

Тамара УСКОВА

ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ МОНИТОРИНГА ГЛАВ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Повышение роли органов власти на местах и их ответственности за социально-экономическое развитие территорий актуализирует проблему повышения эффективности местного самоуправления. Оценки итогов реформы местного самоуправления главами муниципалитетов свидетельствуют о том, что большинство проблем в этой сфере по-прежнему не решены. Ключевыми направлениями государственного регулирования этого института власти, по мнению глав муниципальных образований, являются совершенствование федерального законодательства в целях укрепления финансово-экономических основ, реализация комплекса организационных мер, способствующих согласованию деятельности региональных и местных органов власти, а также муниципальных районов и входящих в их состав поселений.

Ключевые слова: местное самоуправление, мониторинг, развитие муниципальных образований, реформирование, финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления

Местное самоуправление представляет собой важнейший фактор развития и эффективного использования потенциала территорий. Оно, с одной стороны, выступает самым нижним уровнем в единой вертикали власти, с другой — является институтом демократии на местах, обеспечивая самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения с учетом его интересов и местных исторических традиций.

Начало коренных трансформаций в сфере муниципального самоуправления в России относится к 1990-м гг. Правовые, организационные, финансовые и экономические основы функционирования института местного самоуправления регламентировались Федеральным законом № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.). Принятый в 2003 г. в новой редакции Закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 131-ФЗ) предусматривал формирование двухуровневой системы муниципального управления с разграничением полномочий, финансовых и экономических основ между

муниципальными районами и входящими в их состав поселениями. Однако, несмотря на законодательные новшества, муниципалитеты так и не получили достаточных собственных средств и возможностей для самостоятельного решения всех проблем и вопросов местного значения.

За 10 лет после принятия 131-ФЗ в него было внесено более 100 изменений по закреплению новых вопросов местного значения, уточнению и изменению элементов системы муниципального управления и др.

Оценка итогов реформы местного самоуправления главами муниципальных образований Вологодской области

Одним из первых в стране регионов, где была сформирована нормативно-правовая база местного самоуправления, стала Вологодская область. С 1 января 2006 г. в области вступил в полную силу 131-ФЗ: было образовано 372 муниципальных образования. Однако в результате объединения поселений в ряде районов в период 2008–2014 гг. на 1 января 2015 г. их осталось 282, в т.ч. 2 городских округа, 26 муниципальных районов, 22 городских и 232 сельских поселения.

Институтом социально-экономического развития территорий Российской академии наук (ИСЭРТ РАН) с 2007 г. организован регулярный мониторинг глав муниципальных образований Вологодской области (городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений) на основе анкетного опроса¹. Он позволяет выявлять изменения, произошедшие на муниципальном уровне после принятия 131-ФЗ; определять направления совершенствования деятельности непосредственно местных администраций и оценивать их обеспеченность квалифицированными кадрами. Проводимые опросы акцентируют внимание на возможных направлениях расширения собственной экономической базы муниципальных образований; выявляют роль региональных органов власти в развитии муниципалитетов и проблемы взаимодействия различных органов государственной власти региона и органов МСУ. Самостоятельным вопросом является изучение форм и степени участия населения в местном самоуправлении.

Результаты проведенных сотрудниками ИСЭРТ РАН в 2007–2015 гг.² опросов свидетельствуют, что снижается доля глав, которые положительно оценивают результаты проводимых изменений, осуществляемых в рамках реформирования местного самоуправления: с 57% в 2006 г. до 47% в 2014 г. в районах; с 78% до 69% — в городских поселениях и с 64% до 37% — в сельских поселениях (см. табл. 1). Это можно объяснить, прежде всего тем, что в 2006–2007 гг. у глав муниципалитетов имелись значи-

¹ На вопросы анкеты (30–40 вопросов) ежегодно отвечают 190–210 глав муниципальных образований из 282–372, что позволяет обеспечить ошибку выборки 4–5%.

² Результаты таких опросов см., напр.: Ускова Т.В., Гутникова Е.А. Исследование процесса реформирования местного самоуправления в регионе // Федерализм. 2008. № 4. С. 231–240; Ворошилов Н.В. Институт местного самоуправления сегодня (по материалам опроса глав муниципальных образований Вологодской области) // Проблемы развития территории. 2015. № 1 (75). С. 49–62; Ускова Т.В., Ворошилов Н.В., Гутникова Е.А., Кожеевников С.А. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013.

тельные позитивные ожидания от проводимой реформы, подкрепленные дополнительными и повышенными мерами государственной поддержки. Спустя же 5–7 лет после начала реформы эти ожидания «растворились», цель формирования самодостаточного, независимого и самостоятельного уровня власти не была достигнута.

Т а б л и ц а 1

**Оценка главами муниципальных образований Вологодской области
реформы местного самоуправления, в % от числа ответивших**

Варианты ответов	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	2006 г.	2014 г.	2006 г.	2014 г.	2006 г.	2014 г.
Положительно	57,1	46,7	77,8	69,2	63,5	37,4
Ситуация не изменилась	42,9	33,3	0,0	15,4	21,2	31,3
Отрицательно	0,0	20,0	22,2	15,4	15,3	31,3

Источник: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области. ИСЭРТ РАН. 2007–2014 гг.

Основной идеей, заложенной в 131-ФЗ, являлось повышение самостоятельности муниципальных образований в принятии управленческих решений по организации всей жизнедеятельности на данной территории. Однако в действительности складывается обратная ситуация: возможности по решению имеющихся проблем и управлению развитием муниципального образования сокращаются. В своих ответах по итогам 2014 г. на это указали 11% глав муниципальных районов, 38% глав сельских и 50% (что в 3–4 раза выше, чем в 2006 г.) глав городских поселений (см. табл. 2). Помимо «растворившихся ожиданий» причинами подобной оценки стала финансовая зависимость от региональной власти, расширение перечня вопросов местного значения без необходимого их финансового обеспечения и т.д.

Т а б л и ц а 2

**Оценка изменения возможностей для управления социально-экономическим
развитием муниципального образования, в % от числа ответивших**

Варианты ответов	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	2006 г.	2014 г.	2006 г.	2014 г.	2006 г.	2014 г.
Да, возможностей для управления развитием стало больше	25,0	15,8	58,3	16,7	45,2	12,4
Ничего принципиально не изменилось	62,5	73,7	25,0	33,3	41,3	49,6

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 2

Нет, возможностей для управления развитием стало меньше	12,5	10,5	16,7	50,0	8,7	38,0
---	------	------	------	------	-----	------

Источник: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области. ИСЭРТ РАН. 2007–2014 гг.

Среди сфер, где главы муниципалитетов имеют наименьшее влияние, необходимо выделить: решение проблемы безработицы и трудоустройства населения (в 2014 г. как крайне низкие и низкие возможности в этой сфере оценили 46% опрошенных руководителей городских и 67% сельских поселений); обеспечение населения жильем (77% и 56% соответственно); формирование и развитие экономической базы в муниципальном образовании (62% и 67%); привлечение туристов (62% и 49% соответственно); развитие малого бизнеса (54% и 53%); решение проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве (46% — глав городских, 38% — сельских поселений и 28% — глав районов).

Обеспечение муниципальных образований финансовыми ресурсами в объеме, достаточном для решения местных вопросов, — одна из приоритетных целей реформирования местного самоуправления. Однако существенного продвижения в решении этой проблемы достичь не удалось. В 2014 г. обеспеченность собственными доходами как низкую и крайне низкую расценивали 73,4% глав районных муниципальных образований, 90% глав городских и 89% сельских поселений (см. табл. 3). Даже с учетом финансовой помощи ресурсная обеспеченность местного самоуправления остается по-прежнему недостаточной: так считают 63% глав городских поселений, 74% — сельских поселений и 37% — глав муниципальных районов.

Т а б л и ц а 3

Распределение ответов руководителей администраций на вопрос:
«Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования собственными доходами и доходами всего», в % от числа ответивших

Муниципальные образования	Обеспеченность собственными доходами				Обеспеченность доходами в целом			
	крайне низкая (0–30%)	низкая (31–60%)	средняя (61–90%)	высокая (более 90%)	крайне низкая (0–30%)	низкая (31–60%)	средняя (61–90%)	высокая (более 90%)
	2006 г.							
Муниципальные районы	85,8	14,2	0,0	0,0	40,0	40,0	0,0	20,0
Городские поселения	63,7	27,3	9,0	0,0	40,0	40,0	0,0	20,0
Сельские поселения	87,2	7,8	4,0	1,0	40,1	23,4	31,7	4,8

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 3

	2014 г.							
Муниципальные районы	26,7	46,7	26,7	0,0	18,8	18,8	62,5	0,0
Городские поселения	27,3	63,6	9,1	0,0	0,0	63,6	18,2	18,2
Сельские поселения	48,8	40,2	9,4	1,6	32,3	41,9	21,0	4,8

Источник: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области. ИСЭРТ РАН. 2007–2014 гг.

В целом, по мнению руководителей муниципальных образований, в числе наиболее острых проблем местного самоуправления следующие:

- несовершенство законодательства в сфере местного самоуправления;
- недостаточность финансовых ресурсов (как собственных доходных источников, так и финансовой поддержки со стороны государства);
- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти (бюрократические проволочки, отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории, противоречивость системы разграничения полномочий и др.);
- пассивность населения и отсутствие механизмов формирования баланса интересов бизнеса, власти и населения в формировании стратегии развития территории;
- недостаточная имущественная и материально-техническая база муниципальных образований и ее несоответствующее качество;
- неукomплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами;
- низкий уровень информационного обеспечения органов местного самоуправления и др.

Отметим, что эти проблемы поднимаются на различных площадках. Однако отсутствие необходимого внимания к этим проблемам на протяжении всего периода действия № 131-ФЗ приводят к тому, что большинство глав муниципальных образований не видят реальной роли органов местного самоуправления в развитии территории. Не определена и роль бизнеса, так же как и населения, в разработке и реализации муниципальных стратегий. В результате, как и раньше, сохраняется зависимость и «упование» на вышестоящие органы власти.

По мнению глав муниципальных образований, развитие муниципалитетов во многом зависит от действий федеральных (на это указали в своих ответах 89% глав районов, 85% — городских и 82% — сельских поселений Вологодской области) и региональных органов власти (78%, 77% и 50% соответственно). Лишь около половины (50%, 69% и 59% соответственно) глав муниципальных образований признали, что они имеют возможность влиять на развитие соответ-

ствующей территории (см. табл. 4). При этом в 2014 г., по сравнению с 2013 г. и 2006 г., выросла доля глав поселений, указывающих на высокую роль непосредственно главы и органов местного самоуправления в развитии муниципалитета.

Т а б л и ц а 4

Распределение ответов респондентов на вопрос: «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.	2014 г.	2006 г.	2014 г.	2006 г.	2014 г.
От органов государственной власти региона	62,5	77,8	58,3	76,9	44,9	49,6
От федеральных органов власти	50,0	88,9	58,3	84,6	42,1	82,2
От самих жителей	25,0	38,9	50,0	53,8	54,2	47,4
От органов местного самоуправления	50,0	44,4	16,7	61,5	16,8	49,6
От главы муниципального образования	12,5	50,0	0,0	69,2	8,4	59,3
От частного бизнеса	12,5	33,3	16,7	46,2	12,1	22,2

Направления реформирования местного самоуправления

Проводимые опросы выявили достаточно общее мнение глав муниципальных образований относительно направлений реформирования местного самоуправления. Наиболее важные из них:

- корректировка федерального законодательства в направлении повышения роли и самостоятельности муниципалитетов (на это указали 58–76% всех опрошенных глав муниципалитетов);
- повышение нормативов отчислений от налогов, передача отдельных объектов госсобственности в муниципальную собственность в качестве важнейшей предпосылки расширения собственной экономической базы муниципалитета (на это указали 71–92% всех опрошенных глав);
- реформирование межбюджетных отношений с учетом специфики муниципалитетов (50–69% глав);
- разработка региональных программ развития территории с учетом интересов муниципалитетов (47–62%) и др.

Исследования показывают, что наиболее проблемными точками в реформировании местного самоуправления являются: разграничение полномочий и имущества между районами и поселениями, муниципалитетами и регионом; создание законодательной базы для развития межмуниципального сотрудничества и муниципально-частного парт-

нерства, доказавших свою эффективность во многих странах мира в качестве действенного средства эффективного использования социально-экономического потенциала территорий; внедрение практики института сельских старост; изменение способа формирования органов местного самоуправления и т.д.

Так, отношение глав муниципальных образований Вологодской области к отмене прямых выборов населением глав районов, городских округов и городских поселений и переход на систему «сити-менеджеров» пока неоднозначное: 31% ответивших глав районов, 77% — глав городских и 30% — сельских поселений скорее отрицательно или отрицательно относятся к этим нововведениям, утвержденным законом Вологодской области от 10.12.2014 г. № 3529-ОЗ.

На наш взгляд, решение о выборе того или иного способа формирования органов местного самоуправления должно приниматься при широком обсуждении с участием населения муниципалитетов, а не навязываться сверху органами государственной власти. Полагаем, что оптимальной является модель, когда главу муниципального образования избирает население и он возглавляет местную администрацию.

Что касается более полного использования потенциала института местного самоуправления, то требуется решение вопросов, связанных прежде всего с финансово-экономической самостоятельностью муниципалитетов. В качестве приоритетных следует рассматривать обеспечение соответствия между размером расходных обязательств муниципальных образований и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами; закрепление за местными бюджетами тех налоговых доходов, на развитие которых органы местного самоуправления могут влиять. Это могут быть отчисления от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налогов на прибыль организаций, на доходы физических лиц, транспортного. Кроме того, следует увеличивать объемы безвозмездной финансовой помощи муниципалитетам.

Важным направлением работы является укрепление экономических основ местного самоуправления. Этому будут способствовать:

- формирование специальных фондов с целью аккумулирования финансовых средств для осуществления приоритетных проектов по развитию общественной инфраструктуры и ориентированных на реализацию стимулирующего механизма предоставления финансовой помощи;
- стимулирование муниципально-частного партнерства как реальной альтернативы традиционным методам бюджетного финансирования проектов местного значения;
- развитие кластеров, выступающих фактором роста и повышения конкурентоспособности экономики, стимулирующих развитие малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования;
- формирование системы регионального стратегического планирования, разработка и реализация региональных целевых программ, направленных на развитие локальных территорий, отдельных отраслей экономики, потенциала института местного самоуправления.

Повышению эффективности местного самоуправления также будут способствовать меры организационного характера. Так, в целях координации и согласования деятельности органов государственной власти субъекта РФ и муниципальных образований целесообразным является создание на территории субъектов РФ управленческих округов, объединяющих территории нескольких муниципальных районов и городских округов, а при правительствах субъектов Федерации — координационных советов по развитию муниципальных образований. На уровне муниципальных районов для согласования интересов входящих в их состав поселений актуальным представляется формирование ассоциаций (советов) муниципальных образований.

Судьба местного самоуправления в России во многом будет зависеть и от повышения эффективности взаимодействия органов региональной и местной власти, выстраивания эффективных взаимоотношений между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями; поддержки со стороны органов местного самоуправления территориального общественного самоуправления; стимулирования межмуниципального сотрудничества; развития партнерства власти, бизнеса и населения; поддержки инициатив населения и др.