

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*В статье предлагается обзор перспективных направлений совершенствования механизмов муниципально-го управления.*

*In the article a review of the perspective directions of improvement of mechanisms of municipal management are offered.*

**Ключевые слова:** муниципальное управление, местное самоуправление, государство, региональная власть, гражданское общество, регулирование муниципального управления.

**Key words:** municipal management, local government, state, regional power, civil society, regulation of municipal management.

Не секрет, что в современной России система муниципального управления развита плохо, фактически являясь низовым уровнем государственной власти, причем недоработанность нормативно-правовой базы создает существенные препятствия для выстраивания полноценных взаимоотношений между государством, регионом и муниципальным образованием. Это – результат длительного отсутствия демократии в стране, в том числе и такого ее отличительного признака, как наличия системы автономного управления в муниципальных образованиях.

Несмотря на то, что советская власть позиционировала себя как осуществляемое снизу народовластие, в действительности в Советском Союзе существовала лишь система вертикали партийного контроля на различных уровнях. После распада СССР и ухода Коммунистической партии с политической сцены рухнула и выстроенная в Советском Союзе система управления. Новая же система муниципального управления, пришедшая на смену советской модели, все еще находится в стадии развития, постоянного совершенствования, что предопределяется теми проблемами, с которыми муниципальная власть сталкивается в ходе своей деятельности.

Как отмечает А.В. Колотилин, «модернизация института муниципального управления должна быть системной и обеспечивать оптимальное сочетание законных интересов личности, общества и государства. Крайне важно при ее осуществлении учитывать особенности государственного управления в России в целом. Данное управление, с одной стороны, должно обеспечивать в стране стабильность,

в том числе в политической сфере, а с другой стороны, видоизменяться в соответствии с потребностями времени. Модернизация институтов публичного управления – часть общей модернизации нашего государства, которая приведет его к благополучию и процветанию» [1].

Важность совершенствования механизмов муниципального управления подчеркивают не только исследователи, но и представители государственной власти. К российским политикам приходит осознание того, что проведение политической модернизации российского государства в современных условиях не представляется возможным без реформирования системы муниципального управления, приведения ее в состояние, адекватное современным требованиям, позволяющее эффективно функционировать в рамках демократической политики и рыночной экономики.

В частности, Д.А. Медведев, будучи Президентом Российской Федерации, отметил, что «демократические учреждения должны укорениться во всех социальных слоях. Для этого, во-первых, нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства. И, во-вторых, доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению» [2].

Первые попытки реформирования системы муниципального управления относятся к началу 1990-х гг., когда, вслед за распадом Советского Союза и роспуском Советов народных депутатов, началось формирование региональных и местных органов власти и

управления, в том числе муниципальных администраций. Отметим, что период начала 1990-х гг., как и любой период революционного перехода к кардинально новой модели политической и экономической организации общества, характеризовался определенной поспешностью в принятии политических решений, в том числе и в сфере организации самой системы управления как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Многие решения, принимавшиеся в те годы отечественной властью, были продиктованы не столько действительными потребностями государства и общества, сколько соображениями идеологического характера.

В.Я. Гельман отмечает, что «наиболее важные решения по реформе местного самоуправления принимались в ходе борьбы «идеологических коалиций» – пестрых конгломератов политиков и чиновников, объединенных общими представлениями о целях и средствах реформ. Так, «управленцы» рассматривали местное самоуправление как нижнее звено общероссийской пирамиды управления государством и были не склонны терпеть местную автономию. «Утилитаристы» ориентировались на повышение эффективности управления государством и экономикой и полагали, что местная автономия поможет в ее достижении» [3].

Высокий уровень автономии муниципальных образований рассматривался в тот период в качестве одного из главных столпов строящейся демократической системы управления. Но реальность оказалась гораздо прозаичнее: попытки внедрить действительную автономию муниципального управления столкнулись с серьезными препятствиями, в первую очередь с недемократичностью институциональной среды, противодействием региональных властей и «авторитаристского» лобби в высших органах власти и управления на федеральном уровне.

Приход к власти В.В. Путина в 2000 г. имел в качестве важнейшего политического последствия укрепление властной вертикали посредством выстраивания достаточно жесткой системы управления. В первую очередь были отменены выборы глав субъектов Федерации, что привело к фактической ликвидации реальной автономии регионов страны и переводу региональной власти в прямое подчинение власти федеральной. Губернаторы из политических лидеров регионального масштаба, из-

бираемых путем всеобщего голосования на региональных выборах, превратились фактически в чиновников исполнительной власти, назначаемых Президентом страны. Предлагалось также произвести замену выборов мэров муниципальных образований прямым назначением, что полностью ликвидировало бы саму основу понятия муниципального самоуправления. Однако данное предложение так и не стало законом, поскольку, осознав его очевидное противоречие Конституции Российской Федерации и Европейской хартии местного самоуправления, президентская администрация все же отказалась от его продвижения на практике, и в стране был сохранен институт выборов глав муниципальных образований [3].

Как отмечает В.Я. Гельман, в начале 2000-х гг. «муниципальная политика оказалась заложницей политического режима: каждый шаг на пути к концентрации власти в Кремле провоцировал дальнейшие «наезды» на местное самоуправление. Показательны в этом отношении предпринимаемые время от времени попытки отказаться от местного самоуправления в крупных городах и, в частности, от выборов мэров, замена их государственным управлением, осуществляемым губернаторами» [3].

Однако, понимая, что в современном мире отсутствие развитой системы местного самоуправления, организованного в соответствии с демократическими принципами, представляет собой существенное препятствие для политической модернизации государства, российская власть все же отказалась от планов подчинения муниципальных органов власти и управления государственной исполнительной власти, по крайней мере – от закрепления данной практики на нормативно-правовом уровне. Безусловно, муниципальные органы власти и управления в современной России сильно зависимы от региональной и федеральной исполнительной власти, муниципальные служащие фактически представляют собой низовую когорту государственной власти, но на формальном уровне муниципальная власть предстает в России отдельной системой управления, обладающей собственными полномочиями и самостоятельностью, закрепленной законодательно.

Другое дело, что в реальной практике данная самостоятельность практически отсутствует. Впрочем, в течение последнего десяти-

летия наблюдается и весьма противоречивая тенденция – стремление государственной власти укрепить муниципальные структуры, которые могут рассматриваться как противовес региональным политическим элитам, пользующийся поддержкой федеральных структур исполнительной власти.

В 2001 г. Правительством РФ был предложен проект улучшения существующей системы местного самоуправления. В утвержденных документах содержались положения, в которых раскрывались следующие вопросы: источники и специфика местной власти, а также выполняемые ею обязанности; основные проблемы и уязвимые точки местной власти; возможные пути решения назревших проблем и меры, которые необходимо принять, чтобы повысить эффективности функционирования местной власти [6].

Отличительная особенность, которая сразу бросается в глаза, – это практически полное отсутствие в тексте документа понятия «местное самоуправление». Разработчики проекта посчитали, что данный терминологический оборот, а также положение Конституции, согласно которому органы, осуществляющие местное управление, стоят особняком от государственной властной структуры, не соответствуют действительности и не раскрывают сущности данного института, а также его роли в системе государственного и политического устройства РФ.

В материалах документа в качестве причины утверждения термина «местное самоуправление» в Основном Законе страны указывается стремление авторов Конституции сломать вековую традицию жесткой централизации власти и сосредоточения ее в федеральных государственных структурах, придать ей большую самостоятельность. Однако политики, авторы проекта 2001 г., решили, что создавать отдельную, автономную систему местного самоуправления необязательно, намного эффективнее создание нескольких уровней местной власти, имеющей публичный характер и похожей по своей природе на государственную власть, но подконтрольных ей и функционирующих в строгом соответствии с законодательством РФ. В то же время местной власти в целях повышения эффективности ее деятельности предоставлялась определенная степень свободы и независимости в принятии решений [4].

Рассмотрен и ряд других предложений и инициатив, исходивших от Законодательных собраний субъектов Федерации и Государственной Думы. Например, была выдвинута заслуживающая внимания идея о формировании строгой территориальной организации местной власти на различных уровнях: городском, сельском, районном, общинном и пр. Публичная власть на каждом уровне должна иметь определенный круг полномочий и соответствующую сферу компетенции, которая может варьироваться в зависимости от размеров и экономического потенциала муниципального образования.

Местная власть в крупных городах, по определению, обладает большими возможностями, поэтому компетенция, которой она наделена, представляется весьма полной. К тому же главы крупных городских центров традиционно обладали серьезным политическим влиянием, причем не только в региональном, но и в федеральном масштабе, являясь фигурами, выражающими интересы сотен тысяч и даже миллионов городских жителей.

Сельские поселения из-за ограниченных возможностей хозяйства и слаборазвитой инфраструктуры наделяются далеко не всеми полномочиями крупных городов и довольствуются ограниченной компетенцией. Районам выпала двойная роль: с одной стороны, на них возложены многочисленные функции, которые не могут выполняться находящимися на их территории селами и городами, с другой – они вынуждены выполнять многочисленные функции государственных органов.

Необходимо также отметить, что существуют огромные административно-территориальные образования, которые могут включать в себя несколько районов. Подобным районам следует предоставить больше независимости в управлении и решении социальных проблем (развитие и поддержка учреждений здравоохранения, образования и социальной защиты населения).

Правительством РФ были предложены и другие реформы системы местного самоуправления, направленные на улучшение качества функционирования муниципальных органов. Например, предполагалось привлечение к управлению и руководству муниципальным хозяйством высококвалифицированных профессиональных кадров. Для достижения этой цели необходима смена самого принципа

построения местной власти, в частности переход от назначения руководителей администрации к их найму на основе контракта [4].

Оправданным представлялось и постепенное укрупнение отдельных структур муниципального управления путем слияния администраций небольших муниципальных образований, благодаря чему возможно значительно снизить финансовые расходы на содержание аппарата местной власти. Конструктивным также является предложение о внесении поправок в соответствующее законодательство, которые позволят муниципалитетам кооперироваться и объединяться для решения некоторых проблем. Особое внимание уделяется совершенствованию механизмов государственного регулирования и контроля деятельности муниципальных властей.

Особенно это касается соблюдения органами местной власти российского законодательства и добросовестного выполнения возложенных на них государством обязанностей. Актуальной остается и проблема общественного надзора за действиями местной власти, которая может быть частично решена посредством повышения роли представительных органов местного самоуправления, а также поддержки негосударственных общественных объединений и других способов кооперации граждан, с помощью которых они сами могут влиять на положение дел в конкретном муниципальном образовании.

Разработчики проекта также позаботились о том, чтобы у бюджетов муниципальных образований были надежные источники пополнения: налоговые отчисления, федеральные и региональные дотации, а также поступления из других бюджетов «нижнего» уровня, направленные на совместную деятельность по решению насущных вопросов и проблем [4]. Специалисты уверены, что воплощение всех этих новелл на практике дисциплинирует, прежде всего, региональную власть, поставив ее деятельность под контроль, с одной стороны, федеральных властей, с другой – муниципалитетов.

Авторы проекта подчеркивают, что ответственность за проведение реформы местного управления нельзя целиком возлагать на регионы, необходимо правовое регулирование и финансовая поддержка из федерального центра, а также ряд изменений в федеральном законодательстве.

Наряду с вышеописанным проектом, Правительством РФ рассматриваются и другие предложения по реформированию системы местного управления. Особого внимания заслуживает идея о необходимости отказа от традиционной двухуровневой модели взаимодействия бюджетов (федерального и регионального) путем введения третьего элемента – муниципального бюджета. Авторы этой идеи справедливо замечают, что система муниципальных образований, закреплённая в федеральном законодательстве, не соответствует действительности.

Налоговый и Бюджетный кодексы РФ предписывают существование трех уровней бюджета и налоговой системы: федерального (общегосударственный), регионального и муниципального. Эта модель не реализуется на практике, поскольку налогово-бюджетных уровней существует намного больше. Объясняется данное явление прежде всего тем, что в некоторых областях муниципальное управление имеет структуру «матрешки», когда более мелкие муниципальные образования входят в состав больших. Так формируется несколько ступеней местного самоуправления, а следовательно, и несколько уровней бюджета.

Следует заметить, что эти уровни далеко не всегда равнозначны. К примеру, во многих регионах муниципальными образованиями являются только административные районы, в состав которых в свою очередь входят различные населенные пункты и сельские районы, не наделенные статусом муниципального образования и поэтому не имеющие ряда полномочий. Финансовую основу их функционирования составляют так называемые квазибюджеты, представляющие собой сметы расходов, одобренные на более высоких уровнях. В некоторых областях, наоборот, статус муниципального образования имеют множество небольших городков и сельских поселений, которые входят в состав административных районов. Существуют и другие модели местной власти.

Несомненно, что отсутствие полноценного бюджета у целого ряда муниципальных образований препятствует праву граждан на осуществление местного самоуправления, закреплённого в Конституции РФ. К тому же такая ситуация тормозит процесс децентрализации власти и затрудняет разграничение властных полномочий между различными уровнями системы управления.

Для решения проблемы предполагается создание еще одного уровня налогово-бюджетной системы, который будет служить связующим звеном между региональной и местной властью. На этом уровне должны находиться наиболее крупные административно-территориальные образования, входящие в состав регионов. Подобные административные единицы получают статус либо «государственных» административно-территориальных, представляющих государственную власть на местном уровне, либо наиболее крупных муниципальных образований, осуществляющих как государственные, так и сугубо муниципальные, местные полномочия и обязанности. Специалисты уверены, что такие образования обязательно должны сохранять государственный статус (наличие двойного государственно-муниципального не исключается). В данной ситуации уместно будет предоставить таким административным единицам право формировать два представительных органа власти и принимать два бюджета: местный и муниципальный.

Выдвижение подобных проектов реформы независимо от того, будут ли они реализованы на практике, наглядно свидетельствует о необходимости трансформации всей системы местного управления, без которой невозможны дальнейшая модернизация и развитие нашей страны. Необходимо понимать, что развитие столь сложного института гражданского общества, как местное управление, сопряжено с рядом трудностей, которые ни в коем случае не должны рассматриваться в качестве изъяна всей демократической системы. В противном случае возможно искажение самой сущности местного самоуправления и подмена его структурами государственной власти «низового» уровня.

Подобная практика способствовала бы централизации управления и являлась бы огромным шагом назад, к бюрократической сверхцентрализованной системе управления. Большинство членов правительства, выступающих за активное развитие системы местного управления, убеждено в необходимости разграничения полномочий, компетенций, материальных ресурсов различных уровней власти. Такое положение дел, считают они, намного более выгодно для развития России, чем традиционная организация государственной власти на местах, основанная на иерархии и подотчетности местных властей региональному и федеральному уровням.

Что касается нормативно-правовых механизмов обеспечения эффективности государственного контроля за муниципальным управлением, то следует отметить, что в данной сфере существует значительное количество недоработок, связанных со слабостью законодательной базы регулирования муниципального управления. Как отмечают исследователи, оптимальным шагом был бы пересмотр сложившейся системы законодательного обеспечения муниципального управления.

Как пишет Н.М.Кытманова, «передача функции правового регулирования деятельности муниципального института с федерального уровня на региональный позволит минимизировать вмешательство федеральных властей в сферу местного самоуправления и использовать имеющиеся на уровне субъекта политические предпосылки для успешного развития этого политического института власти» [5, с. 12].

Повышение эффективности регуляционных механизмов в сфере муниципального управления, которое предполагает постепенное перепоручение полномочий в данной области от федеральных региональным органам власти и управления, требует от государства создания соответствующих политико-правовых условий, позволяющих с наибольшей вероятностью реализовать программы по модернизации системы муниципального управления.

В частности, речь идет о совершенствовании нормативно-правового обеспечения регионального и муниципального управления посредством нижеперечисленных мер:

1. Оптимизация системы юридической защиты прав муниципального управления в российских судах различных инстанций, что позволит муниципальным органам эффективно отстаивать свои интересы перед давлением региональных и федеральных властных структур.

2. Разделение полномочий органов государственной исполнительной власти и муниципалитетов, поскольку данный пункт в законодательстве не проработан до конца, что создает определенные препятствия для полноценного функционирования местных органов власти и управления.

3. Создание эффективной системы контроля за деятельностью органов муниципального управления и местного самоуправления, в том числе механизмов, позволяющих регулировать деятельность и полномочия народных представителей – депутатов муниципальных советов и иных структур самоуправления.

4. Улучшение качественных показателей деятельности органов муниципальной власти и управления в масштабах отдельных территориальных образований, регионов и государства в целом.

Последний пункт потребует повышенного внимания к проблеме подготовки высококвалифицированных кадров для системы муниципальной власти и управления, поскольку в настоящее время муниципальное управление характеризуется достаточно низким уровнем кадрового потенциала, отсутствует система кадрового резерва, которая бы обеспечивала регулярное пополнение муниципальных органов власти и управления квалифицированными специалистами различного профиля. В частности, необходимо перенимать передовой опыт зарубежных государств в сфере кадрового обеспечения системы муниципального управления, использовать достижения современной науки в подготовке, переподготовке и повышении квалификации сотрудников органов муниципальной власти и управления.

Так, «для научного, правового и организационно-методического обеспечения местного самоуправления следует создать систему сбора, анализа и обобщения опыта социально-экономического развития территорий, деятельности различных сфер муниципального хозяйства и муниципальной практики, доступную и независимую профессиональную сеть средств массовой информации, отражающую научные и практические разработки в сфере муниципальной деятельности» [6, с. 4].

Таким образом, основные направления повышения эффективности развития системы

регулирования муниципальных органов власти и управления в современной России в настоящее время связаны с развитием наметившихся тенденций: повышением автономии муниципальных органов власти и управления и снижением их зависимости от региональной исполнительной власти; автономизацией финансовой политики муниципальных образований; переходом от командно-директивного к партнерскому взаимодействию между органами государственной и муниципальной власти и управления. Данные тенденции сопровождаются изменениями в нормативно-правовой базе, регулирующей функционирование муниципальных органов власти и управления в направлении повышения их самостоятельности, позиционирования как отдельного института власти и управления.

### Литература

1. Колотилин А.В. Модернизация института муниципального управления в России: прошлое, настоящее, будущее (базовые аспекты) // <http://www.ibl.ru/konf/021210/90.html>.
2. Медведев Д.А. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 5 ноября 2008 г. // Постоянный адрес статьи в Интернете: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml>.
3. Гельман В.Я. Политические аспекты реформы местного самоуправления // <http://ru-90.ru/node/614>.
4. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития // <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928>.
5. Кытманова Н.М. Местное самоуправление как институт власти: социально-политический аспект. Ставрополь, 2004.
6. Резолюция Всероссийской научно-практической конференции «Российская модель местного самоуправления: технологии эффективной реализации». М., 2006.