

*Лушова Виктория Валерьевна, магистрант факультета  
государственного и муниципального управления,  
Государственное и муниципальное управление Сибирский институт  
управления – филиал РАНХиГС  
Россия, Новосибирск*

## **АНАЛИЗ ПРОЦЕССА СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ**

***Аннотация:** В статье рассмотрен поэтапный процесс становления и развития местного самоуправления в Новосибирской области, проведен анализ его состояния сегодня. Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью проведения детального ретроспективного анализа становления системы местного управления в отдельно взятом регионе с целью выявления системных проблем и нарушений, которые тормозят дальнейшее эффективное развитие данной системы.*

***Ключевые слова:** МСУ, муниципальная власть, муниципальное образование, Новосибирская область.*

## **ANALYSIS OF THE PROCESS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE NOVOSIBIRSK REGION**

***Abstract:** The article considers the step-by-step process of formation and development of local self-government in the Novosibirsk region, and analyzes its current state. The relevance of the research topic is due to the need for a detailed retrospective analysis of the formation of the local government system in a particular region in order to identify systemic problems and violations that hinder*

*the further effective development of this system. The object of the study is the system of local self-government in the Novosibirsk region, and the subject is its transformation, starting from the period of its formation to the present time. At the end of the article, the author provides a brief description of the problems that hinder the further development of the local government system in the region.*

**Keywords:** *local self-government, municipal government, municipal formation, Novosibirsk region.*

МСУ (далее – МСУ) в контексте все большей демократизации приобретает особую значимость, поскольку выступает прямым ее проявлением. Несмотря на достаточно продуктивный и оперативно осуществляемый комплекс мероприятий по построению системы МСУ в постсоветский период, в нашей стране все еще сохраняются существенные проблемы, препятствующие ее дальнейшему развитию, а, следовательно, и развитию демократического общества, и эффективному вовлечению населения в решение управленческих вопросов как на муниципальном, так и на региональном, и на федеральном уровнях.

В настоящее время регионы Российской Федерации (далее – РФ) с учетом своих территориальных особенностей по-разному и в разной степени проявляют попытки построения максимально эффективных моделей МСУ. Но далеко не все регионы делают это успешно и показательно для других. Что примечательно, столь крупный и достаточно развитый во многих сферах регион как Новосибирская область ни разу за все время проведения конкурса не вошел в число победителей, что вполне свидетельствует о том, что регион прилагает недостаточно усилий для развития системы МСУ на своей территории. Для выяснения причин сложившейся ситуации следует обратиться к истокам становления системы МСУ в Новосибирской области.

Историю становления МСУ в Новосибирской области в том виде, который можно наблюдать сегодня, можно условно разделить на несколько

этапов: начальный (1991 – 1996гг.), подготовительный (1997 – 2003гг.), реализации ключевых реформ (2004 – 2015гг.), период пересмотра реформ (2016 – н.вр.).

Итак, начальный период (1994 – 1996гг.) становления системы МСУ в Новосибирской области ознаменован несколькими весомыми событиями. Во-первых, принятием федерального закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [1]. Реализацию данного закона сопровождали события октября 1993 года (разгон Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ), вследствие которых власть на отдельно взятой территории фактически перешла к местным администрациям, ограничивая при этом роль представительных органов.

Вообще для представительных органов власти МСУ регионов РФ начальный период становления системы МСУ характеризуется практически полным отсутствием нормативно-правовой базы. Кроме того, решения, поступаемые «сверху» [2, 3] требовали оперативной и, на мой взгляд, неоправданно быстрой перестройки системы МСУ, вследствие чего регионы России на какое-то время (период формирования представительных органов) вовсе остались без представительных органов МСУ.

В Новосибирской области действия по усовершенствованию административно-территориального устройства и МСУ начались с принятия Постановления администрации Новосибирской области от 29.10.1993 «О выполнении указа Президента РФ о реформе местного самоуправления в Российской Федерации», затем принятия Решения Малого Совета Новосибирского областного Совета народных депутатов «Об основных принципах организации местного самоуправления в Новосибирской области на период поэтапной конституционной реформы» (1994г.) и последовавшим за его принятием процессом формирования (или избрания) представительных органов МСУ (в 30 сельских районах они назначались главами администраций, а в Новосибирске, Бердске, Барабинске, Искитиме,

Куйбышеве, Оби, Татарске – избирались посредством всенародного голосования). Деятельность Совета Депутатов регламентировалась отдельным местным законом «Об обеспечении деятельности депутатов Новосибирского областного Совета депутатов» [4].

Еще одно важное структурное изменение в системе МСУ – возрождение института старост в сельских поселениях (во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»). Так с февраля по апрель 1994 года в сельских поселениях Новосибирской области прошли всенародные выборы старост (выбрано 998 старост, по большей части (50%) – работники сельскохозяйственных предприятий, остальные – работники народного образования, культуры, здравоохранения (7,5%), пенсионеры (7,1%), фермеры и руководители крестьянских хозяйств (1,6%)). Стоит отметить, что в этот период при достаточно высоком объеме обязанностей старост (он выступал и в роли главы представительной власти, входящего в состав районного и сельского собрания представителей, и в качестве должностного лица, организующего выполнение решений сходов (конференций) граждан, районных и сельских органов власти), лишь в 19 из 30 районах Новосибирской области они получали вознаграждение за свою деятельность (1-2 минимальных окладов заработной платы ежемесячно или же в виде квартальных и годовых премий). При этом, как отмечают эксперты, «большинство старост серьезно отнеслись к своей общественной работе, стали активно содействовать сельской администрации в решении вопросов местного значения, проводили сходы граждан и оказывали помощь в организации массовых мероприятий (выборов, культурно-спортивных праздников и т. д.)» [5].

Итогом всех столь оперативных и нормативно не подкрепленных изменений стало непонимание со стороны местных администраций к сути работы вновь сформированных представительных органов, выразившееся в

формальностях, подменах заседаний, решении главами администраций вопросов, отнесенных к компетенции представительных органов. С целью ликвидировать столь серьезные нарушения региональными властями были приняты временное положение «Об основах организации местного самоуправления в Новосибирской области» [6] и постановление от 21.01.1995 «О работе администраций районов и городов по организации деятельности представительных органов местного самоуправления», после которых наметились улучшения в деятельности местных органов власти области. На федеральном уровне в 1995 году также был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» [7], более детально и точно определивший роль МСУ в общей системе управления государством.

В целом, описываемый период для становления МСУ стал, на мой взгляд, решающим и показательным в части готовности активной части населения принимать участие в управлении своей территорией. Однако, воздействие внешних факторов оказывали немалое воздействие на динамику развития МСУ, в том числе и в Новосибирской области. В частности, в регионе в данный период отмечается отсутствие ясной стратегии развития муниципальных образований, дефицит финансирования, отсутствие общей нормативно-правовой базы и прочее, что достаточно сильно тормозили процесс становления муниципальной власти в регионе.

Следующий этап (1997-2004 гг.) в целом можно назвать подготовительным, поскольку те действия, которые были предприняты регионом в этом периоде, позволили заблаговременно и в большей мере реализовать запланированные изменения в системе МСУ. В частности, подготовки потребовала сложившаяся к 1997 году система территориальных органов государственной власти в районах Новосибирской области. В конце 2002 года путем внесения изменений в Устав Новосибирской области и некоторые другие нормативно-правовые акты территориальные органы

государственной власти были ликвидированы, а на их месте путем прямых выборов были сформированы органы МСУ. Кроме того, претерпело изменение и деление муниципальных образований в регионе. Если в 1997 году в Новосибирской области существовало 454 муниципальных образования, то к 1 января 2003 года их стало 460.

Этап реализации очередной реформы МСУ (2004-2015 годы) стартовал с принятием Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8]. Как уже отмечалось ранее, в силу хорошей подготовки к предстоящим изменениям, Новосибирская область в числе первых приступила к работе по реализации положений нового законодательства о местном самоуправлении. В первую очередь корректировку претерпела нормативно-правовая база, в т.ч. Устав Новосибирской области, Закон Новосибирской области «Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области». Были приняты такие законы как Закон Новосибирской области «О статусе и границах муниципальных образований в Новосибирской области» (от 02.06.2004 № 200-ОЗ), Закон Новосибирской области «Об органах местного самоуправления муниципальных районов Новосибирской области» (от 12.07.2004 № 211-ОЗ), Закон Новосибирской области «О разграничении предметов ведения, объектов муниципальной собственности, источников доходов местных бюджетов между муниципальными образованиями в Новосибирской области» (от 10.12.2004 № 239-ОЗ). Кроме того, в соответствии новому федеральному законодательству были приведены и основные законы муниципальных образований региона. С 2005 года в регионе полным ходом началась реализация новых принципов МСУ. С этого времени путем многих предпринимаемых поправок и корректировок начинается закрепление ныне существующей системы МСУ.

Стоит отметить, что описываемые изменения протекали в условиях проведения такого крупного и значимого для муниципальных образований

области как выборы глав и депутатов представительных органов муниципальных районов. В конце 2004 года «были проведены выборы в органы МСУ муниципальных районов и поселений. Явка избирателей составила более 50,0% и стала самой высокой на местных выборах за последние годы» [9].

Отдельно стоит выделить период с 2015 года по настоящее время. В этот период в Новосибирской области в контексте изменений в федеральном законодательстве видоизменяется система формирования органов МСУ. Посредством проведения комплексной работы по выбору наиболее эффективной модели формирования глав муниципальных образований было определено следующее: в городе Новосибирске и р.п. Кольцово – оставить должность главы муниципального образования выборной, в Карасуке – глава муниципального избираться из числа депутатов местного городского Совета, в других муниципальных образованиях области – избрание глав Советом депутатов будет осуществляться из числа представленных конкурсной комиссией кандидатов. Переход в большинстве муниципальных образований на такую модель объясняется необходимостью более качественного отбора кандидатов на должность, всесторонняя оценка их компетентности и готовности принимать решения на уровне муниципального образования с учетом его территориальных и социально-экономических особенностей, и нести за них ответственность.

Сегодня МСУ в Новосибирской области реализуется в 5 городских округах, 30 муниципальных районах, 26 городских поселениях и 429 сельских поселениях, доля которых в общем составе муниципальных образований Новосибирской области выше, чем в среднем по России [10]. Согласно федеральному законодательству в структуре органов МСУ Новосибирской области: представительный орган муниципального образования (489), глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счётный

орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица МСУ, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Также в целях организации межмуниципального сотрудничества и учета мнения всех муниципальных образований при решении вопросов касемо системы МСУ в Новосибирской области образован Совет муниципальных образований Новосибирской области, в состав которого входят представители муниципальных образований.

Правовая основа МСУ в Новосибирской области сейчас состоит из документов всех уровней управления. На федеральном уровне законодательную базу представляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», Федеральный закон № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». Эти документы устанавливают общие принципы и базовые постулаты развития системы МСУ в регионах и муниципальных образованиях непосредственно.

Говоря о нормативных документах высшего уровня, регламентирующих функционирование системы МСУ, не стоит забывать и о Европейской хартии местного самоуправления, которая на общемировом уровне определяет фундаментальные принципы функционирования органов МСУ.

Правовая база МСУ на региональном уровне в Новосибирской области представлена Уставом Новосибирской области, Законом Новосибирской области № 200-ОЗ «О Статусе и границах муниципальных образований Новосибирской области», Законом Новосибирской области № 4-ОЗ «Об



административно-территориальном устройстве Новосибирской области», Законом Новосибирской области № 3-ОЗ «О наименованиях органов местного самоуправления в Новосибирской области», Законом Новосибирской области № 99-ОЗ «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области», Законом Новосибирской области № 58-ОЗ «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Новосибирской области», а также Законом Новосибирской области № 175-ОЗ «О месте референдуме в Новосибирской области». Документы данного уровня детализируют и конкретизируют базовые принципы и правила функционирования системы МСУ с учетом особенностей региона и входящих в его состав муниципальных образований.

Оценивая опыт Новосибирской области и факторы, сопутствующие реализации МСУ в регионе, основными его проблемами выступают недоверие населения местным властям (особенно в крупных муниципальных образованиях) и недостаточная вовлеченность населения в решение вопросов местного значения. В этой связи, на мой взгляд, в ближайшее время для муниципальных образований региона могут быть актуальны такие направления деятельности как: развитие народовластия на территории муниципального образования (в частности, это может быть в форме образования и активной поддержки ТОСов, внедрения системы инициативного народного бюджетирования, когда население территории принимает участие в распределении бюджетных средств на решение тех или иных вопросов местного значения, развитие волонтерского движения), привлечение некоммерческих организаций и частных партнеров к решению вопросов местного значения, развитие межмуниципального сотрудничества, особенно в формате агломераций и т.д.

В целом, Новосибирская область на протяжении всего периода формирования МСУ показывает положительную динамику данного процесса, однако, как и в большинстве других регионов, здесь огромную роль играют

внешние факторы (особенно финансирование), не позволяющие в полной мере реализовать потенциал муниципальных образований.

### Список литературы:

1. О местном самоуправлении в Российской Федерации Федеральный закон от 06.07.1991 № 1550-I (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 18.07.1991. – №29.

2. О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации Указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1617 // Российская газета, 12.10.1993. – № 190.

3. О реформе местного самоуправления в Российской Федерации Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 // Президент России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4700> (дата обращения: 05.12.2020).

4. Об обеспечении деятельности депутатов Новосибирского областного Совета депутатов (утратил силу) Закон Новосибирской области от 06.07.1994 № 4-ОЗ // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов, 22.08.1994. – № 22.

5. Ефремов Г.Г. (Материалы региональной научной конференции Новосибирск 18-19 декабря 1997 г. «Проблемы истории местного управления Сибири XVII – XX веков»; материалы межрегиональной научно-практической конференции Кемерово, 15-16 декабря 2005 года «Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации») / Законодательное Собрание Новосибирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://зснсо.рф/node/135> (дата обращения: 04.12.2020).

6. Об основах организации местного самоуправления в Новосибирской области Временное положение (утв. Решением пятой сессии первого созыва Новосибирского областного Совета Депутатов от 15.09.1994 № 6-ОСД) (утратило силу) // Консорциум Кодекс [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/5400795> (дата обращения: 04.12.2020).

7. Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // СЗ РФ, 28.08.1995. – №35. – Ст. 3506.

8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ, 06.10.2003. – №40. – Ст. 3822.

9. О ходе реформы местного самоуправления в Российской Федерации и первоочередных задачах по ее законодательному обеспечению Выступление Председателя Новосибирского областного Совета В. В. Леонова на заседании Совета законодателей от 13.04.2005 / Ведомости ЗС НСО [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ведомостинсо.рф/article/3835/10/О-ходе-реформы-местного-самоуправления-в-Новосибирской-области> (дата обращения: 05.12.2020).

10. О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Новосибирской области Доклад Министерства региональной политики Новосибирской области, 2019 год / Совет муниципальных образований Новосибирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://asmo.nso.ru/sites/asmo.nso.ru/wodby\\_files/files/wiki/2019/06/doklad\\_o\\_sostoyanii\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_2019.pdf](https://asmo.nso.ru/sites/asmo.nso.ru/wodby_files/files/wiki/2019/06/doklad_o_sostoyanii_mestnogo_samoupravleniya_2019.pdf) (дата обращения: 05.12.2020).