

УДК 342.5

Модель организации местного самоуправления в сельском поселении «Емецкое»

Local organization model self-government in the rural settlement «Emetskoye»

Корельская В.А.

студентка 3 курса САФУ,

Научный руководитель: Яхьяев Д.Б., ст. пр. ГиМУ

ФГАОУ ВО «Северный (Арктический)

федеральный университет имени М.В. Ломоносова»

Аннотация: Данная статья раскрывает тему изучения моделей организации местного самоуправления на примере сельского поселения «Емецкое» Холмогорского района Архангельской области, которое является первым звеном связи между властью и населением. Эта форма управления муниципальными образованиями на местах, по сути, является уникальной, являющейся ключевым институтом отечественного гражданского общества. Граждане, благодаря ей, напрямую участвуют в общественно-политической жизни страны в целом и собственных поселений в частности.

Ключевые слова: местное самоуправление, модели организации местного самоуправления.

Abstract: This article reveals the topic of studying models of local government organization in the rural settlement «Yemetskoye», which is the first link between the government and the population.

Key words: local government, models of local government.

С 2003 года, в связи с вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ о местном самоуправлении, организация муниципальной власти может строиться по нескольким моделям. Причём одни универсальны для всех муниципальных образований, другие могут подойти только для определенных видов муниципалитетов. Рассмотрим кратко в отдельности некоторые модели.

1. Традиционная и наиболее распространенная модель «*сильный глава – сильный совет*». Данная модель может быть применена во всех видах муниципальных образований, и предусматривает избрание как представительного органа, так и главы муниципального образования непосредственно населением, при этом глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации, и не является муниципальным служащим. Структура местной администрации утверждается представительным органом по представлению главы муниципального образования. Председателя представительного

органа депутаты выбирают из своего состава. Среди плюсов стоит выделить сильную позицию главы – он подчиняется не депутатам, а избравшему его населению. Среди минусов – риск возникновения конфликтов между главой и отдельными депутатами, группой депутатов, либо представительным органом в целом.

2. Модель «*сильный совет – слабый глава*». Депутаты представительного органа и глава муниципального образования избираются населением. Депутаты выбирают главу местной администрации, который назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности, и выступает в роли муниципального служащего. Глава муниципального образования возглавляет представительный орган и исполняет полномочия его председателя. Среди минусов стоит выделить зависимость главы местной администрации от депутатов, среди плюсов – повышенную подотчетность главы администрации и перед населением, и перед представительным органом.

3. Модель «сильный глава», характерная только для сельских поселений. Население избирает представительный орган власти, тот – главу муниципального образования (как вариант – глава муниципального образования может быть избран и населением). При данной модели глава муниципального образования, вне зависимости от порядка избрания, может возглавлять и представительный орган муниципального образования, и исполнительно-распорядительный – местную администрацию. Структура управления при этом ещё более упрощается в сравнении с предыдущими моделями. С одной стороны, население может не участвовать в выборе главы муниципального образования, но с другой – жители выбирают наиболее достойных депутатов, из числа которых кто-то впоследствии возглавит и представительную и исполнительно-распорядительную «ветви власти» поселения, а также может возглавить и муниципальный район, в состав которого входит данное поселение. Возможно, благодаря этой простоте, экономии средств муниципального образования и времени, эта модель наиболее распространена в сельской местности (около 80% сельских поселений используют эту модель организации муниципальной власти).

Рассмотрим модель организации местного самоуправления на примере сельского поселения «Емецкое». Административный центр Емецкого сельского поселения – село Емецк, расположенное в Холмогорском районе Архангельской области. Берёт начало с 1137 года. В границы муниципального образования «Емецкое» входят территории 129 населенных пунктов. Общая численность населения примерно 4500 человек.

В структуру органов местного самоуправления входят: Глава муниципального образования «Емецкое», администрация муниципального образования «Емецкое», Совет депутатов муниципального образования «Емецкое» и Избирательная ко-

миссия муниципального образования «Емецкое».

Органы местного самоуправления поселения «Емецкое» обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава муниципального образования возглавляет и представительный и исполнительно-распорядительный органы муниципального образования «Емецкое». Таким образом, в организации местного самоуправления муниципального образования «Емецкое» используется модель, предназначенная только для сельских поселений.

По этой модели население избирает депутатов, входящих в Совет депутатов МО «Емецкое». Из их числа избирается глава поселения. Такая модель, как мы уже отмечали, довольно распространена, и представляется наиболее эффективной. Хотя население не участвует в выборах своего главы, они в достаточной степени влияют на этот выбор. Избираются, как правило, люди известные и достойные. Кроме этого просматривается определенный плюс в виде экономии бюджетных средств от сокращения избирательных процедур, которые могут быть направлены на ремонт ФАПов, автодорог, благоустройство территории поселения и т.д.

Рассмотрим каждый из перечисленных органов местного самоуправления подробнее.

Совет депутатов поселения состоит из 13 депутатов, избираемых населением поселения на муниципальных выборах. Председателем Совета депутатов является глава поселения, он организует процесс подготовки и принятия решений Совета, и в целом осуществляет организацию деятельности данного представительного органа.

Глава поселения является высшим должностным лицом поселения, но в своей деятельности подконтролен и подотчетен населению и представительному органу поселения. В соответствии с установленным порядком работы глава поселения обязан

не реже раза в месяц организовывать личный прием граждан, но по примеру депутатов представительного органа поселения проводит его раз в неделю (по четвергам с 14:00 до 18:00). В другие дни прием по срочным вопросам проводят его заместитель или специалисты местной администрации.

И, наконец, исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления – местная администрация поселения, возглавляемая главой поселения. Ее структура утверждается депутатами представительного органа по представлению главы поселения, исполняющего одновременно и полномочия главы местной администрации. В нее входят непосредственно сам глава, его заместитель и специалисты.

Стоит также сказать еще об одном, самом главном участнике местного самоуправления – населении. Оно может напрямую влиять на все происходящее в поселении посредством участия в местном референдуме, муниципальных выборах, иных формах прямого волеизъявления. Отдельная категория – представители территориального общественного самоуправления (ТОС). В муниципальном образовании «Емецкое» они являются наиболее активными жителями, которые благодаря своим проектам благотворно влияют на развитие поселения (занимаются вопросами содержания жилищного фонда, благоустройства территории и т.п.). При этом тесно взаимодействуют и с главой поселения, и с депутатским корпусом. Из 8 ТОСов («Моя малая родина», «Родник», «Память», «Исток», «Корни», «За здоровый образ жизни», «Культура родного края», «Общее дело»), представляющих интересы земляков, 1 перешло в категорию юридических лиц в организационно – правовой форме некоммерческой организации (НКО) с расширением своих функций именно в качестве некоммерческой организации («Общее дело»).

Основными направлениями деятельности органов местного самоуправления

муниципального образования «Емецкое» являются:

- обеспечение подъема экономики;
- увеличение налогооблагаемой базы и пополнение доходной части местного бюджета;
- проведение работ по благоустройству и развитию территории муниципального образования;
- повышение качества услуг во всех сферах жизнедеятельности;
- обеспечение динамичного социально-экономического развития поселения и реализация приоритетных национальных проектов в сфере здравоохранения, образования, жилищном строительстве и агропромышленном комплексе.

Таким образом, в муниципальном образовании «Емецкое» все органы местного самоуправления сформированы и действуют в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По итогам прошедшего 2019 года можно судить о деятельности органов местного самоуправления. Итак, муниципальное образование «Емецкое» продолжило участие в реализации Федеральной программы «Формирование современной городской среды», в рамках которой проведены работы по благоустройству в парке Победы в селе Емецк и на дворовых территориях возле домов № 41 и 43 по улице Горончаровского. В деревнях, входящих в состав муниципального образования, работы самостоятельно выполняют члены ТОСов (строительство колодцев и мостов, установка памятников, вывоз мусора, проведение субботников и т.д.). В рамках юбилейных и праздничных дат было проведено множество культурно-массовых мероприятий. В Селецке построен новый ФАП, в Заболотье проведен ремонт Дома культуры, в Емецке установлена современная спортивная площадка и т.д.

В ходе исследовательской работы 12-ти депутатам Собрания депутатов, 7-ми специалистам местной администрации муниципального образования, а также главе поселения было предложено пройти анкетирование по методу Т.М.Рябовой, оценивавшей в 2018 году эффективность деятельности органов местного самоуправления в 9 муниципальных образованиях. Им было предложено поставить оценку от 1 до 5, отвечая на вопросы, связанные с организацией местного самоуправления в поселении. По итогам по каждому вопросу выставлялся средний балл и был выявлен ряд проблем, а также сформулированы пути их решения.

Так, требуется принять следующие меры:

- спланировать эффективную систему межбюджетных отношений, обеспечивающую равные для всех граждан конституционные права независимо от места их проживания;

- установить определенный минимальный уровень финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований в социальной сфере;

- закрепить за муниципальными образованиями на долгосрочной основе доходные источники для покрытия расходных обязательств в социальной сфере;

- для увеличения доходных источников местных бюджетов перевести имущественные налоги, налоги с предприятий малого бизнеса в разряд местных;

- разработать механизмы взаимодействия органов власти всех уровней, направленные на развитие муниципальных образований, создание новых производств, привлечение инвестиций, для чего потребуются общие усилия всех уровней публичной власти, начиная с районного уровня;

- разработать программу взаимодействия органов местного самоуправления с малым бизнесом, исходя из прямой зависимости благополучия граждан и всего поселения от развития и успехов малого бизнеса;

- совместно с депутатами областного Собрания депутатов разработать программу содействия региона поселениям в вопросах погашения задолженностей поставщикам коммунальных услуг и модернизации системы жилищно-коммунального комплекса;

- предоставить более широкие возможности населению для открытого обсуждения реформаторских действий, донесения до властей своих предложений, поднятия социальной активности граждан, пока еще не участвующих в общественной жизни поселения;

- возложить на одного из специалистов местной администрации обязанности (функции) по работе с ТОСами;

- совместно с депутатами областного Собрания рассмотреть вопрос об упрощении процедуры наделения ТОС статусом НКО и статусом юридического лица, которые имеют более широкие возможности по претворению в жизнь своих проектов (получение ими финансирования, участие в грантах и т.д.). Это позволит сделать неравнодушным жителям в своем поселении гораздо больше.

В решении этих и других проблем должны участвовать все уровни и ветви публичной власти, а также само население. Только таким образом можно усовершенствовать организацию местного самоуправления поселений, причем независимо от модели организации местной власти.

Для оптимального планирования организации местного самоуправления стоит рассмотреть наиболее актуальные на сегодняшний день вопросы, связанные с ожидаемыми изменениями в законодательстве.

По мнению социолога Романа Петухова, ожидаемое внесение поправок в Конституцию России может повлечь за собой изменения не только верхних уровней власти, но и организацию местного самоуправления. Однако эксперты сообщают, что эти нововведения не должны затронуть автономию местного самоуправления (скорее, большей опасности она подвергается

благодаря регулярным поправкам в сам закон о нем).

Рассмотрим более подробно те пункты, которые вызывают у некоторых исследователей сомнения.

Статью 132 Конституции предлагается дополнить частью 3, в которой будет указано следующее:

«Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Однако в статье 133 Конституции закрепляются гарантии местного самоуправления «на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения муниципальными органами во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение». А ранее в Конституции речь шла только о компенсациях за дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых органами госвласти.

То есть, по мнению экспертов, первое нововведение будет говорить только о развитии базовой конституционной нормы о том, что суверенный народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции). В органы государственной власти органы местного самоуправления входить не будут, т.к. эти системы неравнозначны. Вместе с тем будет конституционно закреплена компенсация расходов, связанных с их взаимодействием.

Депутатов и население на местах больше будоражат новости о возможном укрупнении муниципальных образований –

такая практика уже существует в некоторых регионах. Процесс происходит по схеме объединения поселений в муниципальные округа. При этом они (поселения) утрачивают собственные органы власти, местных депутатов, свои бюджеты, нормативные правовые акты и иные атрибуты самостоятельного муниципального образования.

Все перейдет на уровень вновь созданных муниципальных округов. И пока нет точного понимания, - как будет формироваться местная власть в муниципальных округах: каков порядок избрания и место в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования, сколько депутатов войдет в представительный орган, и как вообще он будет организован. Например, сейчас некоторые районные собрания депутатов в крае формируются из глав поселений, которых, в случае принятия решения о создании муниципальных округов, не станет. Для данных процессов установлен переходный период до 1 января 2025 года.

С одной стороны, это действительно может повлечь за собой, возможно, некоторое повышение эффективности управления муниципальными образованиями и экономии средств. С другой – реальные проблемы на местах будут решаться менее оперативно, учитывая большие расстояния между населенными пунктами, входящими в состав муниципального округа.

То есть к решению вопросов укрупнения стоит подходить, лишь тщательно взвесив все моменты. Например, по мнению алтайских депутатов, которым предстоит рассматривать подобный законопроект, документ нужно обсуждать долго, подробно и со всеми. Иначе последствия могут оказаться подобны техногенной катастрофе.

Список использованной литературы:

1. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] : [официальный сайт] / Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038/> (дата обращения 16.05.2020).
2. Адамская Л.В. Местное самоуправление в РФ [Текст] / Л.В. Адамская / Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2017. № 3 (16). С. 22-23.
3. Алиева Г.Ш. Проблемы организации местного самоуправления и его взаимодействия с центральной государственной властью [Текст] / Г.Ш. Алиева / Аллея науки. 2018. Т. 2. № 2 (18). С. 573-575.
4. Баранова И.А. Экономическая основа местного самоуправления [Текст] / И.А. Баранова / Интеграция наук. 2017. Т. 2. № 2 (6). С. 18-20.
5. Божиган В.С. Деятельность органов местного самоуправления в сфере обеспечения благосостояния населения [Текст] / В.С. Божиган // Наука в современном мире: приоритеты развития. 2018. Т. 2. № 1 (4). С. 45-46.
6. Набиуллин И.И. Понятие и своеобразие местного самоуправления [Текст] / И.И. Набиуллин / Аллея науки. 2018. Т. 1. № 2 (18). С. 667-671.
7. Нудненко Л. А. Конституционное право: учебник для СПО [Текст] / Л. А. Нудненко. – 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2016. 411 с.
8. Рябова Т.М. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления [Текст] / Т.М. Рябова // Материалы Ивановских чтений. 2018. № 1-1 (18). С. 113-117.
9. Якушкина В.А. Роль местного самоуправления в обществе [Текст] / В.А. Якушкина / Академическая публицистика. 2018. № 1. С. 121-126.