

УДК 332.12

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

V. V. Katov,
PhD in Economics
The Vladimir Branch of The RANEPH

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ

Municipal educations in territories governance

Аннотация: институциональная среда в большинстве случаев формирует развитие социально-экономических систем в том или ином направлении. Институциональным изменениям местного самоуправления РФ присущи такие направления развития как периоды централизации-децентрализации, сохранение патерналистских традиций, склонность к сохранению основной роли государства по всем направлениям. В РФ основным вектором развития институциональной системы, ее целостности является иерархический подход в формировании экономических связей. По мнению автора, существующий институт местного самоуправления РФ в иерархической системе управления малоэффективен в развитии потенциала территорий, творческого потенциала населения, обеспечения планомерного роста уровня и качества жизни.

Resume: The institutional environment in most cases shapes the development of socio-economic systems in one direction or another. Institutional changes in the local self-government of the Russian Federation are characterized by such development directions as periods of centralization-decentralization, the preservation of paternalistic traditions, a tendency to preserve the main role of the state in all areas. In the Russian Federation, the main vector of the development of the institutional system, its integrity, uses a hierarchical approach in the formation of economic ties. In the author's opinion, the existing institute of local self-government of the Russian Federation in the hierarchical management system is ineffective in developing the potential of territories, the creative potential of the population, and ensuring a systematic increase in the level and quality of life.

Ключевые слова: институты, институциональная среда, институт местного самоуправления, экономические системы, муниципальные образования, патернализм, иерархическая структура, Европейская хартия местного самоуправления.

Keywords: institutions, institutional environment, institute of local self-government, economic systems, municipalities, paternalism, hierarchical structure, European Charter of Local Self-Government.

Конституция РФ 1993 года утвердила институт местного самоуправления как особую форму народовластия, призванную обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения [1]. Взаимосвязь, взаимодополнение публичных и общественных норм способствуют развитию гражданского общества как основы демократических процессов в государстве. Эффективное развитие общегосударственной социально-экономической системы сложно представить без определенных параметров взаимодействия всех уровней экономики, с целью получения управляемых, более значительных параметров развития. Эффективное, устойчивое развитие территорий можно обеспечить на основе реализации экономических решений, принимаемых при мониторинге экономической системы, ее составляющих, негативно влияющих на

социально-экономическое развитие. Экономические системы всех уровней определяют положительную динамику социально-экономического развития в целом. Основная роль в определении приоритетов социально-экономического развития, по действующим правилам, возложена на субъекты федерального уровня, формирующие эффективную институциональную среду для всех субъектов рыночных отношений. Функционирование региональных экономик во многом зависит от результатов деятельности субъектов экономики всех уровней. Отсюда следует, своевременное принятие решений вышестоящих субъектов экономики непосредственно влияет на экономические процессы, нормы поведения экономических агентов. Используемая программно-целевая система при разработке стратегий регионального развития для решения конкретных проблем определенной территории требует соответствующей координации всех участников экономических процессов. Внутрирегиональные подходы по видению развития территории, планированию определенных стратегий регионального развития необходимо учитывать при принятии федеральных решений по управлению конкретной территорией. Устойчивость социально-экономического развития может быть обеспечена при взаимодействии всех уровней системы и мониторинге деятельности тех субъектов экономики, напрямую влияющих на региональное развитие и социально-экономическую среду территорий. Исходя из этого региональные и местные власти, бизнес, государственные предприятия должны стать активными участниками как при разработке стратегий развития муниципальных образований РФ, так и при их реализации. Имея статус публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление на местах является проводником общегосударственной политики в интересах конкретных территорий. Однако практика показывает, что низкая востребованность общественным сознанием данного института влияет на его качественное развитие. Отчужденность населения, сохранившийся патернализм настроений негативно влияют на развитие местного самоуправления как основного территориального образования, влияющего на уровень социально-экономического развития. Эффективное функционирование региональной экономики означает взаимодействие и трансформацию экономических систем всех уровней и, в первую очередь, региональных и муниципальных экономик. Неприятие внесистемной инициативы, уравнилельное администрирование, устаревшие, номенклатурные стереотипы управления иницируют институциональные несоответствия принятых норм и правил практическим результатам. Внесение определенных деформаций, пусть даже не совсем явных, часто в угоду узким интересам конкретных лиц и субъектов экономики, наносит ощутимый вред институту местного самоуправления. Очень часто негативные результаты можно ощутить по истечении определенного временного отрезка. Институциональный фактор, с точки зрения многих неонституционалистов, играет особую, важную роль в экономической жизни. История формирования местного самоуправления в развитии России указывает на сформировавшуюся закономерность, когда прослеживается как наследие предшествующих периодов развития государственности, так и формирование новых политических институтов на основе ранее действовавшей экономической системы. Отмена советской централизованной системы управления, принятые решения при формировании моноцентричной системы власти сохранили приоритет государственных функций над началами самоуправления. Следует отметить, что реформирование и образование новых институтов развития и управления есть длительный и сложный процесс. Проведенные реформы в РФ обеспечили развитие двухуровневой системы местного самоуправления, где более высокая статусность муниципальных районов, городских округов ставит в определенную зависимость, и в первую очередь административную, городские и сельские поселения. Региональные органы власти наделены правом устанавливать и изменять границы муниципальных образований,

создавая оптимальные структуры территорий. Преобразования же по типу формального объединения сельских поселений, их укрупнение не привело к созданию эффективных моделей управления территориями. Основная цель принятых решений - сохранение иерархической системы управления. Главная цель при формировании территорий, установлении типа муниципальных образований - улучшение социально-экономического состояния территорий не была достигнута. Региональная практика показала, что система отношений местного сообщества и муниципальной власти осталась на прежнем, низком уровне, принцип субсидиарности не получил своего развития, не наблюдается заметных изменений в социальной активности населения. Институциональным изменениям местного самоуправления РФ присущи такие направления развития как периоды централизации-децентрализации, сохранение патерналистских традиций, сохранение влияния государства на все сферы общественной жизни. Муниципальные образования в большинстве случаев не учитывают потребности и интересы местных сообществ, находясь под влиянием экономических и политических региональных элит. Цикличность относительной децентрализации власти с периодами централизации, сохраняющийся патернализм сформировали отторжение к развитию самоуправленческого потенциала населения, приспособивая местные общественные отношения к действующим реалиям. Институциональное сопровождение развития местного самоуправления на региональном уровне не позволяет в полной мере определить разграничение полномочий между уровнями власти, возможности местного сообщества влиять на исполнительную власть.

Иерархический принцип системы управления, встроенная в нее модель местного самоуправления РФ определяют низкий уровень общественной активности населения, прямое и делегированное решение вопросов местного значения посредством реализации различных форм волеизъявления развито слабо. Институциональная организация экономики определяет взаимодействие всех уровней системы. Д. Норт под институтами подразумевал «правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми», это «ограничительные рамки, организующие взаимоотношения между людьми» [9, 10]. Институты в основном имеют формальную и неформальную природу. Формализация муниципальной деятельности определяется применением на практике законодательных норм и правил, принципов организации управления территориями, взаимодействием в общей системе публичных институтов государства. Взаимодействие различных уровней власти, бизнеса, местного сообщества, основанное на коммуникационных связях, относится к категории неформальных институтов. Правовая культура, соблюдение прав и свобод, социальная активность населения, участие в решении вопросов местного значения, качество жизни влияют на создание механизмов неформальных институтов. С точки зрения результативности управления, формирования полноценного института управления, наиболее приближенного к территории и населению, *иерархическая структура* государственного управления, в состав которой входит и местное самоуправление, по нашему мнению, не способна в полной мере обеспечить определяющий критерий институциональной структуры, рост благосостояния всех, именно всех, членов общества. Взаимосвязь применяемых институтов и результатов социально-экономического развития исследуется с середины XX века. А. Алчиан выдвинул гипотезу, что конкуренция между институтами обеспечивает наибольшую эффективность координации экономических субъектов [13]. Конкуренция между институтами не всегда формирует условия эффективного функционирования экономики, как показала практика. Многие исследователи подтверждают устойчивость и жизнеспособность институтов вне конкуренции, особенно в слаборазвитых странах [9]. По нашему мнению, иерархическая модель управления со встроенной в нее системой местного самоуправления удобна для

небольшой прослойки социума, но имеющей определяющее влияние на принятие решений, удобных формальных правил, утверждения в общественном сознании неформальных устоев, форм поведения и т.д. В РФ основным вектором развития институциональной системы, ее целостности, является иерархическая основа отношений. Улучшения качества институциональной структуры местного самоуправления, в этом случае, по нашему мнению, можно достичь встраивая институты местного самоуправления в иерархическую систему управления.

Анализ развития местного самоуправления в РФ показывает, что в основном его развитие происходило при доминировании институтов государственной власти по отношению к институтам самоуправления. Централизация управления характерна для России исторически, во все периоды реформ с попыткой децентрализации власти и развития самоуправления территорий. К ним относятся петровские реформы 1707-1710 гг., губернская реформа Екатерины Второй 1775-1785 гг., земская реформа 1864 г., советский период истории нашего государства. Воспроизводство обществом и экономикой институтов прошлого, создание новых политических институтов под влиянием институтов прошлого развития привносит в существующие институциональные структуры элементы торможения развития экономической системы.

По нашему мнению, существующий институт местного самоуправления РФ в иерархической системе управления не способен в полной мере раскрыть потенциал территорий, творческий потенциал населения, обеспечить ощутимый рост уровня и качества жизни. К существующим проблемам местного самоуправления необходимо отнести следующие (рис. 1).

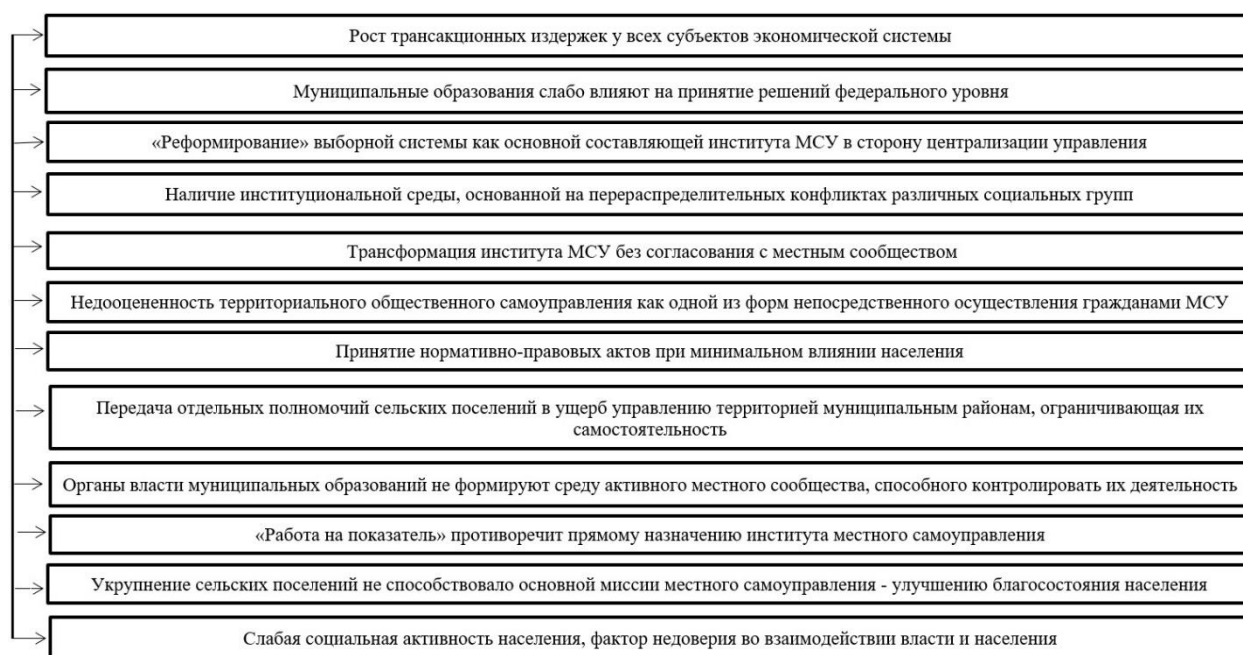


Рис. 1. Издержки местного самоуправления в иерархической системе управления

В заключение следует отметить, что существующий институт МСУ в РФ не соответствует «стандарту». Система местного самоуправления не обеспечивает своего непосредственного назначения - взаимосвязи населения и власти. Существующая ситуация, присущая муниципальным образованиям, характеризует высокую степень их зависимости от региональных и федеральных структур. Отсутствие самостоятельности, влияние региональной власти на принятие решений, по нашему мнению, лишь обостряет конфликтные ситуации между регионом и муниципалитетами, что, в целом, отражается не

в лучшую сторону на развитии регионов. Качество и эффективность функционирования институтов местного самоуправления являются значимым фактором регионального развития. С принятием № 131-ФЗ институциональная трансформация местного самоуправления в сторону централизации приняла форму закона [2]. Унификация моделей местного самоуправления по всей территории РФ, закрепление списка полномочий местного самоуправления по конкретному перечню и т.д. в значительной мере сокращают избирательные полномочия населения.

В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления, ратифицированной и нашей страной, для организационной и финансовой самостоятельности муниципальных образований финансовые ресурсы органов местного управления должны быть соразмерны предоставленным полномочиям [4]. Бюджет муниципального образования предоставляет возможность муниципальным органам власти самостоятельно принимать многие решения. По многочисленным исследованиям, подобная ситуация возможна, если в консолидированном бюджете Федерации доля местных бюджетов будет не ниже 20%, а, по опыту стран с развитой системой местного самоуправления, собственные доходы муниципальных образований должны обеспечивать бюджет не ниже чем на 75%. Формирование доходов большинства муниципальных образований за счет межбюджетных трансфертов, процедура их распределения подтверждают факт неявного управления органами местного самоуправления. Налицо так называемое «огосударствление» муниципальных районов, постепенное присвоение им статуса территориальных органов администрации региона.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: yabloko.ru.
2. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс]. URL: docs.cntd.ru/document/420388415.
3. Государственная Дума Российской Федерации. Органы местного самоуправления: основные полномочия - 2020 [Электронный ресурс]. URL: дума.gov.ru.
4. Основы Европейской Хартии о местном самоуправлении [Электронный ресурс]. URL: emsu.ru.
5. Азизова А. И. Основные модели местного самоуправления [Электронный ресурс] / Актуальные проблемы права: 8-я международная научно-практическая конференция. - Казань, 2019. URL: moluch.ru.
6. Галямина Ю. Местное самоуправление: яма на дороге [Электронный ресурс]. URL: novayagazeta.ru.
7. Колесниченко Е. А. и др. Организационные структуры органов местного самоуправления в условиях проектного управления [Электронный ресурс]. URL: elibraru.ru/ID:43116768.
8. Норкин К. Д. Децентрализация и местное самоуправление: где дьявол прячется [Электронный ресурс]. URL: lawinrussia.ru.
9. Норт Д. А. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. – 1993. - Вып. 2.
10. Норт Д. А. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А. А. Нестеренко. – М., 1997.
11. Соловьев С. Г. Институт перераспределения полномочий: «дерзость надежды» или конец российских самоуправленческих иллюзий [Электронный ресурс]. URL: 131fz.ranepa.ru>2016/12.

12. Местное самоуправление - ресурс развития страны [Электронный ресурс] // Центр фискальной политики [Сайт]. URL: fpcenter.ru.
13. Alchian A. Uncertainty Evolution and Economic Theory // Journal of Political Economy. – 1950. - № 58.