

ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

М.И. Вишнякова

Кафедра государственного управления ТвГУ

ОПТИМИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ФЗ-131 «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ»

The article reflects questions of optimization of municipal territories, caused by change in law.

ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года положил начало новому этапу развития местного самоуправления в стране.

1 января 2009 года завершился переходный период муниципальной реформы и в определенной степени уже можно провести оценочное сравнение результатов такого реформирования и наметить перспективы совершенствования системы муниципального управления в стране.

Согласно положениям закона реформированию были подвергнуты территориальные, организационные и экономические основы местного самоуправления. Закон реально приблизил к населению органы власти, выделив такие понятия как «пешеходная» и «транспортная» доступность органов местного самоуправления при определении границ муниципальных образований, более четко, чем в предыдущем ФЗ-154, разграничил и описал сферы ведения и ответственности каждого уровня публичной власти.

Вместе с тем, есть серьезные проблемы в свете реализации закона, в частности в отношении оптимизации территории муниципальных образований в стране.

Особенность и специфика регионов РФ предопределяет такую систему расселения, где существует и абсолютно креативное, способное к самоуправлению население, объединенное в местное сообщество; и территории с низкой плотностью населения (межселенная территория); и сельская глубинка со стареющим населением, неспособная и нежелающая осуществлять управление локальной территорией.

Кроме того, практически всегда оказываются неучтенными при территориальной организации местного самоуправления такие факторы, как постепенно растущая неравномерность расселения, усиливающаяся урбанизация в стране, ресурсная обеспеченность территории, способность к самостоятельному существованию, а главное, к развитию.

Следовательно, использовать какой-то универсальный подход к формированию территорий без учета такого своеобразия, было бы и негуманно и неэффективно потому как реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при четком определении его территориальных основ.

На федеральном уровне проблема формирования территориальной основы местного самоуправления в принципе решена, но до сих пор четко не определены процедуры учета мнения населения, принятия решения об образовании, объединении, о преобразовании, об упразднении муниципальных образований, установлении их границ и наименований. И в Конституции 1995 года (ст.131) и в Европейской Хартии местного самоуправления определено, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения. ФЗ-131 регламентирует, что органы государственной власти субъектов РФ обязаны установить законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Конечно, учет мнения может осуществляться в таких традиционных формах как местный референдум, плебисцит или собрание (сход) граждан, но часто такие формы отличаются формальным подходом и не выявляют подлинности мнений. Дело в том, что в данном вопросе требуется выявить различные мнения, иногда даже противоречащие друг другу, увязать их и обобщить.

Дело осложняется тем, что более трудоемко выполнить и такую работу как установление причинно-следственной связи между выявленным мнением населения и последующей реакцией органа власти и местного самоуправления [4].

В конце 2009 года к статье № 13 ФЗ-131 вышла поправка, которую предложила Администрация Президента, согласно которой теперь при объединении поселений не нужны будут сходы или голосования граждан как средства волеизъявления населения. Вопрос теперь будет решаться простым голосованием представительных органов каждого из объединяемых поселений. В Комитете Государственной Думы по вопросам местного самоуправления необходимость принятия подобной поправки объясняют огромным количеством поселений, образованных в процессе реформы в некоторых субъектах РФ. К примеру, в Дагестане их образовано более 700, а в Курской и Воронежской более 500. В результате образования такого большого количества муниципальных образований местные власти не имеют представления как упорядочить муниципальные образования и что делать с такой большой армией муниципальных служащих, обеспечивающих процесс муниципального управления.

Председатель Комитета Вячеслав Тимченко отметил, что процесс объединения муниципальных объединений в стране уже идет и его следует продолжить.

Но данный процесс, в принципе, означает, что мнение населения при объединении двух и более поселений в одно больше учитываться не будет. По сути дела, это еще один момент централизации или огосударствле-

ния местного самоуправления. Некоторые эксперты в области местного самоуправления (председатель Европейского клуба экспертов местного самоуправления Эмиль Экварт, лидер союза сельских поселений Челябинской области Юрий Гурман) вообще считают данное положение нарушением Конституции, где в статье 131 регламентировано что «изменение границ территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий».

Глава же Комитета по региональному развитию Общественной палаты РФ Вячеслав Глазычев, наоборот, уверен, что при правильно выбранном и нормально функционирующем представительном органе получится более правдоподобный результат, нежели при проведении сходов, опросов и референдумов. Если вспомнить о неудачных попытках проведения референдумов по вопросам преобразований муниципальных образований (Челябинская область, Амурская область), то может быть и следует приоритет отдать представительным органам местного самоуправления.

При реализации положений закона субъектам РФ нередко удается обойти единые принципы территориальной организации местного самоуправления. Как раз именно таким образом и оказался создан городской округ в Сахалинской области, размером с целый муниципальный район.

Муниципальные и региональные власти не учли тот факт, что большая территория это достаточно тяжелое бремя ее содержания и очень большой объем реализуемых полномочий. Вместо ожидаемого властями экономического и социального эффекта возникло и возрастающее социальное недовольство и снижение основных социально-экономических показателей.

Следует помнить, что оптимального критерия территориальной организации нет, система адаптации к местным особенностям не может работать одинаково на всей разнообразной и специфичной территории России [5].

Деление на муниципальные образования должно производиться исходя из объективного фактора – *способности территории эффективно решать вопросы местного значения, эффективно и качественно предоставлять муниципальные услуги.*

Такая способность определяется и такими формальными признаками, как численность и плотность населения; и такими обстоятельствами, как существующее административно-территориальное устройство и транспортная доступность; и такими масштабными факторами как распределение природных ресурсов, демографические и миграционные процессы.

Оптимизация не должна означать повсеместного объединения поселений без учета множества факторов. Следует помнить, что с увеличением территории осознание общего (муниципального интереса), причастности к его реализации, эффективность самоорганизации, которая является неотъемлемой частью местного самоуправления, неуклонно снижаются [4].

Границы должны быть такими, чтобы они отделяли местный интерес и помогали локализовать именно его как основу основ местного самоуправления. И набор ресурсов, попавший именно в эти границы, был таким, что-

бы решение вопросов местного значения и предоставление муниципальных услуг было наиболее эффективным.

1. Европейская Хартия местного самоуправления.
2. Конституция РФ.
3. ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления»
4. Глазунова Н.И. «Система государственного и муниципального управления» – М.: Проспект, 2009.
5. Тимченко В. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России//Муниципальная власть. – 2010. – № 3.

Т.Г. Плетнёва

Кафедра государственного управления ТвГУ

И.В. Чалов

Центр специальной подготовки ТвГУ

ФОРМИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЭТИКИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

The authors consider shaping characteristics of modern administrative ethic and ethical system in Russia in tote, attending the problems associated with alteration in Russian society.

Значение этической составляющей в функционировании механизмов государственной власти во все времена занимало исследователей. Уже в «Политике» Аристотеля [1] мы находим актуальные и по сей день тезисы о значении нравственности в управлении государством. Сегодня вопрос этот не только не утратил значимость, но, и предстал перед нами в новом ракурсе. Фрэнсис Фукуяма, например, говорит о нравственности как о социальном капитале, определяющем степень жизнеспособности общества [2]. На текущем этапе развития изучения механизмов власти совершенно отчетливо обозначилась вся ограниченность механистического подхода к бюрократии, исследователи пришли к осознанию того, что так называемый «человеческий фактор» в системе управления является ключевым.

Управленческая деятельность государственных служащих, реализующих функции и полномочия государственных органов, достаточно четко регламентируется формальным образом посредством нормативно-правовых актов. Однако правовые нормы регулируют лишь важнейшие процедуры и операции этой деятельности. Многочисленные коллизии, возникающие в процессе взаимодействия госслужащего с гражданами, государством, общественными институтами, коллегами, остаются за рамками нормативного регулирования. Более того, чем выше статус служащего, тем менее стандартизированной представляется его деятельность, на высших уровнях управления неповторяющиеся задачи требуют оригинальных решений. Со-