

Тамара УСКОВА, Елена ГУТНИКОВА

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ*

В статье на основе результатов опросов глав местных администраций Вологодской области подводятся итоги пятилетнего реформирования института местного самоуправления. Характеризуются решенные и нерешиенные проблемы. Формулируются предложения по совершенствованию организационных механизмов развития местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципалитеты, приоритеты, развитие, реформирование

В России местное самоуправление в его истинном значении пока только формируется. С целью ускорения этого процесса в 2003 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131). В Вологодской области он в полном объеме реализуется в соответствии с областным законом № 1359 «Об особенностях осуществления местного самоуправления в Вологодской области в переходный период» с 1 января 2006 г.

За прошедший период была проделана большая работа. На территории региона сформированы 372 муниципальных образования, в т.ч. 2 городских округа (Вологда и Череповец), 26 муниципальных районов, 23 городских и 321 сельское поселение. В новых муниципальных образованиях проведены выборы глав и депутатов, сформированы легитимные органы власти. Принят ряд областных законов о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в различных сферах деятельности. Однако местное самоуправление не смогло реализовать заложенный в нем потенциал.

Основные проблемы функционирования органов местного самоуправления

За период 2006–2010 гг. в регионе существенно сократилась доля глав муниципалитетов, положительно оценивающих результаты прои-

*В исследовании представлены результаты опросов глав местных администраций, проводимых ИСЭРТ РАН на протяжении 2007–2011 гг., и направленные на изучение изменений социально-экономического состояния и жизнедеятельности муниципальных образований. В ходе анализа не рассматривались городские округа (Вологда и Череповец).

ходящих в системе местного самоуправления изменений: с 57% до 31% в муниципальных районах, с 78% до 37% в городских и с 64% до 32% в сельских поселениях (см. табл. 1).

Таблица 1

**Оценка результатов изменений, проводимых в рамках реформы местного самоуправления
(в % от числа ответивших)**

Варианты ответов	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	2006 г.	2010 г.	2006 г.	2010 г.	2006 г.	2010 г.
Положительно	57,1	31,3	77,8	37,3	63,5	31,5
Ситуация не изменилась	42,9	25,0	0,0	27,5	21,2	46,7
Отрицательно	0,0	43,8	22,2	35,2	15,3	21,7

Во многом это обусловлено проблемами социально-экономического развития территорий, прежде всего сельских поселений. Более чем в их половине остро стоит вопрос предоставления населению качественных жилищно-коммунальных услуг (как очень плохое и плохое положение дел в этой сфере оценили 89% глав администраций), формирования собственной экономической базы (59%), трудоустройства (56%), обеспеченности населения жильем (55%). Потенциальную угрозу функционированию сельских поселений представляет неблагоприятная демографическая ситуация (по мнению 65% руководителей сельских поселений), происходящая вследствие деградации сложившейся системы расселения, потери контроля над землями, разрушения инфраструктуры и т.д.

Основной идеей, которой руководствовались разработчики ФЗ № 131, являлось повышение самостоятельности муниципальных образований в принятии управленческих решений. Однако на практике *складывается обратная ситуация*. Возможности организации и управления развитием муниципального образования сокращаются, на что указали 25% глав муниципальных районов (в 2 раза больше, чем в 2006 г.), 20% глав сельских (в 2,3 раза больше, чем в 2006 г.) и 17% городских поселений. Это, по мнению руководителей администраций, объясняется недостаточностью финансовых ресурсов, несовершенством законодательной базы, неэффективным взаимодействием с органами государственной власти, недостаточностью объектов имущества, противоречивостью системы разграничения полномочий, пассивностью местного населения (см. табл. 2).

Несовершенство законодательной базы

Одним из главных препятствий на пути развития и эффективного функционирования местной власти стала *изначально слабая законода-*

тельная проработанность концептуальных, теоретических, правовых и социокультурных основ организационно-экономической реализации местного самоуправления в России¹. При разработке ФЗ № 131 не было уделено достаточного внимания двойственной природе местного самоуправления: самостоятельности на уровне решения вопросов локального значения, осуществлению определенных государственных функций. Полное разграничение этих двух форм власти приводит к противоречиям в части распределения полномочий, ресурсов и, как результат, к снижению эффективности функционирования муниципальной власти².

Таблица 2

**Факторы, препятствующие эффективному управлению муниципальным развитием
(в % от числа ответивших)***

Фактор	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Дефицит собственных доходных источников	100,0	87,5	93,4
Недостаточность финансовой поддержки со стороны государства	93,8	85,7	86,8
Пассивность местного населения	68,8	28,6	61,8
Несовершенство законодательства (131 – ФЗ, Бюджетного, Налогового кодексов и других нормативных документов)	81,3	57,5	55,1
Высокий уровень бедности населения	56,3	42,9	50,6
Отсутствие информации, необходимой для мобилизации собственных доходов (в т.ч. информации о налогоплательщиках)	62,5	57,1	47,7
Наличие полномочий, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления (например, ЧС и ГО)	50,0	33,3	43,7
Ограниченностю полномочий в сфере экономического развития муниципалитета	81,3	56,7	40,2
Отсутствие эффективного сотрудничества с органами государственной власти	62,5	42,9	39,8
Неукомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами	50,0	42,9	33,7
Недостаточность объектов имущества	56,3	42,9	32,9
Отсутствие эффективного сотрудничества с местными органами самоуправления районов и других поселений	25,0	29,8	32,9

*Представлены ответы, оцененные как очень значимые.

¹ Татаркин А.И., Бочко В.С. Проблемы и направления дальнейшего совершенствования местного самоуправления // Экономика региона. 2008. № 2. С. 42.

² Батов Г. Проблемы организации местного самоуправления // Экономист. 2008. № 3. С. 81.

Много вопросов вызывает и *структура местного самоуправления*. Наиболее распространенным ее типом стала двухуровневая система, состоящая из низового (поселенческого) уровня и уровня муниципальных районов. Но как показал опрос, за сохранение структуры местного самоуправления в современном формате выступают *только руководители поселений* (74% глав городских и 55% глав сельских поселений). Большинство же руководителей районных администраций (69%) считают, что муниципальное управление должно быть представлено лишь на районном уровне. Можно предположить, что такое отношение глав районов вызвано низкой ресурсной обеспеченностью вновь образованных поселений, органы местного самоуправления которых не могут эффективно выполнять возложенные на них обязанности по социально-экономическому развитию территории³.

Еще одним спорным вопросом является выбор в качестве территориальной основы местного самоуправления существующей системы административно-территориального деления. Как справедливо отмечается в литературе⁴, эта система создана для других целей и не приспособлена для организации муниципальных образований. В результате в ряде регионов идет реструктуризация территориальной основы местного самоуправления, в первую очередь за счет объединения муниципалитетов. Затронул этот процесс и Вологодскую область, где количество сельских поселений сократилось на 70 единиц (с 322 в 2006 г. до 252 в 2010 г.).

Низкая ресурсная обеспеченность органов местного самоуправления

Решение проблемы обеспечения муниципальных образований финансами ресурсами выдвигалось в качестве одной из приоритетных целей реформирования. Основными направлениями ее решения стали создание муниципального уровня бюджетной системы, ослабление централизованного регулирования региональных и местных расходов, более четкое разграничение расходных обязательств и налоговых полномочий, отказ от использования для работников бюджетной сферы единой тарифной сетки и т.д.⁵.

Однако достичь существенных изменений не удалось. Более того, в результате введения двухуровневой организации системы местного самоуправления проблема обеспеченности муниципалитетов собственными финансово-экономическими средствами обострилась, т.к. возникла необходимость разделения экономической базы между поселениями и районами. На наш взгляд, следует согласиться с экспертами, выделяющими *три главные причины* сложившейся ситуации.

Это, во-первых, выбор в качестве исходной ангlosаксонского типа модели местного самоуправления (в отличие от более близких по условиям французской или смешанной форм управления)⁶.

³ В Вологодской области в 2010 г. почти две трети сельских поселений передавали те или иные полномочия на вышестоящий муниципальный уровень.

⁴ См., напр.: Гутникова Е.А. К вопросу об укрупнении муниципальных образований // Проблемы развития территории. 2010. № 6. С. 67; Глазычев В.Л. Местное самоуправление. Характеристика ситуации на середину 2011 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://2020strategy.ru/g12>

⁵ Захаров А. Некоторые проблемы финансового обеспечения компетенционной самостоятельности муниципалитетов в свете правовых позиций Конституционного суда РФ // Федерализм. 2009. № 1. С. 209.

⁶ Основой модели является наличие в стране достаточно обеспеченных граждан-собственников, налоги с имущества которых и формируют большую часть местных

Во-вторых, наделение конкретной территории статусом муниципального образования не было увязано с ее социально-экономическим потенциалом, поскольку при формировании организационной структуры муниципалитетов главным стал принцип «транспортной доступности», а не «экономической самостоятельности», как это принято в развитых странах⁷.

В-третьих, односторонняя ориентация реформы налогово-бюджетной сферы на снижение нагрузки на экономику (уменьшены или ликвидированы в основном налоги, из которых формируются доходы региональных и местных бюджетов)⁸.

Как показывает сравнение данных опросов за 2006 и 2010 гг., существенных изменений в обеспечении муниципальных образований финансовыми средствами за счет собственных ресурсов не произошло (см. табл. 3). И даже с учетом финансовой помощи ресурсная обеспеченность местного самоуправления остается по-прежнему недостаточной (это отмечают более 40% руководителей администраций в 2006 и 2010 гг.)⁹.

Таблица 3

*Оценка обеспеченности муниципальных образований собственными доходами и доходами всего
(в % от числа ответивших)*

Муниципальные образования	Обеспеченность доходами всего				Обеспеченность собственными доходами			
	крайне низкая (0–30%)	низкая (40–60%)	средняя (70–90%)	высокая (более 90%)	крайне низкая (0–30%)	низкая (40–60%)	средняя (70–90%)	высокая (более 90%)
2006 г.								
Муниципальные районы	40,0	40,0	0,0	20,0	85,8	14,2	0,0	0,0
Городские поселения	40,0	40,0	0,0	20,0	63,7	27,3	9,0	0,0
Сельские поселения	40,1	23,4	31,7	4,8	87,2	7,8	4,0	1,0
2008 г.								
Муниципальные районы	23,5	47,1	29,4	0,0	52,9	41,2	5,9	0,0
Городские поселения	23,1	46,2	30,7	0,0	43,7	25,0	25,0	6,3
Сельские поселения	50,0	28,7	18,3	3,0	77,9	14,6	7,5	0,0
2010 г.								
Муниципальные районы	50,0	25,0	25,0	0,0	71,3	28,8	0,0	0,0
Городские поселения	40,7	46,8	12,5	0,0	60,0	35,0	5,0	0,0
Сельские поселения	41,3	43,5	15,2	0,0	77,7	20,7	1,6	0,0

бюджетов. Однако в России, где более 60% населения относится к категории бедных и малообеспеченных, ее реализация привела к сужению собственной налогооблагаемой базы муниципальных образований.

⁷ Петрова Т.А. Стимулы и противоречия муниципальных реформ // Регион: экономика и социология. 2007. № 3. С. 250.

⁸ Цветкова Г., Кизилова Е. Экономика как сфера социальных проблем муниципального уровня // Экономист. 2007. № 11. С. 79.

⁹ Результаты, полученные в ходе опроса глав, подтверждаются результатами анализа бюджетов сельских поселений: в 2010 г. только 8% поселений смогли сформировать половину бюджета за счет собственных средств.

В качестве еще одной приоритетной цели реформы выдвигалось *формирование муниципальной собственности* и обеспечение ее воспроизведения за счет доходов местных бюджетов. Эта задача в основном решается путем раздела имущества, что было ошибкой.

Пример Вологодской области, где в последние годы проводились работы по разграничению имущества как на уровне «район – область» («область – район»), так и на уровне «район – поселение» («поселение – район»), показывает, что существенных изменений не произошло. В 2006 г. более 40% глав муниципальных районов, 100% руководителей городских и 72% – сельских администраций оценили обеспеченность имуществом как крайне низкую и низкую. По результатам опросов, в 2010 г. эти цифры соответственно составили 75%, 88% и 89%.

Неэффективное взаимодействие основных субъектов развития муниципальных образований

Обследование показало, что количество руководителей местных администраций (см. табл. 4), считающих, что развитие их муниципалитетов в наибольшей степени зависит от региональных органов власти увеличилось (в 1,3 раза среди глав муниципальных районов и сельских поселений и в 1,1 раза – среди глав городских поселений). Однако пока эффективность взаимодействия между регионом и входящими в его состав муниципальными образованиями остается недостаточной. По мнению глав местных администраций, основными причинами этого являются: финансовая зависимость муниципальных органов (на это указали 79% руководителей муниципальных районов, 60% – городских администраций и 61% – сельских администраций), отсутствие дифференциальной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития (54%, 45% и 70% соответственно), слабое сочетание интересов государственных и муниципальных органов власти (75%, 63% и 78% соответственно).

Институт местного самоуправления в своем развитии опирается не только на поддержку государственных органов власти, но и на гражданские инициативы населения. Поэтому одной из главных задач является активизация участия различных социальных групп в управлении муниципальным образованием. Как показывают опросы, определенных успехов здесь достичь удалось. Более трети глав городских поселений, 15% сельских и 27% руководителей муниципальных районов отмечают увеличение интереса граждан к преобразованиям в муниципальных образованиях. Но в целом, по мнению большей части руководителей местных администраций, на протяжении 2006–2010 гг. активного участия населения в местном самоуправлении не наблюдалось (см. табл. 5).

Подводя итоги пятилетнего реформирования института местного самоуправления, можно сказать, что органы муниципальной власти *не смогли* в полной мере приступить к выполнению возложенных на них задач. Для этого необходимы дополнительные условия.

Таблица 4

«Как Вы считаете, от кого в наибольшей степени зависит развитие Вашего муниципального образования?»
(в % от числа ответивших)

Варианты ответов	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	2006 г.	2008 г.	2010 г.	2006 г.	2008 г.	2010 г.	2006 г.	2008 г.	2010 г.
От органов государственной власти региона	62,5	57,1	81,3	58,3	50,0	62,5	44,9	46,6	67,4
От федеральных органов власти	50,0	47,6	37,5	58,3	38,9	62,5	42,1	50,2	53,3
От самих жителей	25,0	28,6	12,5	50,0	77,8	25,0	54,2	58,0	45,7
От органов местного самоуправления	50,0	47,6	25,0	16,7	44,4	25,0	16,8	20,1	42,4
От главы муниципального образования	12,5	33,3	12,5	0,0	11,1	37,5	8,4	9,2	25,0
От частного бизнеса	12,5	33,3	25,0	16,7	16,7	25,0	12,1	10,1	17,4

Таблица 5

Оценка изменения социальной активности населения
(в % от числа ответивших)

Варианты ответов	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	2006 г.	2008 г.	2010 г.	2006 г.	2008 г.	2010 г.	2006 г.	2008 г.	2010 г.
Активность населения повысилась	25,0	23,8	26,7	33,3	22,2	37,5	25,5	24,0	15,4
Активность населения осталась без изменений	75,0	71,4	60,0	66,7	72,2	50,0	68,8	63,6	70,3
Активность населения понизилась	0,0	4,8	13,3	0,0	5,6	12,5	5,7	12,4	14,3

Вопросы организации

Как показала практика, не у всех муниципальных образований имеются возможности для расширения финансово-экономической базы. Полагаем, что в этих условиях повышению эффективности функционирования органов местного самоуправления будет способствовать решение ряда организационных вопросов.

Прежде всего – это *рационализация структуры управления* органов местного самоуправления, в основу которой должны быть положены принципы экономико-организационной эффективности (т.е. возможность решения вопросов местного значения при минимальных затратах) и соответствие численности муниципальных служащих в штате объему возложенных на администрацию полномочий.

Второе направление – *совершенствование нормативно-правовой базы*, определяющей развитие муниципального образования и функционирование органов местного самоуправления.

Как показал опрос глав местных администраций, на начало 2010 г. более чем в половине поселений области была подготовлена или находилась в стадии разработки программа социально-экономического развития (81% городских поселений, 86% – сельских поселений и 100% – муниципальных районов). Однако более трети руководителей местных администраций признали, что положения Стратегии развития Вологодской области на период до 2020 г. при этом не учитывались. В этой связи в процесс разработки документов программно-стратегического планирования необходимо ввести этап (условно его можно назвать «этап контроля»), в ходе которого должно проверяться соответствие между целями, задачами и направлениями развития муниципального образования и целями регионального Правительства.

Третьим условием повышения эффективности управления на муниципальном уровне является вовлечение в процесс реализации местных программ и стратегий:

- региональных органов власти;
- бизнеса;
- населения.

Повышение эффективности взаимодействия между указанными субъектами становится одним из важнейших направлений деятельности местных администраций. Но, несмотря на то что органами местного самоуправления предпринимается немало усилий для выполнения данной задачи, они, как отмечается исследователями, слабо используют свои возможности по «втягиванию» населения в решение вопросов местного значения и «приучиванию» его к занятию местными проблемами¹⁰.

Одной из действенных мер по преодолению сложившейся ситуации может стать внедрение в практику муниципального управления механизмов контроля за функционированием органов местного самоуправления и оценки эффективности их деятельности со стороны жителей и местных сообществ. Однако пока работу в этом направлении осложняет низкий уровень самоорганизации граждан, обусловленный почти повсеместным отсутствием устойчивых общностей людей для решения житейских вопросов. Поэтому муниципальным органам власти необходимо содействовать формированию различных объединений жителей (ТОС, НКО, общественных советов и др.), повышению их роли и значения в управлении и социальному-экономическом развитии муниципального образования.

¹⁰ Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации // Экономика региона. 2008. № 2. С. 26.

Как уже отмечалось, повышение эффективности взаимодействия с бизнесом также является необходимым условием активизации развития территории. В качестве одного из наиболее перспективных направлений такого взаимодействия является частно-муниципальное партнерство. Сфер, в которых подобная форма дает высокий экономический и социальный результат, достаточно много, но прежде всего взаимодействие целесообразно в тех отраслях, за которые государство и органы местного самоуправления традиционно несут ответственность¹¹.

Не менее важным направлением партнерства органов местного самоуправления и бизнес-структур выступает реализация инвестиционных проектов. В этом случае власти оказывают всестороннюю помощь, которая может заключаться в разработке проекта, подготовке необходимой инженерной инфраструктуры на территории, где должно располагаться новое производство, оказании юридических и консультационных услуг, предоставлении определенных налоговых преференций и т.д.

Процесс развития территорий во многом зависит и от активности взаимодействия местных и региональных органов власти.

Например, правительство Вологодской области осуществляет поддержку муниципальных образований по широкому спектру направлений. Среди них – стимулирование рынка жилья и жилищного строительства (в т.ч. путем строительства недорогого малоэтажного жилья для малообеспеченных бюджетников), снижение уровня безработицы (с помощью разработки антикризисных программ занятости, организации общественных работ), последовательное стимулирование создания и функционирования малого и среднего бизнеса, поощрение расширения внутреннего рынка продукции местных производителей, создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей и т.д.¹².

Однако, как отмечает ряд руководителей местных администраций, помощь в основном носит *разрозненный характер*, а ее направления не всегда согласуются между собой, что снижает эффективность их реализации. Чтобы преодолеть сложившуюся ситуацию, органам региональной власти необходимо:

- в зависимости от уровня социально-экономического развития муниципального образования вносить корректировки в проводимую бюджетную и налоговую политику (так считают 50% глав городских поселений, 53% – сельских и 75% – муниципальных районов);
- проводить работу по интеграции муниципальных образований в региональное развитие (38%, 15% и 49%);

¹¹ Примером успешного опыта партнерства муниципальных властей и бизнеса является проект «Городская дисконтная карта “Забота”, реализуемый в Вологде, Череповце, Великом Устюге и других муниципальных образованиях Вологодской области. Реализация указанного проекта способствует повышению благосостояния социально незащищенных групп населения (пенсионеры и многодетные семьи имеют возможность приобретать товары и услуги со скидкой, размер которой может составлять от 3 до 50%), снижению социальной напряженности и увеличению розничного товарооборота на территории муниципалитетов.

¹² См., напр.: Гутникова Е. А. Основные направления активизации развития муниципальных образований региона // Проблемы развития территории. 2011. № 4. С. 43; Ускова Т.В. Управление устойчивым развитием региона. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009.

- более четко разграничить полномочия (25%, 24% и 6%);
- регламентировать сроки и объемы отчетности, требуемой с органов местного самоуправления (38%, 42% и 50%);
- изменить нормативы межбюджетных перечислений (50%, 53% и 69%);
- регулярно проводить встречи специалистов различных департаментов Правительства Вологодской области со служащими администраций муниципальных образований (38%, 39% и 35%).

Налаживание и укрепление взаимосвязей между органами местного самоуправления муниципальных образований – еще одно направление активизации развития территории¹³. Это связано с тем, что границы пересечений жизненно важных проблем (экономических, демографических, социальных, экологических и др.) *могут не совпадать с административными границами*, и для поиска взаимоприемлемых решений, проведения скоординированной политики необходимо активное межмуниципальное сотрудничество.

Перспективной формой реализации сотрудничества, обеспечивающей сближение и взаимодействие различных территорий, могут стать географические кластеры¹⁴. Работа в этом направлении начата и в Вологодской области. Правительством предлагается создать «точки роста» – центры развития сельских территорий, объединяющих соседствующие районы. Задачей этих центров станет концентрация усилий по решению вопросов доступности земельных и кредитных ресурсов, обеспеченности сырьем, создания условий для технической и технологической модернизации производств, подготовки кадров и т.д. Предлагается создать Великоустюгский, Вытегорский, Вологодский, Сокольский, Тотемский, Устюженский и Череповецкий центры развития.

Итак, несмотря на слабость института местного самоуправления, перспективы развития у него есть. И связаны они прежде всего с повышением уровня взаимодействия органов власти, населения и бизнеса. Их совместная работа будет способствовать всестороннему развитию территорий, формированию более эффективной социально-экономической политики, позволит устраниТЬ факторы, сдерживающие рост показателей во многих важных секторах экономики, а в конечном итоге приведет к достижению главной цели местного самоуправления – повышению качества жизни населения.

¹³ Как отмечал академик А. Гранберг, восстановление межтерриториальных связей происходит, как правило, быстрее и раньше, чем восстановление экономического роста, являясь его индикатором и стимулятором.

¹⁴ Под кластерами понимается совокупность муниципальных районов на компактной территории, имеющих однородные стратегические цели и задачи, а также общие объективные предпосылки развития.