальных образований, депутатов представительных органов муниципальных образований;

– организация взаимодействия представительных органов муниципальных образований, их постоянных комиссий с постоянными комитетами, комиссиями и фракциями в Законодательном Собрании.

Другими формами взаимодействия депутатов Законодательного Собрания с депутатами представительными органами муниципальных образований стал Совет молодых депутатов Калужской области [4]. Наряду со многими задачами Совет осуществляет взаимодействие с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти и иными государственными органами Калужской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Калужской области, общественными объединениями в сфере разработки и реализации инициатив, направленных на повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, защиту прав и законных интересов граждан.

В целях выработки и внесения предложений, возникающих в ходе обсуждения с непарламентскими партиями актуальных общественно-политических и социально-экономических вопросов, и рассмотрения указанных предложений для возможного их учета в процессе законотворческой деятельности был создан Совет непарламентских партий [5].

Важной работой по взаимодействию с депутатами Законодательного собрания с представительными органами стали проводимые семинары-совещания по наиболее острым проблемам деятельности муниципалитетов. Выездные совещания проходят в формате встреч и обсуждения проблем депутатами Законодательного Собрания, представителями Правительства области с представителями администраций муниципалитетов и депутатов представительных органов.

Безусловно, высшей формой взаимодействия является Съезд депутатов представительных органов муниципальных образований. На съезде представляется отчет Председателя Законодательного Собрания, выступает со своим посланием к депутатам Губернатор области, намечаются стратегические направления взаимодействия.

В 2010 г. состоялся первый съезд депутатов представительных органов муниципальных образований. Съезд стал своеобразной площадкой для обсуждения основных направлений развития экономики и социальной сферы Калужской области, принятия конкретных решений по их реализации. В своих выступлениях делегаты съезда подчеркивали важность разработки механизмов, которые бы обеспечили скоординированную работу различных уровней власти, повысили ее ответственность в современных условиях.

В 2011 г. состоялся 2-й съезд, который задал параметры формирования Народной программы и Народного бюджета, определил первоочередные меры, которые необходимо предпринять на местах, и приоритеты расходования бюджетных средств.

В апреле 2013 г. 3 съезд определил главную задачу – повышение качества жизни жителей Калужской области через повышение эффективности использования бюджетных средств.

Четвертый съезд депутатов представительных органов муниципальных образований Калужской области был приурочен к празднованию Дня местного самоуправления и 20-летию Законодательного Собрания. Как подчеркнул в своем выступлении его Председатель, «главное – через Законодательное Собрание и другие представительные органы на местах мы получили обратную связь с населением, которая трансформируется в те или иные нормативно-правовые акты, необходимые для обеспечения жизнедеятельности территорий».

В апреле 2015 г. прошел пятый съезд депутатов представительных органов муниципальных образований. Основной тематикой съезда стало предстоящее празднование 70-летия Победы, а также подведение итогов 5-летнего взаимодействия Законодательного Собрания и представительных органов местного самоуправления.

В прошлом году в преддверии Дня местного самоуправления в Законодательном Собрании прошел шестой съезд депутатов представительных органов муниципальных образований Калужской области. Основная тематика съезда – «Развитие молодежного парламентаризма на территории Калужской

области». Она перекликалась с праздничной датой – в 2016 г. молодежный парламент при Законодательном Собрании Калужской области отметил свое 10-летие.

Вопросы взаимодействия с населением, развитие местного самоуправления не сходят с повестки дня. Так, 5 августа 2017 г. в Кирове прошло заседание Совета по развитию местного самоуправления [6]. Обсуждался ход реализации федерального проекта по формированию комфортной городской среды, а также вопросы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Совет по развитию местного самоуправления подтвердил ряд механизмов по поддержке инициатив граждан. Это и публичные слушания, и территориальное общественное самоуправление, и местные референдумы, другие референдумы и другие инструменты.

Как было отмечено выступающими, одно из ключевых направлений, требующих максимально тесного взаимодействия между жителями и местной властью, – это благоустройство. Особое внимание было уделено решению вопросов местного значения, это, во-первых, классические инструменты, такие как инициативное бюджетирование, правотворческие инициативы граждан и их участие в территориальном самоуправлении. Всё чаще для получения оценки жителями тех или иных инициатив власть стала использовать онлайн-инструменты, такие как сайты, приложения, опросы, проводимые через Интернет.

Был отмечен рост реализации проектов волонтерами, добровольцами. Люди стали активно использовать ресурсы социальных сетей, онлайн-площадки для продвижения своих инициатив, сбора средств и поиска сторонников проектов. На Совете было подтверждено, что развитие местного самоуправления – это перспектива демократизации общества. Активное включение населения в решение задач местного значения остается важной задачей в системе взаимодействия властных структур и населения. Важный вклад в решение данной задачи призван вносить депутатский корпус Калужской области.

© Костина М.В., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
- [2] Постановление Законодательного Собрания Калужской области № 430 от 19.09.2002 «О положении «О Консультативном совете Законодательного Собрания Калужской области и представительных органов местного самоуправления Калужской области».

- [3] Постановление Законодательного Собрания Калужской области от 19.11.2008 № 1113 (ред. от 19.09.2013) «О положении “О Консультативном совете Глав муниципальных образований Калужской области”».
- [4] Постановление Законодательного Собрания Калужской области от 19.02.2015 № 1328 (ред. от 16.06.2016) «О Совете молодых депутатов Калужской области» (вместе с «Положением о Совете молодых депутатов Калужской области») (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2017).
- [5] Распоряжение Законодательного Собрания Калужской области от 16.02.2015 № 2969 «О Совете непарламентских партий при Председателе Законодательного Собрания Калужской области» (вместе с «Положением о Совете непарламентских партий при Председателе Законодательного Собрания Калужской области»).
- [6] Заседание Совета по развитию местного самоуправления [стенограмма]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55301>.

REFERENCES

- [1] The Constitution of Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation № 6-FCL of 30.12.2008 № 7-FCL, dated 05.02.2014 № 2-FCL, dated 21.07.2014 № 11-FCL).
- [2] Resolution of the Legislative Assembly of the Kaluga Region No. 430 of September 19, 2002 “O polozhenii «O Konsul'tativnom sovete Zakonodatel'nogo Sobraniya Kaluzhskoy oblasti i predstavitel'nyh organov mestnogo samoupravleniya Kaluzhskoy oblasti».
- [3] Resolution of the Legislative Assembly of the Kaluga Region of November 19, 2008 № 1113 (revision from 19.09.2013) “O polozhenii «O Konsul'tativnom sovete Glav munitsipal'nyh obrazovaniy Kaluzhskoy oblasti”.
- [4] Resolution of the Legislative Assembly of the Kaluga Region № 1328 of February 19, 2015 (revised June 16, 2016) “O Sovete molodyh deputatov Kaluzhskoy oblasti” (vmeste s “Polozheniem o Sovete molodyh deputatov Kaluzhskoy oblasti” (with the Regulations on the Council of Young Deputies of the Kaluga Region) (with amendments and additions to the force from 01/01/2017).
- [5] Ordinance of the Legislative Assembly of the Kaluga Region of February 16, 2015 № 2969 “O Sovete neparlamentskih partiy pri Predsedatele Zakonodatel'nogo Sobraniya Kaluzhskoy oblasti” (with the “Polozheniem o Sovete neparlamentskih partiy pri Predsedatele Zakonodatel'nogo Sobraniya Kaluzhskoy oblasti”).
- [6] Meeting of the Council for the Development of Local Self-Government [transcript]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55301>.

**THE INTERACTION
OF REGIONAL LEGISLATIVE ASSEMBLY
AND MUNICIPAL REPRESENTATIVE AUTHORITIES
(ON THE MATERIALS OF THE KALUGA REGION)**

M.V. Kostina

The Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration (Kaluga branch)
Okrujnaya St., 4, building 3, Kaluga, Russia 248021

The article is dedicated to the analysis of legal and organizational mechanisms of the interaction of the legislative assembly and municipal representative bodies. The accent is done on the connection between the mechanisms of the interaction of the regional and municipal representative bodies with the development of the federal legal base of functioning of municipalities and with the whole logic of the municipal reform. The difficulties of such interaction caused by the common problems of functioning of the municipalities are also mentioned. The article analyses the process of the development of the legal base of the municipalities of the Kaluga region and the practice of the interaction of regional legislative assembly and municipal regional representative bodies. The practice of the interaction is in the functioning of coordinating and advisory bodies (Advisory Council, Council of Young Deputies, Council of Non-Parliamentary Parties, Congress of Deputies of Representative Bodies of Municipal Entities) and also making seminars and meetings.

Key words: local government, municipal representative authorities, regional legislative assembly, municipal reform

Сведения об авторе:

Костина Марина Васильевна – доцент кафедры государственного и муниципального управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Калужский филиал), к.с.н.

E-mail: mar-kostina@yandex.ru