

© Катов В. В.
канд. экон. наук,
Владимирский филиал РАНХиГС
E-mail: kwant55@mail.ru

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА УПРАВЛЕНИЯ, МОДЕЛИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье рассматривается реформирование местного самоуправления, внедрение моделей местной власти в свете последних законов, принятых по данным вопросам в России. Исследуются существующие проблемы местного самоуправления, направления развития, формирование основных моделей местной власти, укрепление позиций использования системы «глава – сити-менеджер», что не всегда согласуется с нормами Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления. Предлагается при выстраивании вертикали власти исходить прежде всего из демократических основ местного самоуправления и формирования у населения как источника высшей власти в государстве сопричастности к управлению социально-экономическими и политическими процессами на всех уровнях вертикали власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, социальная активность, модели местной власти, демократические основы, вертикаль власти, «сити-менеджер».

Abstract: The article deals with the reform of local government, the introduction of models of local authorities in the light of recent laws adopted on these issues in Russia. We study the existing problems of local government, the development direction, the formation of the basic models of local government, strengthening the position of use of the system "chapter - City Manager", which is not always consistent with the norms of the Russian Constitution and the European Charter of Local Self-Government. Is offered in building the vertical of power, at first, the democratic foundations of local self-government and the formation of the population as a source of the highest power in the state, belonging to the management of socio-economic and political processes at all levels of the power vertical.

Keywords: local government, social activity, models of local government, democratic principles, the vertical of power, "City Manager".

Местное самоуправление - это тот уровень управления территориями, по работе которого определяется работа власти всех уровней. Местное самоуправление обеспечивает ключевые жизненные потребности человека, оказывая решающее влияние на качество жизни. Власть на местах оказывает влияние на формирование личности человека, основных жизненных ценностей, формирует мировоззрение. Одна из основных проблем местного самоуправления – реформирование психологии людей, развитие навыков самостоятельного, под свою ответственность решения вопросов местного значения. Местное самоуправление является в какой-то степени кадровым резервом государства [10]. Деятельность на муниципальном уровне как в составе органов местного самоуправления, так и в рамках территориального общественного самоуправления, товариществ собственников жилья, в других формах является управленческой школой, определенной школой формирования кадров для органов власти всех уровней.

Однако следует отметить, что на сегодняшний момент в системе местного самоуправления существуют немало проблем, рассмотрим некоторые из них.

Низкая социальная активность граждан

Большинство социологических опросов показали, что отношение граждан к идее принять участие в деятельности органов местного самоуправления является стабильно индифферентным, с доверием к местной власти относится менее половины населения. Основными причинами низкой активности населения являются:

- недоверие, настороженность по отношению к власти, страх потерять работу, в случае занятия активной жизненной позиции, отсюда соответствующее поведение - не высказываться;

- высокая зависимость органов местного самоуправления и муниципальных служащих от вышестоящих уровней государственной власти;

- практика работы органов местного самоуправления показывает, что они очень часто ориентированы не на интересы граждан, открытость в работе и прозрачность их действий низкая;

- работа местных органов власти в своих интересах, в интересах приближенных группировок, а далеко не в интересах населения, в т.ч. и вовлечения его в решение местных вопросов;

- ограниченные возможности муниципальных властей в решении вопросов местного значения;

- включение граждан в политический процесс только на стадии крупных избирательных кампаний, так называемая «деполитизация» населения;

- недоверие к местному самоуправлению очень часто является результатом деятельности отдельных руководителей субъектов Федерации, стремящихся обеспечить контроль за деятельностью органов местного самоуправления;

- низкое качество самой власти на местах влияет на отношение к ней со стороны общественности.

Указанные проблемы формируют у населения низкую социальную активность, безразличие, недоверие к властям всех уровней.

Неудовлетворительное финансово-экономическое положение

- в настоящее время до 90 % доходов из муниципалитетов передаются в вышестоящие бюджеты, а потом возвращаются в местные бюджеты в виде субвенций, субсидий, дотаций и других видов финансовой помощи через административные центры субъектов РФ, где перераспределение средств между муниципалитетами зачастую происходит достаточно субъективно;

- вместо передачи дополнительных источников собственных налоговых доходов муниципальным образованиям в последние годы «усиливалась» так называемая финансовая помощь сверху, что не всегда сопровождается тем минимальным уровнем помощи, которая необходима муниципальным образованиям для повседневной деятельности и исполнения каких-либо целевых программ;

- зависимость муниципалитетов от межбюджетных трансфертов выразилась в распространении на местном уровне настроений иждивенчества, безынициативности, полнейшей административной зависимости от региональных властей;

- дальнейшее планирование введения налога на недвижимость, в который будут входить налог на имущество физических лиц и земельный налог, и передачи его на региональный уровень с последующим перераспределением в местные бюджеты уменьшат и без того мизерную самостоятельную базу налогообложения муниципалитетов;

- отсутствие у муниципалитетов права устанавливать местные налоги и сборы, дополнительные местные налоги.

Проблемы ЖКХ

Ни у кого не вызывает сомнения, что сфера жилищно-коммунального хозяйства является важнейшей составляющей качества жизни основной массы населения страны.

Однако в настоящий момент в этой сфере накопилось огромное количество проблем, которые не позволяют говорить о стабильности в этой очень важной для человека сфере, что вызывает социальное напряжение, а иногда и социальные конфликты. В чем это выражается:

- почти полной, в некоторых случаях, изношенности жилого фонда, коммунальных сетей, их низкой энергоэффективности;
- закрытости процедур установки тарифов на услуги ресурсоснабжающих организаций;
- почти полном отсутствии конкуренции на рынке управляющих организаций, низком качестве и высокой стоимости услуг;
- неэффективном, нерентабельном функционировании значительного числа ТСЖ;
- неотрегулированных отношениях между поставщиками коммунальных ресурсов, исполнителями коммунальных услуг и потребителями, результатом чего является высокий уровень тарифов, их постоянный рост и соответственно проблема неплатежей;
- существующей практике отчуждения у собственников общедолевого имущества технических помещений, что приводит к нарушению законных прав жителей, нарушению правил безопасной эксплуатации многоквартирных домов.

Проблемы сельских поселений

Сельские поселения составляют основную часть территории Российской Федерации, где проживает около трети населения страны. Известно, что в большинстве сельских поселений необходимые организационные и материально-технические ресурсы для социально-экономического развития находятся на крайне низком уровне. По данным Минфина РФ, дефицит местных бюджетов составляет почти 150 млрд рублей. Удельный вес *местных налогов* в доходах бюджетов муниципальных образований составляет около 4,0 %, в том числе около 3,0-3,5 % - земельного налога, 0,2-0,5 % - налога на имущество физических лиц. О какой финансовой самостоятельности, самообеспеченности может идти речь? Любые межбюджетные трансферты – это не только финансовая зависимость от региональных властей, но, если не в первую очередь, административная. Если рассмотреть распределение налоговых доходов по бюджетам, то получается, что около 65 % сосредоточено в бюджетах городских округов, около 25-27 % - в бюджетах муниципальных образований и всего лишь около 10 % - в бюджетах сельских поселений. И это при том, как говорилось выше, что на территории сельских поселений проживает около трети населения всей страны. В существующих условиях у сельских поселений длительное время преобладают следующие основные проблемы:

- крайне низкая экономическая основа муниципальных образований, невозможность поддержания устойчивого, комплексного социально-экономического развития;
- недостаток квалифицированных кадров для эффективного муниципального управления;
- демографические проблемы: сокращение рождаемости, естественная убыль населения, выбытие из сельской местности, низкая привлекательность и перспективность жизни и работы на селе для молодежи;
- низкое качество и уровень жизни сельского населения;
- нарастание депопуляции сельских территорий;
- высокий уровень смертности и низкой продолжительности жизни на селе.

Рассмотрев основные проблемы местного самоуправления, перейдем к исследованию действующих организационно-правовых моделей местного самоуправления. Известно, что современному государству необходим высокий уровень управленческой де-

тельности, присутствие так называемого связующего звена во взаимоотношениях «государство – местное самоуправление». Оптимизация организации деятельности органов местного самоуправления остается одним из важнейших направлений развития современной российской государственности. Можно без преувеличения сказать, что повышение эффективности деятельности таких органов является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом. Одним из новшеств, предложенным Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4], внесенным как изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3], стала возможность перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Если ранее порядок формирования полномочий, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, другие вопросы деятельности, определялись на муниципальном уровне, то теперь, согласно части 1.2 статьи 17 № 131-ФЗ, оно (перераспределение) может осуществляться региональными законами, ставится в зависимость от региональных властей, их решений. Главная цель таких решений – повышение эффективности управленческой деятельности, на деле же, по факту – продолжение линии построения исполнительной вертикали власти. Однако это не совсем согласуется с ч. 1 ст. 130 Конституции РФ [1], указывающей на то, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, из чего следует, что *вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти*. Считаем, что законами субъектов РФ возможно осуществлять перераспределение *только* собственных полномочий органов местного самоуправления по решению местных вопросов, прекращение или перераспределение государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, должно осуществляться в соответствии с Конституцией РФ и в особом, законодательном порядке. Перераспределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления должно происходить, в первую очередь, с использованием норм Европейской хартии местного самоуправления [2], которая ратифицирована в нашей стране 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ, Конституцией ст. 4 ч. 3, 4, ст. 15 ч. 4 [1], где указано, что осуществление публичных полномочий должно возлагаться преимущественно на органы власти, наиболее близкие к гражданам.

При обращении к Федеральному закону от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» [4] и Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] в первую очередь бросается в глаза реформирование организации местного самоуправления в городских округах. Основной концептуальной его идеей является закрепление возможности создания самостоятельных муниципальных образований на внутригородских территориях городских округов в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации. Введение, по сути, двухуровневой системы местного самоуправления в крупных городах неизбежно влечет увеличение властных структур (кратно количеству районов города), рост числа чиновников и как следствие увеличение расходов на формирование и содержание аппарата власти.

Закон № 136-ФЗ существенно перераспределит вопросы местного значения между сельскими поселениями и муниципальными районами в пользу последних. Существовавшее ранее разграничение вопросов местного значения сохранилось только для городских поселений, сельские же лишились более половины из ранее предусмотренных законом. В соответствии со 136-ФЗ из вопросов местного значения, ранее относившихся к ведению сельских поселений (39 полномочий), с 1 января 2015 года осталось только 13. При необходимости, в соответствии с региональным законом и принятыми в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами сельских поселений возможно расширение полномочий органов местного самоуправления сельских поселений за счет 26 вопросов местного значения, закрепленных за муниципальными районами.

Предоставление региональным властям права определять порядок формирования органов местного самоуправления не согласуется с положениями ч. 1 ст. 131 Конституции РФ и ч. 1 ст. 6 [1] Европейской хартии местного самоуправления [2], где указано, что местные органы власти *должны иметь возможность* сами определять свои внутренние административные структуры, отвечающие местным потребностям и эффективности управления. Повсеместное внедрение модели «совет - управляющий», по нашему мнению, снизит автономность органов местного самоуправления, расширит возможности государственного вмешательства в их деятельность. В данном случае роль главы муниципального образования выглядит менее значимой, нежели главы администрации, что приводит к деформации взаимоотношений представительных и исполнительных органов власти.

Согласно ч. 2 ст. 36 № 131-ФЗ от 06.10.2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3], законодателем предложено пять моделей местной власти. Все пять моделей имеют место, но не всегда выбор делается в пользу той модели, которая более соответствует данной территории и способствует более эффективному управлению. Так, по данным Минюста России, на конец 2015 года сформировалась следующая тенденция: из 1808 муниципальных районов глава избирался на муниципальных выборах в 308 районах; глава избирался представительными органами в 710 районах; глава избирался представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией в 646 районах; и по уставу муниципального образования в 144 муниципальных районах. Если по этой же схеме рассмотреть прочие муниципальные образования, то картина будет следующая:

- из 534 городских округов: 107-202-180-45;
- из 1854 городских поселений: 366-98-359-144;
- из 18347 сельских поселений: 4061-6954-5060-2209 и только в 63 сельских поселениях – на сходе граждан. Судя по цифрам основные варианты избрания глав – избрание представительным органом из своего состава и кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Обобщая цифры, следует отметить, что на муниципальных выборах избрание главы происходит:
 - в 17% муниципальных районов;
 - в 20% городских округов;
 - около 20% городских поселений;
 - в 22% сельских поселений.

По нашему мнению, выбор моделей формирования местной власти субъектами РФ происходит хаотично, под существующую ситуацию, не без влияния политической и экономической конъюнктуры, что приводит к без системности, неустойчивости публичных систем на региональном и муниципальном уровнях. По мнению многих исследователей, *тенденция к сокращению возможностей для граждан влиять на самую приближенную им власть продолжает укрепляться*. Сохранение конституционно-правовой

сущности местного самоуправления, демократических начал должно оставаться главным стержнем всей муниципальной реформы управления, модель же «сити-менеджера» на самом низовом уровне местного самоуправления ведет к полному краху всей сущности местного самоуправления.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. - 1993. - № 237.
2. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 от 15 октября 1985 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1998. - № 36, ст. 4446.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 40, ст. 3822.
4. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 22, ст. 2270.
5. Федеральный закон от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: www.garant.ru.
6. Местное самоуправление во Франции // Муниципальная власть. - 2014. - № 2. С. 46-56.
7. Невинский В. В. Местное самоуправление в России: между конституционной идеологией и политико-правовой практикой // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года. - М. : Юрист, 2012. - С. 576-584.
8. Нечаев В. Д. Внедрение новых принципов организации местного самоуправления в практику субъектов РФ: предварительные оценки // Местное самоуправление в России и Европе: сборник научных трудов / под ред. В. С. Авдониной, В. А. Холопова. - Рязань, 2010.
9. Таболин В. В. Проблемы осуществления местного самоуправления в условиях административно-командной системы государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - № 6. С. 46-50.
10. Чиркин В. Е. Публичное управление «на местах», некоторые вопросы российского и зарубежного опыта // Журнал российского права. - 2014. - № 10. С. 39-58.