

• •

«

»

«

»

« » « ».

**Terminological aspects of the categories of "municipal government" and "local government" in theory and practice of territorial administration. A.O. AKULOV**

*On the basis of a systematic approach the ratio of the terms "municipal government" and "local government" is examined. Concludes that the municipal government is much broader in content and involves in the management of a municipality, along with the local government, regional and federal authorities, business structures.*

*Key Terms:* municipal government, local government, municipality, the control system, the subject of management.

— « » « »,

, 2003–2010 . . 3 « »  
 « »  
 « »  
 – « ».  
 . ,  
 . ,  
 [1, 6]. ,  
 . – ,  
 – , .  
 , , , [1].  
 – .  
 « ».  
 ,  
 [2, 9], ,  
 . ,  
 ( ) , .  
 ). , ( ,  
 , ,  
 , .  
 , . . . , . . .  
 [4].

---

---

,	,	-
-	-	-
,	,	-
.		-
.		-
.		-
	,	-
	.	,
	«	» -
	(	-
-	)	.
	«	»
	»	,
	.	-
	,	
	,	
	,	
	.	
	,	
	,	
	.	
	,	
	,	
,	,	
.		
	,	
	«	» «
	»	-
	,	.
,		-
,		-

« ... ».

« ... ».

[7].

( ... ), ( ... ),

« ... ».

[5].

— , , , —  
, , , , —  
; , —  
— , , , , —  
, , , , —  
( , , — , —  
) ; , —  
— ( , , , —  
· .). , , , —  
— , — — —  
( , ) · , —  
, —  
— , , —  
, ( , , —  
, , , ) —  
, , , —  
« » —  
», , , « —  
, , , —  
— , — —  
, , — —  
», , —  
« » , [1–3, 8, 9],  
— —

---

) ( -  
 ) ( ) . -

[3]. , -  
 , -

) ( -  
 , -

), ( -  
 , -

), ( -  
 , -

, -  
 , -

, -  
 , -



---

---

, ). , -

, -

, -

.

2000- ( , ) , -

.

.

—

,

, -

,

( ) . -

,

- -

, ,

— , -

, -

,

, -

,

, -

.

« » , -

, , , -

,



[8],





- 
- 
4. . . . . // . . . . . -  
. - . 2007. 16. . 93-96.
  5. . . . . . - . . . . . -  
2001. - 128 .
  6. . . . . . - . . . . . : / .
  7. // . . . . . :  
/ . . . . . , . . . . . .
  8. . - , 2009. . 543.  
6 2003 . 131- «  
» ( 29 2010 . 442- ).
  9. . . . .  
: . - . : , 2005. - 379 .

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МАЛЫЙ БИЗНЕС

Малое и среднее предпринимательство — специфический сектор экономики, создающий материальные блага при минимальном привлечении ресурсов и максимальном использовании человеческого капитала. В природе малого бизнеса и местного самоуправления много общего. О точках их соприкосновения идет речь в данной статье.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, малый и средний бизнес, предпринимательство, муниципалитеты.

A.V. Bokayev

## LOCAL SELF-ADMINISTRATION AND SMALL-SCALE BUSINESS

Small and medium-size business is a specific sector of economy that is able to make profit with minimum capital and full use of human resources. The nature of small business and the essence of local self-administration have much in common. The article deals with these issues.

*Keywords:* local government, small and medium-size, entrepreneurship, municipalities.

Во всем мире развитие сектора малых предприятий рассматривается не как самоцель, а как важное стратегическое направление оптимальной структуризации производства, его размещения и повышения его эффективности. В России в результате радикальных экономических реформ так и не удалось максимально мобилизовать и привести в действие тот колоссальный созидательный потенциал, который заключает в себе малый бизнес.

Число малых предприятий на 1 тыс. жителей в странах ЕС и Японии составляет 40–45, в США — более 79, а в России — 6. Доля работающих на малых предприятиях в общем числе занятых в европейских странах равняется 70%, в России — 11%, доля вклада малых предприятий в ВВП соответственно более 50 и менее 10% [1].

Власти нет без собственности и без денег. И муниципальная власть не исключение. Без финансовой и экономической базы местные органы не смогут претворять в жизнь стоящие перед ними задачи: оказывать населению необходимые общественные услуги, обустривать территорию муниципального образования, выполнять другие функции. Только достаточные материальные и денежные ресурсы могут обеспечить нормальное ведение муниципального хозяйства и содержание социальной сферы.

Все большее распространение получают методы муниципально-частного партнерства, когда органы местного самоуправления создают благоприятные условия для развития бизнеса на своей территории. Развитие малого предпринимательства — это дополнительные рабочие места, выпуск необходимой для местных нужд продукции и оказание услуг, налоговые платежи в местный бюджет. В условиях спада производства и сокращения количества рабочих мест на крупных предприятиях малый

бизнес становится главным фактором поддержания жизни во многих муниципальных образованиях.

По мнению московских консультантов, анализировавших иркутскую экономику, малое предпринимательство в регионе — самая благодатная почва для приложения административных усилий.

Здравоохранение, образование, строительство, сельское хозяйство, туризм, охота, рыболовство и HoReCa<sup>1</sup> — вот те сферы, где, по мнению московских стратегов, будет увеличиваться доля малых предприятий.

Эти тезисы частично подтверждает городская статистика. Ведь в малом бизнесе региона более 60% предприятий зарегистрировано в Иркутске. Связанный с туризмом и экономикой города сегмент HoReCa наращивает обороты на 50% в год. Резкие перемены видны в показателях работы гостиниц: если в 2005 г. их было всего 7, то в 2006-м в статистические сборники попала информация о 26 гостиницах и отелях. Организация отдыха, развлечений и спорта — абсолютный хит последних трех лет. Количество таких компаний на иркутском рынке выросло с 31 до 78, оборот увеличился более чем в 5 раз.

Кардинально другая ситуация в сфере образования: количество малых предприятий в этой сугубо государственной сфере с каждым годом уменьшается — образовательный рынок региона поделен корпорациями на базе государственных вузов, расширяющих сферы влияния с помощью дополнительных образовательных услуг.

Лесная отрасль за последние два года уменьшилась вполнину (с 60 до 28 предприятий), оборот сократился на 30%. Причина — в слишком дорогой земле, на которой растут леса, не отнесенные к категории природных памятников и реликтовых рощ. Лесопромышленный комплекс севера области, живущий за счет вырубки и перепродажи круглого леса, рушится благодаря ужесточению правил вывоза необработанной древесины.

Падение темпов роста и числа малых предприятий наблюдается последние два года и в сельском хозяйстве. Сельхозугодья выводятся из оборота во всех развивающихся муниципальных образованиях: города наступают на пашни. Бесправные фермерские хозяйства зачастую не могут бороться за землю, поэтому обрабатывают не принадлежащие им поля и проигрывают судебные иски на объекты спорной собственности. В отрасли занято около 9% населения, и к 2022 г. число крестьян и фермеров, по прогнозам, уменьшится еще на 60 тыс. чел.

В качестве двух главных проблем иркутского предпринимательства «Стратеджи партнерс» назвала факторы затрудненного доступа к капиталу и ограниченные возможности аренды помещений.

Несмотря на то что иркутским предприятиям доступны кредитные программы более 25 банков, иркутские предприниматели попали в категорию недостаточно финансируемых. В Байкальском банке Сбербанка России эту тенденцию объясняют тем, что доступ затрудняют сами предприниматели, которые ненадлежащим образом оформляют правоустанавливающие документы на собственное имущество.

Со своей стороны банки предлагают предпринимателям кредиты с частичным обеспечением залога либо беззалоговые кредиты под поручи-

<sup>1</sup> HoReCa — это аббревиатура от слов hotel, restaurant, cafe. HoReCa — специфический рынок услуг со своими традициями, индивидуальным стилем заведений.

тельство физических лиц. Максимальная сумма необеспеченного залогом кредита в Байкальском банке — 750 тыс. р.

Малые предприятия стали реже пополнять оборотные средства в банках, однако количество кредитов, выданных за последние три года субъектам малого предпринимательства по упрощенной программе кредитования Байкальского банка Сбербанка России, увеличилось в 7,5 раза.

Причина заключается в вытеснении крупных кредитных организаций с рынка беззалогового микрокредитования. Уменьшилось количество клиентов, небольшие банки и небанковские организации смогли предложить более комфортные условия для пополнения оборотных средств. Более десятка игроков финансового рынка освоили лизинг оборудования, а кредиты под залог имущества стали выдавать даже ломбарды.

Аналитики «Стратеджи партнерс» уверены, что этого все равно недостаточно. В Иркутской области уровень развития малого бизнеса ниже, чем в среднем по России. По этой причине региональной администрации стоит подумать о создании новых бизнес-инкубаторов и фонда гарантий кредитов, который мог бы выступить поручителем у заемщиков, не имеющих возможности обеспечить свои кредиты залоговым имуществом.

Решения, предложенные «Стратеджи партнерс» для Иркутской области, очень созвучны 209-му федеральному закону, который меняет существующее представление чиновников о поддержке малого предпринимательства. Законодательный акт дает региональным администрациям практически неограниченные полномочия в регулировании сферы малого предпринимательства.

В нем говорится, что субъект Федерации до 2012 г. обязан создать на своей территории фонд гарантий кредитов, а также сформировать реестр офисных, складских и производственных помещений, предназначенных для аренды по ценам ниже рыночных. Закон пытается решить две насущные проблемы предпринимателей и нашего региона — доступ к капиталу и недвижимому имуществу.

Таким образом, среди ряда факторов, сдерживающих развитие этого сектора экономики, необходимо отметить:

- недостаточные меры государственной и муниципальной поддержки;
- нестабильность законодательной базы, регулирующей деятельность данной сферы;
- административные барьеры и недостаточно эффективное взаимодействие контролирующих и надзорных органов, фактическая защищенность предпринимателя от многочисленных контролирующих организаций (милиция, налоговые органы, органы пожарного надзора, Роспотребнадзора и др.);
- нехватка квалифицированных кадров;
- низкое качество предпринимательской среды (у предпринимателей недостаточно навыков ведения бизнеса, опыта управления);
- недостаточное количество деловой информации по вопросам ведения предпринимательской деятельности, низкий уровень юридических, экономических знаний предпринимателей, необходимых для более эффективного развития бизнеса;
- недостаточный уровень предпринимательской культуры, низкая эффективность консолидации усилий предпринимателей и городских властей по защите экономических прав предпринимателей;

- нехватка у начинающих предпринимателей материальных и финансовых ресурсов, необходимых для организации и развития собственного дела;
- сложность и высокая стоимость процедур легализации предпринимательской деятельности, таких как регистрация, лицензирование, сертификация, аккредитация и пр.;
- дефицит помещений для осуществления предпринимательской деятельности.

Создание комплексной системы развития малого и среднего предпринимательства — задача долговременная. Для ее реализации необходимы не только воля властей и наличие финансовых ресурсов, но и определенный уровень предпринимательского сообщества и общества в целом, который характеризуется весом малого и среднего предпринимательства в экономике конкретной территории, механизмом выработки решений по регулированию вопросов, связанных с условиями развития бизнеса, уровнем осознания предпринимателями своей роли и места в экономическом развитии, готовностью властей к диалогу с бизнесом, отношением населения к предпринимательству вообще, к малому и среднему бизнесу в частности.

#### Список использованной литературы

1. Тетерин В.Н. Малый бизнес — материальная основа самоуправления / В.Н. Тетерин // Проблемы местного самоуправления. — 2008. — № 5. — С. 6–10.

#### Referenses

1. Teterin V.N. Malyi biznes — material'naya osnova samoupravleniya / V.N. Teterin // Problemy mestnogo samoupravleniya. — 2008. — № 5. — S. 6–10.

#### Информация об авторе

*Бокаев Андрей Владимирович* — аспирант, Байкальский государственный университет экономики и права, директор, ОГУ «Аппарат Общественной палаты Иркутской области», г. Иркутск, e-mail: bav67@bk.ru.

#### Author

*Bokayev Andrey Vladimirovich* — post-graduate student, Baikal State University of Economics and Law, Director, Executive Office of the Public Chamber of Irkutsk Region, Irkutsk, e-mail: bav67@bk.ru.



## РАЗДЕЛ 3. ПРАВО

ББК Х620.612.299

**Л.А. Бурылова**

Пермский государственный технический университет

### **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ**

Проводимая в стране муниципальная реформа непосредственно затрагивает интересы каждого гражданина, так как именно с местным самоуправлением связано решение большинства повседневных проблем населения. Совещательные органы при органах местного самоуправления являются посредниками между населением и муниципальной властью, их деятельность – одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Автором рассматриваются вопросы правового регулирования взаимодействия представителей общественности и бизнеса с органами местного самоуправления г. Перми, проблемы и пути повышения эффективности такого взаимодействия.

Совещательные органы при органах местного самоуправления являются посредниками между населением и муниципальной властью. Эту деятельность можно рассматривать как одну из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что в настоящее время решение повседневных вопросов жизнедеятельности муниципальных образований возлагается на органы местного самоуправления, население проявляет заинтересованное участие в определении основных направлений муниципальной политики. Эта инициатива чаще всего реализуется посредством взаимодействия коммерческих и некоммерческих организаций с органами местного самоуправления.

Прямое указание о создании органами местного самоуправления координационных или совещательных органов содержится в ст. 13 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

В соответствии с разделом II Трудового кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 30.06.2006 № 90-ФЗ) и п. 5 ст. 13 Закона

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Ст. 33. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 02.08.2009). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Пермской области от 11.10.2004 № 1622-329 «О социальном партнерстве в Пермской области» представительные органы местного самоуправления утверждают предварительно согласованный сторонами социального партнерства порядок формирования и деятельности трехсторонних территориальных комиссий.

Изучение опыта взаимодействия представителей общественности и бизнеса с администрацией г. Перми показало, что при органах городского самоуправления постоянно создаются и функционируют общественные советы, совещательные и координационные органы.

Реформирование системы органов местного самоуправления в г. Перми в 2006 г. повлекло изменение статуса выборного должностного лица – главы города, который возглавил представительный орган местного самоуправления. Исполнительно-распорядительную власть осуществляет администрация города, руководство которой на принципах единоначалия осуществляет назначаемый на эту должность по результатам конкурса глава администрации города. В структуру администрации города входят территориальные и функциональные органы.

Уставом г. Перми предусмотрено создание совещательных органов при главе города, при главе администрации города, а также в территориальных органах (администрациях районов города и в администрации поселка Новые Ляды)<sup>3</sup>.

Согласно ст. 54.1 Устава города при главе города создается возглавляемая им коллегия – специальный совещательный орган для коллективного обсуждения наиболее важных вопросов жизни города и проектов правовых актов, а также могут создаваться иные рабочие и совещательные органы.

С учетом определенного Уставом города статуса высшего должностного лица городского округа глава города возглавил совещательные и консультативные органы по наиболее значимым вопросам, связанным с удовлетворением потребностей населения, экономическим и социальным развитием городского округа.

**Пермская городская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений в г. Перми.** Решением Пермской городской Думы от 28.11.2006 № 321 утверждено Положение о Пермской городской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в городе Перми<sup>4</sup>.

В состав комиссии на паритетных началах с учетом предложений полномочных органов сторон входят представители объединений профессио-

---

<sup>3</sup> Решение Пермской городской Думы от 13.03.1996 (ред. от 29.06.2010) «Устав города Перми» // Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. 27.07.2010.

<sup>4</sup> Сборник нормативных актов города. Кн. 4. 2006, ноябрь.

нальных союзов, объединений работодателей и органов городского самоуправления. Количественный состав стороны не может превышать 10 человек.

Координатором комиссии является глава г. Перми, который осуществляет следующие функции:

1) организует деятельность комиссии, председательствует на ее заседаниях;

2) оказывает содействие в согласовании позиций сторон при выработке совместных решений и их реализации;

3) утверждает планы работы, протоколы и решения комиссии;

4) руководит секретариатом комиссии;

5) проводит в пределах своей компетенции в период между заседаниями комиссии консультации с координаторами сторон по вопросам, требующим принятия оперативных решений;

6) направляет членов комиссии по согласованию с территориальными объединениями работодателей и профсоюзов для участия в проводимых указанными органами и объединениями заседаниях, на которых рассматриваются вопросы, связанные с регулированием социально-трудовых отношений;

7) информирует Пермскую городскую Думу о деятельности комиссии;

8) информирует комиссию о мерах, принимаемых органами городского самоуправления в области социально-трудовых отношений.

Постановлениями главы г. Перми созданы следующие совещательные органы:

- Совет по развитию малого и среднего предпринимательства при главе г. Перми<sup>5</sup>;

- Совет по промышленной политике при главе г. Перми<sup>6</sup>;

- Градостроительный совет при главе г. Перми<sup>7</sup>;

- Общественный совет по вопросам образования в г. Перми<sup>8</sup>;

- Общественный совет по топонимике при главе г. Перми<sup>9</sup>;

- Совет по спорту при главе г. Перми<sup>10</sup>;

- Совет по культуре при главе г. Перми<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> О Совете по развитию малого и среднего предпринимательства при главе города Перми: постановление главы г. Перми от 23.07.2008 № 96 (ред. от 03.12.2009).

<sup>6</sup> О Совете по промышленной политике при главе города Перми: постановление главы г. Перми от 27.11.2009 № 174 (ред. от 15.03.2010).

<sup>7</sup> О Градостроительном совете при главе города Перми: постановление главы г. Перми от 14.12.2007 № 189 (ред. от 26.04.2010).

<sup>8</sup> Об утверждении состава общественного совета по вопросам образования в городе Перми: постановление главы г. Перми от 14.05.2007 № 54 (ред. от 26.10.2009).

<sup>9</sup> Об утверждении состава Общественного совета по топонимике при главе города Перми: постановление главы г. Перми от 24.03.2008 № 26 (ред. от 15.03.2010).

<sup>10</sup> О Совете по спорту при главе города Перми: постановление главы г. Перми от 20.07.2007 № 82 (ред. от 29.06.2010).

<sup>11</sup> О Совете по культуре при главе города Перми: постановление главы г. Перми от 20.07.2007 № 81 (ред. от 15.03.2010).

Цели и функции совещательных органов при главе города определены в соответствующих положениях.

**Градостроительный совет.** Этот постоянно действующий консультативный совещательный орган при главе г. Перми. Создан в целях подготовки рекомендаций по вопросам разработки и реализации городской градостроительной политики, согласования документов территориального планирования, документации по планировке территории, проектной документации объектов капитального строительства, а также подготовки предложений о разработке и совершенствовании Генерального плана, Правил землепользования и застройки г. Перми, иных нормативных правовых актов и других документов, регулирующих градостроительную деятельность в г. Перми.

Основными задачами Совета согласно Положению являются:

1) выработка предложений и рекомендаций по вопросам разработки и реализации городской градостроительной политики, включая вопросы проведения конкурсов с целью выявления наилучших предложений (концепций) по приоритетным градостроительным и архитектурным проектам;

2) рассмотрение проекта Генерального плана г. Перми (изменений к нему) и подготовка рекомендаций о возможности его направления в Пермскую городскую Думу или об отклонении проекта;

3) подготовка рекомендаций по совершенствованию Правил землепользования и застройки г. Перми.

Совет для решения поставленных перед ним задач имеет право:

- участвовать в разработке городской градостроительной политики путем направления заключений, рекомендаций, предложений, обращений в органы и к должностным лицам городского самоуправления, осуществляющим реализацию городской градостроительной политики;

- вносить предложения по решению организационных вопросов (в том числе связанных с деятельностью администрации г. Перми в сфере архитектуры и градостроительства).

В течение последних двух лет в Положение внесено несколько изменений и дополнений, уточняющих цели, задачи и полномочия Совета. Эти уточнения повлекли сокращение некоторых полномочий Градостроительного совета и снижение значимости его решений. Анализ изменений приведен в таблице.

Глава города, являясь председателем Совета:

1) координирует деятельность Совета по выполнению его задач;

2) определяет обязанности заместителя председателя Совета;

3) утверждает повестку заседаний Совета;

4) определяет порядок ведения заседаний Совета;

5) осуществляет контроль за исполнением принятых Советом решений.

## Сравнительный анализ изменений Положения о Градостроительном совете

Пункт	Первоначальная редакция	Новая редакция	Дата внесения изменений
1.10	Решения Совета являются <i>обязательными для исполнения</i> органами городского самоуправления. Принятие органами городского самоуправления каких-либо решений, издание каких-либо правовых актов, выдача каких-либо документов по вопросам, вытекающим из задач Совета, не допускаются до принятия на Совете соответствующих решений	При принятии органами городского самоуправления решений, издании правовых актов, выдаче документов по вопросам, вытекающим из задач Совета, высказанные по ним рекомендации и предложения Совета <i>подлежат обязательному учету</i>	13.05.08
2.4	Подготовка рекомендаций и предложений по вопросам согласования документов территориального планирования, документации по планировке <i>территории города Перми</i>	Подготовка рекомендаций и предложений по вопросам согласования проектов планировок <i>микрорайонов от 10 га и жилых районов от 80 га</i>	01.09.09
	Подготовка рекомендаций администрации города Перми по вопросам организации процесса согласования документации по <i>планировке территории города Перми</i> , проектной документации объектов капитального строительства, иных документов градостроительной деятельности	Подготовка рекомендаций администрации города Перми о подходах к рассмотрению документов и проектов (далее <i>перечисление отдельных улиц города и объектов</i> )	01.09.09
1.9	Совет имеет собственный бланк...	Абзац исключен	22.04.09

Заместителем председателя Совета является начальник архитектурно-планировочного управления администрации г. Перми.

В состав Совета входит 26 членов, большинство из которых (73 %) – представители бизнеса и науки, почетные архитекторы.

Как показывает анализ протоколов заседаний Градостроительного совета в 2009 г., представители общественности активно участвовали в обсуждении проектов планировки жилых микрорайонов, кварталов и отдельных строений (центр культуры Мотовилихинского района, келейный корпус Свято-Троицкого Стефанова мужского монастыря и др.). При этом члены Совета

уделяли внимание комплексной застройке, нормативной обеспеченности жилой застройки объектами озеленения, транспортной инфраструктуре. Рекомендации разработчикам проектов и функциональным подразделениям администрации города носят конкретный характер: «разработать и оформить техническое задание на выполнение проектной документации», «рассмотреть вопрос о присоединении дополнительной территории к основному земельному участку», «выполнить детальную транспортную схему» и т.п. (протоколы № 14 от 26.02.09 и № 18 от 14.07.09).

Несмотря на детализированный порядок работы Совета, в Положении, утвержденном главой города, члены Совета озабочены вопросами взаимодействия Градостроительного совета и администрации города. Решением Совета от 26.03.09 предложено Архитектурно-планировочному управлению администрации города «разработать и представить Регламент взаимодействия местной администрации и Совета». Такая постановка вопроса вызывает недоумение, ведь Совет создан при главе города, а не при местной администрации.

Обращает на себя внимание тот факт, что обсуждаемые на Совете вопросы по большей части относятся к исполнительно-распорядительной деятельности, которая находится в компетенции главы администрации города, а не главы города.

Представляется нецелесообразным использование потенциала общественного Совета при главе города на обсуждение отдельных проектов строительства и мелочную опеку местной администрации.

В целях повышения эффективности этого органа целесообразно в п. 1.1 Положения сосредоточить внимание на вопросах разработки и реализации городской градостроительной политики, Градостроительного плана, исключив вмешательство в исполнительно-распорядительную деятельность местной администрации.

**Совет по развитию малого и среднего предпринимательства.** Во исполнение Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» при главе города создан Совет по развитию малого и среднего предпринимательства.

Деятельность Совета регулируется Постановлением главы г. Перми от 23.07.2008 № 96 (ред. от 03.12.2009). Указанный Совет является постоянно действующим консультативным, совещательным органом при главе г. Перми. Он создан в целях изучения и реализации условий для эффективного развития малого и среднего предпринимательства в г. Перми, поддержки значимых проектов и информирования главы города о положении дел в данной сфере.

В Положении о Совете установлен подробный регламент его работы и взаимодействия с аппаратом Пермской городской Думы и главы города.

Председателем Совета является глава города, который возглавляет Совет и руководит его деятельностью. Состав членов Совета формируется из представителей некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, а также представителей органов городского самоуправления. Количественный и персональный состав Совета утверждается постановлением главы города. Количество представителей некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, должно быть не менее двух третей от общего числа членов Совета.

Организация деятельности Совета (в том числе подготовка помещения для заседания, оповещение членов Совета, регистрация присутствующих на заседании членов Совета) осуществляется организационным отделом аппарата городской Думы и главы города. Этот же орган формирует проекты повесток заседания Совета на основании плана работы, утвержденного главой города.

В состав Совета включены представители 20 организаций, заинтересованных в развитии малого и среднего бизнеса. В том числе: директор НП «Пермская гильдия добросовестных предприятий», председатель Совета регионального отделения общероссийского общественного движения «Развитие предпринимательства», президент НП «Ассоциация женщин-предпринимателей Прикамья».

На заседаниях Совета в 2009 г. рассматривались вопросы подготовки ведомственной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в городе Перми на 2009–2011 годы», проблемы размещения объектов мелкорозничной торговли на остановках общественного транспорта, предложения по стабилизации социально-экономической ситуации в городе в период финансово-экономического кризиса, формирования фонда имущественной поддержки субъектов малого и среднего бизнеса. Как результат взаимных консультаций постановлением администрации г. Перми от 12.08.2009 № 536 была утверждена ведомственная целевая программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в городе Перми на 2009–2012 годы».

В деятельности Совета по развитию малого и среднего предпринимательства при главе города так же, как и в работе Градостроительного совета при главе города, преобладает выработка конкретных рекомендаций исполнительной власти.

**Совет по промышленной политике при главе г. Перми.** Совет с одноименным названием первоначально был создан Постановлением администрации г. Перми от 14.11.2007 № 476 при исполнительно-распорядительном органе г. Перми. Однако за два года Совет по промышленной политике при главе администрации г. Перми не провел ни одного заседания.

Постановлением главы г. Перми от 27.11.2009 № 174 на основании ст. 52 Устава города Перми, в целях усиления практического взаимодействия с промышленными предприятиями и организациями г. Перми, выработки рекомендаций и предложений по вопросам промышленной политики утверждено Положение о Совете по промышленной политике при главе г. Перми.

Администрации г. Перми предложено привести правовые акты администрации г. Перми в соответствии с этим Постановлением.

Созданный при главе г. Перми Совет является постоянно действующим консультативным, совещательным органом. Цель его создания – усиление практического взаимодействия с промышленными предприятиями и организациями г. Перми, выработки рекомендаций и предложений по вопросам промышленной политики.

Согласно Положению по вопросам своей компетенции Совет взаимодействует с органами государственной власти, органами местного самоуправления, российскими и зарубежными торгово-промышленными палатами, отраслевыми союзами, объединениями, ассоциациями, промышленными предприятиями, научно-исследовательскими институтами, другими юридическими и физическими лицами.

Основными задачами Совета являются:

- 1) выработка предложений по основным направлениям развития промышленности и поддержки товаропроизводителей г. Перми;
- 2) подготовка предложений по направлениям финансовой, налоговой и инвестиционной политики в области развития промышленности г. Перми;
- 3) совершенствование механизма частно-государственного партнерства в части реализации промышленной политики г. Перми;
- 4) обсуждение иных вопросов, касающихся промышленной политики г. Перми.

Председателем Совета является глава города, который возглавляет Совет и руководит его деятельностью. Глава города, осуществляя руководство деятельностью Совета, в соответствии с поставленными перед Советом задачами:

- утверждает план работы Совета на год,
- координирует работу членов Совета по выполнению задач,
- определяет обязанности заместителя председателя Совета,
- утверждает повестку заседания Совета,
- определяет порядок ведения заседания Совета,
- контролирует выполнение принятых на заседаниях Совета решений,
- осуществляет иные функции по управлению Советом.

Заместителем председателя является глава администрации города.



Члены Совета – руководители предприятий города, представители общественных организаций (объединения работодателей Пермского края «Сотрудничество», Пермского краевого совета профессиональных союзов, Пермской торгово-промышленной палаты, ассоциации «Лесопромышленники Прикамья» и др.) принимают участие в его работе на общественных началах.

В Положении подробно регламентируется организация планирования деятельности, проведения совещаний Совета, а также полномочия Совета и его членов.

Решения Совета носят рекомендательный характер.

**Совещательные органы при администрации г. Перми.** Участие представителей общественности в обсуждении вопросов исполнительно-распорядительной деятельности также предусмотрено Уставом города.

Совещательные органы при администрации города должны создаваться для коллегиального обсуждения вопросов в пределах компетенции, определенной в ст. 59 Устава города.

Администрация города:

1) разрабатывает проект бюджета города, проекты планов и программ комплексного социально-экономического развития города и обеспечивает их исполнение после утверждения в установленном порядке;

2) определяет инвестиционную политику, разрабатывает и утверждает долгосрочные целевые программы (подпрограммы);

3) вносит на рассмотрение Думы отчет об исполнении бюджета и отчеты о выполнении планов и программ комплексного социально-экономического развития города;

4) осуществляет управление и распоряжение муниципальной собственностью;

5) осуществляет в городе бюджетную, налоговую и инвестиционную политику;

6) осуществляет от имени города муниципальные заимствования;

7) утверждает методику расчета стоимости муниципальных услуг и их стоимость;

8) осуществляет в пределах своих полномочий и в соответствии с законодательством меры по реализации, обеспечению прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, а также по реализации и защите прав и законных интересов администрации города, в том числе путем предъявления требований в суд;

9) осуществляет учет жителей города, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;

10) осуществляет контроль за землепользованием, состоянием застройки и благоустройства.

Для своевременного и качественного решения перечисленных вопросов требуется четкое нормативно-правовое регулирование.

Однако в 2007–2009 гг. в деятельности местной администрации наблюдалась тенденция снижения внимания к совещательным органам.

Ст. 60 Устава города Перми, посвященная структуре администрации города, предусматривает создание при главе администрации города консультативного совета. Этот специальный совещательный орган должен включать представителей функциональных и территориальных органов, функциональных подразделений администрации города, общественных объединений, политических партий и иных организаций.

Консультативный совет при главе администрации города был создан 11.08.2006 г., однако 13.01.2009 г. был распущен и в настоящее время не действует<sup>12</sup>.

Городской Совет по рекламе, который был создан в соответствии с постановлением администрации г. Перми от 08.06.1999 № 1157 и включал в свой состав представителей некоммерческих организаций, был упразднен в июне 2008 г.<sup>13</sup>

Совет по промышленной политике при главе администрации г. Перми, созданный постановлением администрации г. Перми от 14.11.2007 № 476, так и не провел ни одного заседания. Как уже отмечалось, руководство этим Советом взял на себя глава г. Перми в конце ноября 2009 г.

Администрации г. Перми было предложено привести правовые акты в соответствии с этим постановлением главы города. Однако это поручение не выполнено. По состоянию на сентябрь 2010 г., постановление администрации г. Перми от 14.11.2007 № 476 «О создании Совета по промышленной политике при главе администрации города Перми» не отменено<sup>14</sup>.

Несвоевременная актуализация правовой базы, регулирующей деятельность совещательных органов городской администрации, наблюдается и по другим вопросам. Так, состав Пермского городского координационного совета по профессиональной ориентации молодежи, утвержденный постановлением администрации г. Перми от 14.11.2001 № 3093, не обновлялся в течение почти девяти лет, хотя кадровый состав администрации и некоммерческих организаций существенно изменился<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> О консультативном совете при главе администрации города: постановление администрации г. Перми от 11.08.2006 № 1407 // Сборник нормативных актов города. Кн. 2. 2006, август.

<sup>13</sup> О признании утратившими силу отдельных постановлений главы города и администрации города: постановление администрации г. Перми от 18.06.2008 № 550.

<sup>14</sup> О создании Совета по промышленной политике при главе администрации города Перми: постановление администрации г. Перми от 14.11.2007 № 476. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2010).

<sup>15</sup> Об утверждении Положения о Пермском городском координационном совете по профессиональной ориентации молодежи: постановление администрации г. Перми от 14.11.2001 № 3093. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2010).

Анализ правовых актов о составе некоторых консультационных органов при главе администрации города свидетельствует о недостаточном представительстве в них общественности. Действующие совещательные органы при администрации города в основном состоят из чиновников. Например, в составе городского координационного совета по оздоровлению, отдыху и трудоустройству детей и подростков в каникулярное время, созданного распоряжением администрации г. Перми от 24.03.2000 № 866-р (ред. от 30.03.2010), за исключением одного представителя от профсоюзов, работают в основном работники местной администрации<sup>16</sup>.

Необходимо отметить, что с конца 2009 г. работа по созданию совещательных органов при местной администрации активизировалась.

В целях разработки рекомендаций и подготовки предложений в городские программы и иные нормативные правовые акты Пермской городской Думы постановлением администрации города от 23.12.2009 г. № 1010 утверждено Положение об экспертном совете, деятельность которого планируется в рамках следующих функционально-целевых блоков:

- «Социальная сфера»;
- «Общественная безопасность»;
- «Городское хозяйство» и «Развитие инфраструктуры»;
- «Пространственное развитие»;
- «Экономическое развитие»;
- «Планово-бюджетный»;
- «Административно-управленческий».

Согласно Положению Экспертный совет является постоянно действующим коллегиальным совещательным органом по рассмотрению вопросов по отдельным направлениям деятельности в рамках функционально-целевых блоков администрации города.

Перед Советом поставлены следующие задачи:

- 1) обсуждение основных целей и приоритетных направлений деятельности функционально-целевых блоков администрации города;
- 2) рассмотрение основных направлений инвестиционной политики функционально-целевых блоков администрации города;
- 3) рассмотрение концепций исполнения полномочий городского округа по решению вопросов местного значения;
- 4) рассмотрение иных вопросов, касающихся совершенствования деятельности функционально-целевых блоков администрации города по решению вопросов местного значения и осуществлению переданных государственных полномочий.

---

<sup>16</sup> Об утверждении Положения и состава городского координационного совета по оздоровлению, отдыху и трудоустройству детей и подростков в каникулярное время: распоряжение администрации г. Перми от 24.03.2000 № 866-р (ред. от 30.03.2010).

Все вопросы организации деятельности Совета согласно Положению решаются функциональным органом, подразделением администрации г. Перми, назначаемым заместителем главы администрации г. Перми, руководителем аппарата администрации г. Перми – председателем Совета по вопросам своей компетенции. Совет формируется заместителем главы города (по функциональному блоку), но составы Совета утверждаются распоряжениями администрации города.

В состав Совета в обязательном порядке должны входить представители департамента финансов администрации г. Перми, планово-экономического департамента администрации г. Перми, функциональных органов и подразделений администрации г. Перми.

В состав Совета могут включаться депутаты Пермской городской Думы, эксперты – представители бизнес-сообщества, науки, общественных организаций по согласованию<sup>17</sup>.

Постановлением администрации г. Перми от 11.02.2010 № 54 утверждено Положение о комиссии по рассмотрению и согласованию концептуальных архитектурных решений мест массового отдыха жителей г. Перми и состава комиссии<sup>18</sup>.

Целью создания указанной комиссии является рассмотрение концептуальных архитектурных решений мест массового отдыха жителей г. Перми.

Комиссия – коллегиальный совещательный орган, возглавляемый заместителем главы администрации г. Перми – руководителем функционально-целевого блока «Социальная сфера» и состоящий из сопредседателя, секретаря и членов комиссии.

Организационное обеспечение деятельности комиссии осуществляет комитет по культуре администрации г. Перми.

Комиссия имеет право принимать решение об одобрении концептуального архитектурного решения в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

В состав комиссии включены представители некоммерческих организаций, Российской академии живописи, ваяния и зодчества, Пермской государственной сельскохозяйственной академии, специалисты в области архитектурного дизайна.

В последние годы с санкции государства создается все больше новых субъектов гражданско-правовых и административно-правовых отношений – саморегулируемых организаций. Так, достаточно долго уже функционируют саморегулируемые организации арбитражных управляющих, оценщиков,

---

<sup>17</sup> Об утверждении Положения об экспертном совете: постановление администрации г. Перми от 23.12.2009 № 1010 (ред. от 31.12.2009).

<sup>18</sup> Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. 16.02.2010. № 10.

участников рынка ценных бумаг, автостраховщиков, нотариусов, адвокатов. Саморегулируемая организация – это некоммерческая организация. К таким организациям относятся общественные объединения, некоммерческие партнерства, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы).

Саморегулируемая организация может участвовать в законотворческом процессе, осуществляя данное право посредством участия в обсуждении законопроектов и любых других нормативных правовых актов, которые разрабатываются на федеральном уровне, уровне субъектов Федерации или местного самоуправления. Также саморегулируемая организация предлагает свое экспертное заключение по предлагаемому проекту нормативного правового акта.

Схожее право предусмотрено для саморегулируемых организаций по формированию основ государственной политики и политики, осуществляемой органами местного самоуправления. Саморегулируемая организация согласно п. 4 ч. 3 ст. 6 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» может вносить в органы государственной власти и местного самоуправления свои предложения по вопросам формирования или реализации уже сформированной государственной политики по вопросам, напрямую затрагивающим предмет саморегулирования. А любая государственная политика реализуется прежде всего посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов как законодательного, так и подзаконного характера. Поэтому можно сказать, что саморегулируемая организация может предлагать и свои проекты федеральных законов, других нормативных правовых актов в соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления.

Правомочием саморегулируемой организации является и право на запрос, а также получение информации от органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>19</sup>. Осуществлению этих полномочий могло бы способствовать участие представителей саморегулируемой организации в общественных советах, создаваемых при органах местного самоуправления.

Проводимая в стране муниципальная реформа непосредственно затрагивает интересы каждого гражданина, так как именно с местным самоуправлением связано решение большинства повседневных проблем населения. Однако векторы, определяющие его развитие, неоднозначны, в отношении населения к чиновничеству, органам власти все еще наблюдается феномен социального отчуждения<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Кайль А.Н., Батяев А.А. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (постатейный) (Подготовлен для системы справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2009).

<sup>20</sup> Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: Всерос. научно-практ. конф. М., 2008. С. 39.

Создание атмосферы сотрудничества органов местного самоуправления с различными группами гражданского общества, объединениями граждан возможно только с соблюдением принципа гласности и открытости деятельности местных властей. Местная власть, представляя интересы народа, должна быть готова не просто выслушать мнение общественности, но и прислушаться к нему.

Получено 14.01.2011

## Муниципальная реформа: состояние и перспективы

*ВАСИЛЬЕВ Всеволод Иванович*, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Российская Федерация, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34

В статье ставится ряд вопросов, требующих решения в ходе реформы местного самоуправления. Рассматриваются правовые средства решения этих вопросов, называются меры, обеспечивающие функциональное назначение местного самоуправления.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, взаимоотношения муниципальных органов и органов государственной власти, Конституция Российской Федерации, федеральный закон, функциональное назначение муниципалитетов.

### Municipal Reform: Status and Prospects

*V. I. Vasil'ev*, Doctor of Jurisprudence, Professor

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation  
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, 117218, Russia

E-mail: const@izak.ru

A number of questions, demanding their settlement during reform of local government, are put in the article. This refers to improvement of relationship between self-governing authorities and state authorities, explanation of the constitutional norms governing these relations. Author analyzes changes of the federal legislation on local self-government according to which organizational insulation of self-governing authorities and state authorities is defined in a new way. The measures aimed at providing a functional purpose of local government are offered in the article. Need of restriction of the state powers delegated to local governments, the sense of matters of local significance decided by local self-governments, arguments for specification of the list of matters of local significance are given. Need of joint actions of self-governing authorities and state authorities to solve social and economic problems under condition of strict demarcation of their powers is also proved.

Keywords: reform of local self-government, relationship of local self-government authorities and state authorities, the Constitution of the Russian Federation, federal law, functional purpose of municipalities.

Говоря о путях реформирования местного самоуправления, нельзя обойти вниманием проблему взаимоотношений муниципальных органов и органов государственной власти. Правовые основы этих взаимоотношений установлены в ст. 12 Конституции РФ, где сказано, что органы местного самоуправления самостоятельны в пределах своей компетенции и не входят в систему органов государственной власти.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», изданный в 1995 г.,

т. е. вскоре после принятия Конституции РФ, содержал прямой запрет для органов государственной власти образовывать органы местного самоуправления и назначать должностных лиц местного самоуправления. Несколько позднее Конституционный Суд РФ, истолковывая содержание ст. 12 Конституции РФ, определил право населения и избираемых им представительных органов местного самоуправления самостоятельно без вмешательства органов государственной власти формировать органы местного самоуправления, в том числе избирать главу ад-

министрации муниципального образования<sup>1</sup>.

В новом Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указанного запрета уже нет. Однако установлены случаи, когда органы государственной власти и их должностные лица могут участвовать в формировании органов местного самоуправления. Если глава местной администрации назначается по результатам конкурса на замещение данной должности, 1/3 состава конкурсной комиссии в муниципальном районе, городском округе назначается законодательным (представительным) органом субъекта Федерации по предложению высшего должностного лица субъекта Федерации, а 2/3 состава комиссии — представительным органом муниципального района, городского округа.

По заявлению высшего должностного лица субъекта Федерации контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке в связи с нарушением условий контракта, касающихся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральным законом или законом субъекта Федерации.

В 2007 г. законодательно установлена оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, перечень показателей для которой определяется Президентом РФ. В 2010 г. Указом Президента РФ такой перечень был определен и установлена обязанность глав местного самоуправления муниципальных районов и городских округов ежегодно представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Фе-

дерации доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности соответствующих органов местного самоуправления за отчетный год и о планируемых значениях на трехлетний период.

В 2009 г. высшему должностному лицу субъекта Федерации предоставлено право инициировать удаление в отставку представительным органом муниципального образования главы муниципального образования по ряду оснований, в том числе в случае нецелевого расходования средств, выделенных для осуществления отдельных государственных полномочий.

Таким образом, организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти все больше приобретает относительный характер. Органы государственной власти имеют теперь прямую информационно-отчетную связь с органами местного самоуправления и возможность — если не прямо, то косвенно — влиять на назначение и освобождение от муниципальных должностей должностных лиц. Это объективно обусловлено, особенно в отношении должностных лиц, выполняющих функции руководителей местной администрации. Поскольку именно на администрацию муниципальных районов и городских округов возложено осуществление основного объема местных дел и государственных полномочий, объяснимо внимание государственных инстанций к тем, кто возглавляет их работу. В современных условиях общей нехватки управленческих кадров вряд ли было бы оправдано ослабление этого внимания. Создание легальных возможностей государственной власти так или иначе воздействовать на формирование муниципального менеджмента отвечает потребностям практики и может способствовать повышению эффективности муниципальных властей.

<sup>1</sup> См. определение КС РФ от 11 июня 1999 г. о конституционности Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми».



Очевидную корреляцию содержания ст. 12 Конституции РФ, учитывающую сложившиеся социально-экономические условия, можно рассматривать как результат толкования конституционных установлений законодателями. Это одна из действенных форм официального толкования Основного закона, применяемая наряду с его толкованием Конституционным Судом РФ. Данное обстоятельство важно иметь в виду при рассмотрении вопроса о том, какие правовые средства станут использоваться при реформировании местного самоуправления, если это реформирование не будет связано с изменениями Конституции РФ.

Более ста лет назад выдающийся немецкий юрист Г. Еллинек отмечал, что «законодатель толкует Конституцию различно в зависимости от изменяющихся условий, подобно тому, как судебная практика повсюду толкует один и тот же текст закона различно, сообразно меняющимся людским взглядам и потребностям людей»<sup>2</sup>. При такого рода преобразовании нормы Конституции продолжают существовать, но они теряют силу, поскольку параллельно с ними начинают действовать иные по содержанию нормы обычных законов. Именно такие обычные законы меняют по существу смысл конституционных норм.

Обстоятельства, которые приводят к такой практике, носят объективный характер. Нормы Конституции иногда неясны и растяжимы, и законодатель, конкретизируя конституционные нормы, впервые придает им определенный смысл, как и судья впервые выясняет смысл применяемых им законов. Таким образом, Конституция вследствие эволюции в толковании сама претерпевает эволюцию. Это касается разных сфер общественных отношений, регулируемых Конституцией, в том числе организации власти.

Г. Еллинек пишет, что «очень часто проектированное учреждение претерпевает воздействие каких-нибудь просмотренных или непредусмотренных обстоятельств, значительное преобразование без всякого изменения относящегося сюда текста закона (речь идет об Основном законе. — В. В.), и притом тотчас же или через короткое время»<sup>3</sup>. Так случилось и с местным самоуправлением в Российской Федерации, органы которого по Конституции РФ «не входят в систему органов государственной власти». Вряд ли можно утверждать, что законодатель, принимая Конституцию, учитывал все обстоятельства применения данной формулы, поскольку ее буквальное восприятие и осуществление не соответствовали историческим условиям развития общества и государства и на деле могли привести к разбалансированности единой системы публичной власти. Вскоре после принятия Конституции выявилась объективная невозможность сразу же вывести местное самоуправление из системы органов государственной власти. К сожалению, здесь не обошлось без крайностей. В результате во многих государственных инстанциях до сих пор доминирует подход к местному самоуправлению не как к основному самоуправлению на самоорганизации граждан ресурсу развития государства и общества, а как к нижнему уровню государственной власти.

Безусловно, готовящаяся муниципальная реформа может привести к новому пониманию конституционных норм о местном самоуправлении, в том числе ст. 12 Основного закона. Однако, если при этом текст Конституции останется неизменным, новации законов не должны противоречить прямому смыслу этого текста. Иное будет неправовыми актами.

В связи с этим нельзя признать конституционным намерение установить в Федеральном законе № 131-ФЗ

<sup>2</sup> Еллинек Г. Изменение и преобразование Конституции. Пер. с нем. СПб., 1897. С. 14.

<sup>3</sup> Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013. 22 окт. № 34.

правило, согласно которому мэры столичных городов субъектов Федерации могут быть заместителями глав регионов. Возможно, это позволит лучше координировать действия различных уровней публичной власти. Однако такая мера нарушит концепцию российского местного самоуправления, приведет к переплетению муниципальных органов и органов государственной власти, которые согласно прямому смыслу Основного закона должны быть организационно обособлены.

Подобные предложения выражают общее стремление региональных властей получить организационные возможности усиления своего влияния в городских органах и муниципальных районах, особенно в крупных городах, в том числе столицах субъектов Федерации, где сосредоточены значительная часть населения страны и ее экономический потенциал. Крайняя позиция здесь связана с разграничением на местном уровне органов государственного управления и местного самоуправления. «Должна существовать сильная государственная власть, — считает губернатор Нижегородской области В. Шанцев, — чтобы я как высшее должностное лицо мог в каждом городе решать вопросы силами государственного управления. Люди должны своей должностью, своей зарплатой отвечать за решение вопросов. Все руководители муниципалитетов должны выбираться народом, а все чиновники должны быть назначены губернатором, который избирается народом. Тогда все встанет на свои места. Тогда можно будет спрашивать, кто отвечает за схему мелкорозничной торговли, а кто за образование и здравоохранение»<sup>4</sup>. Таким образом, предлагается существование на местах двух параллельных управленческих структур. Но это значительно увеличит расходы на содержание чиновничьего ап-

парата, усложнит управление и, конечно, потребует изменения конституционной модели самоуправления.

Вариант решения проблемы организационных взаимоотношений муниципалитетов крупных городов и региональных властей предложил Институт социально-экономических и политических исследований в аналитической записке «Реформирование системы организации местного самоуправления в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы»<sup>5</sup>, где предлагается использовать одну из зарубежных моделей управления агломерацией, которая предполагает преобладание органов государственной власти региона в управлении агломерацией (например, агломерация Гвадалахара в Мексике). В целях обеспечения руководства агломерационным муниципальным образованием со стороны субъекта Федерации предлагается создание местной администрации, глава которой назначается главой субъекта Федерации с учетом мнения представительного органа агломерации.

Если агломерация остается муниципалитетом (а это предполагается авторами аналитической записки), то предложение явно расходится с конституционным принципом самостоятельности местного самоуправления. При этом вряд ли стоит ссылаться на опыт Гвадалахары, ведь в Конституции Мексики нет статьи, аналогичной ст. 12 Конституции РФ, об организационной обособленности органов местного самоуправления от органов государственной власти.

Конечно, нельзя не считать беспочвенным стремление глав регионов получить дополнительные организационные возможности влиять на решение социально-экономических задач в крупных городах, особенно в столицах регионов. Руководители региональных властей исходят из того, что они отвечают за все,

<sup>4</sup> Бюллетень местного самоуправления. 2014. 11 февр. № 4.

<sup>5</sup> Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013. 17 дек. № 4.

что происходит на подведомственной территории, в том числе в муниципальных образованиях. Но здесь предпочтительнее усиление мер косвенного воздействия. В частности, заслуживает поддержки предложение об увеличении присутствия представителей региональных органов в составе муниципальных конкурсных комиссий по подбору кандидатов на должности руководителей местных администраций. При этом должны сохраниться формальная и реальная возможности местных депутатов и территориального сообщества выдвигать и защищать в конкурсных комиссиях своих кандидатов. Неконституционной будет ситуация, при которой комиссии обсуждают только кандидатов, выдвинутых региональными властями. Это нарушит требование ст. 12 Конституции РФ об организационной обособленности органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Институциональные изменения — не единственное направление реформы. Обсуждаются такие вопросы, как территориальное устройство местного самоуправления, формы осуществления местной власти населением, межбюджетные отношения, подготовка управленческих кадров, полномочия муниципальных органов и др. Все эти вопросы будут решены системно, если в основе их решения будет лежать адекватное понимание природы местного самоуправления, его функционального назначения.

Как известно, местное самоуправление суть важнейший институт народовластия, одна из основ конституционного строя Российской Федерации, элемент правового статуса гражданина, форма социального управления. Но в первую очередь это оптимальный в демократическом государстве способ решения повседневных вопросов жизнеобеспечения людей, совместно проживающих в городах и селах, который дает возможность получать информацию о повседневных нуждах и по-

требностях людей из первых рук и принимать меры к их удовлетворению с учетом всех местных условий, особенностей и возможностей. Разумеется, для этого местному самоуправлению нужна соответствующая компетенция, особая по своим количественным и качественным параметрам.

В связи с этим важно учитывать, что органы местного самоуправления и органы государственной власти, будучи организационно обособленными, функционально и содержательно связаны между собой. Федеральные и региональные органы государственной власти участвуют в решении муниципальных проблем, а органы местного самоуправления — в осуществлении федеральных и региональных программ. Президент РФ В. В. Путин неоднократно подчеркивал, что власти всех уровней должны работать как «одна команда». «И федеральный центр, и регионы, и каждое из более чем 23 тысяч наших муниципальных образований — от крупного города до небольшого сельского поселения — все должны чувствовать, что работают в одной системе. У нас общая цель — развитие России и всех ее территорий. Но общая цель одна, самая главная — благополучие граждан Российской Федерации»<sup>6</sup>. Достигнуть общей цели единая система может только в том случае, если каждый входящий в систему орган имеет четкие полномочия, если эти полномочия разделены соответственно исходному назначению данного органа.

Функция назначенных органов местного самоуправления, как это установлено Конституцией РФ, — решение вопросов местного значения. Этой своей главной направленностью они отличаются от всех других органов публичной власти, в этом состоит их функциональная консти-

<sup>6</sup> Стенограмма встречи Владимира Путина с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований 8 ноября 2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru>.

туционная специфика. Проблема заключается в том, что эта специфика на практике не соблюдена, и задача реформы местного самоуправления — обеспечить ее.

Конституция РФ не дает полного перечня вопросов местного значения. Опираясь на зарубежный опыт, она называет лишь некоторые из них. И то, что определено Конституцией РФ в 1993 г., вполне соответствует современным тенденциям правового регулирования компетенции местного самоуправления в развитых странах.

Российские федеральные законы 1995 и 2003 гг. о местном самоуправлении, изданные после принятия Конституции РФ, вначале придерживались конституционной трактовки концепции функционального назначения местного самоуправления. Но затем многочисленные поправки Федерального закона № 131-ФЗ явно нарушили эту концепцию, изменив содержание деятельности органов местного самоуправления в сторону регулирования вопросов государственного значения.

Определяя возможность отнесения каких-либо вопросов к ведению органов власти разного уровня в зависимости от конкретных условий, Координационный комитет по местным и региональным органам Совета Европы подчеркнул, что существуют полномочия, которые объективно могут лучше реализовываться на местах, чем на центральном уровне, так как они предполагают знание положения дел из первых рук. Это, в частности, полномочия, относящиеся к условиям жизни, дорогам, жилью, культуре, социальной и молодежной политике, развитию и городскому планированию и т. п.

Такое содержание местного самоуправления подтверждается практикой подавляющего большинства современных государств. В «Мировом докладе», подготовленном несколько лет назад Международной организацией объединенных городов и местного управления на осно-

ве фундаментального исследования муниципалитетов стран мира, приводятся данные о том, чем занимаются органы самоуправления. Например, в европейских странах к функциям органов местного самоуправления относятся градостроительная деятельность, территориальное планирование, выдача разрешений на строительство, составление планов развития, распределение социальных льгот и управление социальными учреждениями для отдельных категорий населения, особенно для пожилых людей, вопросы общественного транспорта, водоснабжения, жилищная сфера. В разных странах имеются различия в степени участия муниципалитетов в организации образования и здравоохранения. Есть и другие особенности. Но везде на первое место поставлено обеспечение условий повседневной жизни людей.

И в нашей стране за муниципалитетами законом закреплены «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» — жилищно-коммунальное хозяйство, дороги, благоустройство территории и т. д. Но рядом с ними в реестре местных дел расписаны предметы ведения совсем иного рода: организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне; мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и организаций; участие в профилактике терроризма. Очевидно, что такие дела составляют сферу государственных забот и должны выполняться единой системой органов государственной власти. То, что ими ведают органы местного самоуправления, в принципе возможно. В Европейской хартии местного самоуправления говорится, например, что органам местного самоуправления может поручаться решение государственных задач. Однако не в ущерб местным делам. Российское местное самоуправление тем и отличается от европейского, что оно чрезмерно перегружено именно государ-

ственными делами. В результате органы местного самоуправления все больше теряют свое функциональное назначение.

Легальным и широко применяемым, особенно региональными властями, способом увеличения нагрузки на местное самоуправление стало предусмотренное Конституцией РФ наделение их государственными полномочиями. В 2012 г. Минрегион России обобщил статистику наделения органов местного самоуправления госполномочиями субъектов Федерации. В Ленинградской области муниципалитеты должны были выполнять 63 таких полномочия, в Красноярском крае — 44, в Тамбовской, Воронежской и Липецкой областях — от 6 до 15. Здесь органам местного самоуправления наряду с полномочиями по социальной поддержке населения передавались права и обязанности по содействию сельскохозяйственному производству, соблюдению государственной дисциплины цен, лицензированию розничной продажи алкогольной продукции, лицензированию деятельности по сбору, переработке и реализации лома цветных и черных металлов, госнадзору за техническим состоянием самоходных машин и др.

Представитель Минрегиона России сопроводил приведенные им сведения негативными комментариями. Однако положение дел мало изменилось. Несмотря на замечания, региональные законодатели все больше «одаряют» органы местного самоуправления государственными обязанностями; установленные законом ограничения для наделения муниципалитетов такими полномочиями малодейственны. Правда, Конституция указывает, что органы местного самоуправления могут наделяться «отдельными» госполномочиями. Однако понятие «отдельные» в законе не конкретизировано и растяжимо по смыслу, чем и пользуются федеральные и особенно региональные инстанции. Каждое такое полномочие представляет собой, как прави-

ло, целый блок прав и обязанностей, выполнить которые не так-то легко. Обычно они мало связаны с собственными функциями местного самоуправления.

Весьма существенно то, что субсидирование госполномочий «сверху» обуславливается особым жестким режимом расходования средств. Переданные полномочия финансируются за счет предоставленных местным бюджетам субвенций. В то же время органам местного самоуправления дано право дополнительно тратить на их реализацию собственные финансовые ресурсы. Законом предусмотрена возможность органов госвласти давать обязательные для муниципалитетов предписания и отменять их решения, регулирующие осуществление переданных госполномочий. Ответственность за ненадлежащее выполнение этих полномочий наступает в виде роспуска представительных органов или отстранения от должности главы муниципалитета независимо от того, как они решают вопросы местного значения, т. е. как они оправдывают свое основное назначение. Выполнение госполномочий ставится выше реализации ими функций, ради которых они создавались.

Кроме процедуры наделения органов местного самоуправления «отдельными» государственными полномочиями есть и другие способы обременения муниципалитетов государственными делами. Один из них связан с определением дополнительных прав и обязанностей органов местного самоуправления в обход правил. В соответствии с действующим порядком федеральными отраслевыми законами могут устанавливаться и полномочия органов местного самоуправления, не выходящие за рамки сфер деятельности, определенных Федеральным законом № 131-ФЗ. Но на практике все иначе. Исследования показали, что в 15—20% отраслевых федеральных законов есть полномочия органов местного самоуправления, вы-

ходящие за пределы вопросов местного значения и содержащие государственные задания. Должного контроля за этим процессом нет, о чем свидетельствует небогатая судебная практика по спорам о незаконном наделении органов местного самоуправления госполномочиями. В результате объем порученных этим органам дел разбухает сверх меры.

Муниципалитеты все больше становятся похожими на Советы, которые во времена СССР были органами государственной власти и отвечали на местах «за все». Теперь по закону государственные власти не могут обращаться к муниципалитетам с прямыми директивами о том, как им нужно решать вопросы местного значения. На практике же эти директивы заменяются «рекомендациями», ослушаться которых для местных властей рискованно, поскольку это грозит осложнениями деловых отношений, сокращением дотаций. На различных совещаниях глав муниципальных образований, созываемых руководителями регионов, перед местными властями ставят задачи и критикуют их независимо от того, относятся эти задачи к собственной компетенции муниципалитетов или к сфере госполномочий. И такие «партхозактивы» воспринимаются все более привычно, как должный формат отношений властей.

Некоторые эксперты считают, что начинать перемены в местном самоуправлении надо именно с реформирования этих отношений. Но ведь они не причина, а следствие нынешней нормативной неурегулированности содержания местной власти, не найденной меры сочетания в ней вопросов местного значения и государственных полномочий. Необходимо освободить местное самоуправление от груза несвойственных ему дел. Это позволит устранить многие перекосы в местном самоуправлении, подвигнет его к решению повседневных житейских проблем.

Слабое выполнение собственных полномочий муниципалитеты обычно объясняют нехваткой средств. Это так. Но наивно надеяться на получение всех дотаций сразу от государства для решения местных проблем. Государство не может в одночасье на порядок увеличить свои социальные расходы. Значит, нужно рачительно использовать то, что есть, правильно определять приоритеты, искать, находить и задействовать местные резервы. Этого можно добиться, если употребить преимущество приближенного положения муниципалитетов к населению.

В связи с этим чрезвычайно осторожно следует относиться к предложениям передать на государственный уровень некоторые вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, плохо решаемые муниципалитетами из-за нехватки средств. В последние годы на уровень субъектов Федерации были переданы полномочия по организации учебного процесса и выплата заработной платы учителям школ, затем на тот же уровень перешли вопросы здравоохранения. Увы, от этого жить лучше не стало. И рассчитывать на другое трудно, ведь деньги переходят вместе с полномочиями, причем эти деньги забираются из местного бюджета и, как показывает практика, в больших суммах, чем на данные цели тратят муниципальные органы. Если же у вышестоящего органа достаточно широкие финансовые возможности, то не лучше ли поделиться ими с теми, кто распорядится деньгами эффективнее, поскольку точнее учтет местную специфику?

Недостаток финансирования не может быть единственным основанием передачи полномочий — не полномочия должны следовать за деньгами, а деньги за полномочиями. О передаче прав и обязанностей стоит задумываться тогда, когда для их осуществления не хватает квалифицированных кадров, информационного и методического обеспечения

и т. д. Решение будет обосновано, если формальной передаче полномочий предшествует их фактическое осуществление другой инстанцией. Например, сейчас можно вести речь о передаче законом вопросов местного значения сельским поселениям, поскольку львиную долю таких полномочий по договорам реализуют муниципальные районы.

Успех этих усилий невозможен без кропотливой, систематической работы по перераспределению полномочий между уровнями публичной власти. И такая работа уже началась. В 2011 г. была создана правительственная структура во главе с Д. Н. Козаком, которая к декабрю 2012 г. должна была представить свои предложения. Но пока об этих предложениях ничего не слышно.

Вообще муниципальная власть должна быть содержательной с точки зрения наполнения ее прежде всего заботами об удобных, комфортных условиях жизни. Люди рассчитывают, что муниципалитет поможет в снабжении их домов водой и теплом, в ремонте жилья, благоустройстве дворов и улиц, устройстве детей в детский сад и школу и т. д. Если муниципальная власть не распространяется на такие дела или не способна их решать, она теряет смысл. Все красивые слова о приближении власти к населению перестают иметь практическое значение.

В связи с этим нельзя согласиться с предложением Института социально-экономических и политических исследований преобразовать муниципалитеты городских округов и муниципальных районов в органы государственной власти. Для людей все равно, считают, по-видимому, авторы предложения, какие органы будут оказывать им нужные услуги, главное, чтобы они предоставлялись вовремя и хорошо. Но никто пока не доказал, что преобразование повлечет за собой улучшение условий жизни. Никаких аргументов в пользу объективной не-

обходимости предлагаемого реформирования нет.

Речь идет о фактическом признании необратимости тренда на огосударствление местного самоуправления. Местное самоуправление предлагается оставить на уровне сел, поселков и субгородских территорий. Но тогда логично ставить вопрос о судьбе российского местного самоуправления вообще. Ведь его роль, пользуясь словами известного политического деятеля прошлого, будет сведена к «лужению умывальников». Для таких дел глубокой самоорганизации населения не нужно. Местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя России на этом фоне не просматривается.

Предлагаемое преобразование означает передачу местных дел в ведение более закрытого чиновничества, зачастую далекого от проблем рядового жителя города или села. Органы государственной власти не всегда будут располагать информацией из первых рук для своевременного и полного оказания населению необходимых услуг.

Авторы упомянутого выше «Мирового доклада», анализируя тенденции местного самоуправления в разных странах, констатируют, что в развитых государствах принцип subsidiarity включает в систему местной демократии решение многих вопросов, касающихся условий жизни населения. Разве наше самоуправление не может идти по такому же пути?

Конечно, у нас есть свои особенности — управленческие традиции, уровень политической культуры. Но это не основание, чтобы сходить с общечивилизационного пути. То, что предлагается, это, по сути, инерционный шаг, капитуляция перед негативным трендом. Не пора ли задуматься, куда он ведет, и определить меры, ему противодействующие?

Во-первых, требуется «разгрузить» перечень дел местного значения, установленный законом, от

дел, которые таковыми не являются и должны решаться органами госвласти;

во-вторых, следует существенно ограничить возможность региональных властей наделять муниципалитеты государственными полномочиями, сократить их действующий реестр;

в-третьих, необходимо исключить правило, по которому передаваемые государственные полномочия должны быть близкими по характеру вопросам местного значения;

в-четвертых, надо исключить из федеральных отраслевых законов все полномочия органов местного самоуправления, которые выходят за рамки вопросов местного значения.

Эти проблемы, с решения которых начинается «дорожная карта» преобразования важнейшего института народовластия, в той или иной форме не раз поднимались в муниципальном и экспертном сообществах. Настало время их решить.

Подчеркнем, что речь не идет о возведении «китайской стены» между государственной властью и муниципалитетами. В нашей стране органы государственной власти вплоть до Президента РФ активно занимаются делами, по характеру свойственными местному самоуправлению (переселение граждан из аварийного и ветхого жилья, снабжение чистой во-

дой, устройство детей в детские сады и т. д.), и не могут ими не заниматься, поскольку эти дела приобретают политическую окраску — они остры и затрагивают интересы миллионов граждан. При этом здравый смысл диктует необходимость разделения труда: органы госвласти должны заниматься политикой (в том числе законодательной) в этих сферах, помогать финансовому, методическому, информационному обеспечению муниципалитетов, а те, в свою очередь, призваны решать конкретные задачи, связанные с их полномочиями. Все это следует осуществлять в соответствии с Конституцией РФ, не нарушая меры сочетания в рамках муниципальной власти дел локальных и государственных, когда при всех обстоятельствах местное самоуправление остается самим собой.

#### **Библиографический список**

Бюллетень местного самоуправления. 2014. 11 февр. № 4.

Еллинек Г. Изменение и преобразование Конституции. Пер. с нем. СПб., 1897.

Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013. 22 окт. № 34.

Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013. 17 дек. № 4.

Стенограмма встречи Владимира Путина с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований 8 ноября 2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru>.





Винник Надежда Витальевна – преподаватель кафедры конституционного и административного права ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). E-mail: hopeless07@rambler.ru

**N.V. Vinnik**

### **About the local self-governance in the system of public power and the guarantees of its realization**

The article is devoted to the institute of the state guarantees of the municipal powers and its role as an element of constitutional arrangement of Russia. It contains the system of guarantees of the municipal powers.

**Keywords:** state guarantee, municipal authorities, state authorities, decentralization, democracy.

### **О местном самоуправлении в системе публичной власти и гарантиях его осуществления**

В статье рассматривается институт местного самоуправления как элемент конституционного строя России. Систематизированы государственные гарантии местного самоуправления.

**Ключевые слова:** государственные гарантии, органы местного самоуправления, органы государственной власти, децентрализация, демократия.

Функционирование местного самоуправления и эффективность реализации его целей и задач во многом зависят от того, какие созданы для этого условия, насколько полно обеспечены необходимыми ресурсами все формы самоорганизации населения на территории муниципального образования, действенны ли механизмы защиты прав местного самоуправления, иными словами, в достаточной ли степени гарантирован конституционно-правовой статус местного самоуправления. Конституционный статус местного самоуправления (самостоятельного в пределах своих полномочий и организационно обособленного от государственной власти) исключает возможность административного разрешения возникающих на муниципальном уровне споров вышестоящими органами исполнительной власти.

Закрепление местного самоуправления в одной из последних глав Конституции РФ вряд ли может быть обосновано с точки зрения конституционно-правового значения этого института. Ведь местное самоуправление является одной из основ конституционного строя и, характеризуя достигнутый уровень самоорганизации граждан, относится в том числе к институтам гражданского общества, а не «вытекает» из государственных форм властвования. С учетом внутренней логики

конституционного регулирования местное самоуправление вполне могло бы претендовать на положение, предшествующее институтам организации государственной власти. Вместе с тем, расположение института местного самоуправления в структуре конституции объяснимо, во-первых, тем, что его вынесение за пределы институтов государственной власти подчеркивает стремление и в этих, формальных, моментах следовать конституционному постулату, что «... органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Местное самоуправление и государство тесно связаны, но представляют собой два вида властной организации общества. У них имеется ряд объединяющих черт, которые не присущи никаким другим видам общественной власти:

- 1) местная и государственная власть организована по территориальному признаку;
- 2) местное самоуправление и государство реализуют свое социальное назначение посредством специальных органов, наделенных правом осуществлять властные полномочия;
- 3) только местное самоуправление и государство могут устанавливать налоги и сборы;
- 4) только местная власть и государство способны принимать (в пределах своей компетенции) нормативно-правовые акты;
- 5) лишь местная и государственная власть наделена правом устанавливать и применять меры принуждения на всей территории своей юрисдикции.

Однако есть и отличительные признаки. Различно время возникновения государства и местной власти. Так же эти два вида публичной власти отличаются степенью организационного упорядочивания общественных связей, объемом и характером компетенции и так далее. Можно сделать вывод, что местное самоуправление и государственная власть – различные виды публичной власти.

Наличие отличительных черт рассматриваемых явлений не следует воспринимать как противоречивость (противоположность) институтов государственной власти и местного самоуправления.

Разнообразие форм и методов правовой регламентации местного самоуправления предопределило появление различных типов организации власти на местах. В зависимости от положения местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти выделяют две основные модели местного самоуправления: англосаксонскую и континентальную (французскую).

Англосаксонская модель местного самоуправления (Великобритания, США, Канада, Австралия и др.) считается классической муниципальной формой. Для этого типа организации местного самоуправления характерны: высокая степень его автономности; отсутствие прямого подчинения между муниципальными органами разных уровней; отсутствие на местах

уполномоченных представителей центрального правительства, опекающих местные органы; избрание населением не только представительных органов, но и отдельных муниципальных должностных лиц; сочетание административного и судебного контроля за законностью действий муниципальных органов.

Континентальная (французская) модель (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) характеризуется такими чертами, как: сочетание прямого государственного управления (государственная администрация) на местах и местного самоуправления; жесткая система административного контроля на местах; бюрократическая субординация между органами различных уровней управления; широкие возможности административного воздействия центральной власти (предварительный контроль в отношении решений органов местного самоуправления, возможность аннулирования принятых решений, временное их приостановление и пересмотр, замещение органов местного самоуправления, их отзыв, отставка, роспуск и др.) [1].

Выбор той или иной модели обусловлен исторически, а также находится в зависимости от целого ряда социально-экономических факторов. Выбранная государством модель определяет и подход к системе государственных гарантий местного самоуправления. Российская Федерация в 1998 году ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления [2], официально подтвердив выбор развития местного самоуправления в государстве в соответствии с англосаксонской моделью местного самоуправления.

Данная модель, зародившись и развиваясь теоретически, практическую реализацию получила в период буржуазных революций. Возможным объяснением этого является то обстоятельство, что само становление местного самоуправления было связано с процессами перехода от феодальной организации к современному индустриальному обществу. Оплотом нарождавшейся буржуазии являлись города, требовавшие самостоятельности в управлении местными делами, свободы общинного управления от надзора и вмешательства со стороны центральных властей [3]. Российское государство не имело подобного исторического опыта. Исторически для России характерна, скорее, модель контроля местного самоуправления органами государственной власти. В результате, происходит смешение признаков обеих моделей, что, в свою очередь, может повлечь правовые споры.

Положение о том, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, имеет не просто констатирующее, а нормативное и одновременно доктринальное значение. Это определяется признанием Российской Федерацией в качестве обязательных для себя международно-правовых стандартов в области местного самоуправления, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ. Положения Европейской хартии местного

самоуправления о том, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя, а сам принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства, получают подтверждение и развитие в конституционном и текущем правовом регулировании местного самоуправления в России.

В Российской Федерации особым образом требование баланса централизации и децентрализации проявляется в институтах местного самоуправления. С одной стороны, конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления есть безусловное требование децентрализации публичной власти, связанное с приближением последней к населению, созданием условий для наиболее полного и оперативного выявления и удовлетворения потребностей населения. Принцип организационного обособления местного самоуправления от государственной власти призван обеспечить возможность муниципальным образованиям самим определить свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. С другой, – само по себе местное самоуправление, будучи уровнем публичной власти, одновременно является формой территориальной самоорганизации населения [4].

Представляется обоснованным тезис о наличии системных взаимосвязей между модернизацией государственности, поиском баланса централизации и децентрализации, правовым прогрессом в развитии современных институтов демократии и приведением их в соответствие с требованиями Основного закона, конституциализацией местного самоуправления и правопорядка в целом [5].

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев выделяют в своем классическом учебнике по муниципальному праву четыре основные черты местного самоуправления: наличие особого субъекта – населения, граждан; особый объект управления – вопросы местного значения; самостоятельность местного самоуправления; собственная ответственность муниципальных образований [6].

Самостоятельность местного самоуправления проявляется в том виде, как это закреплено в конституции и получило конституционно-доктринальное обоснование в позитивно-представительном аспекте, характеризующем саму природу местного самоуправления и уполномочивающем его на активную деятельность по осуществлению принадлежащих ему как институту российской государственности публично-правовых функций. При этом, конституционное обоснование самостоятельности местного самоуправления кругом его собственных полномочий по вопросам местного значения определяется, с одной стороны, «внутренней» муниципально-правовой природой самих по себе полномочий местного самоуправления, их публично-властным характером, а с другой стороны, «внешними», государственными средствами их гарантирования. Поэтому конституционный принцип государственного гарантирования

местного самоуправления в полной мере распространяется не только на деятельность органов местного самоуправления, но и на сферу реализации всей системы муниципально-правовых норм (независимо от того, имеют они своим источником нормативные правовые акты органов государственной власти или местного самоуправления).

Самостоятельность местного самоуправления выражается в двух аспектах. Первый заключается в законодательном закреплении за муниципальными образованиями вопросов местного значения. На федеральные и региональные органы государственной власти возлагаются обязанности по обеспечению реальных возможностей (финансово-бюджетных, экономических, социально-политических, юридических), позволяя самостоятельно, в пределах своих полномочий, решать вопросы местного значения. Второй – в степени невмешательства в сферу местного самоуправления государственной власти на всех уровнях ее реализации.

В настоящее время наиболее рациональным представляется подход, в соответствии с которым местное самоуправление рассматривается как связующее звено между государством и институтами гражданского общества. Однако одним из наиболее дискуссионных моментов в теории местного самоуправления является определение сущности власти местного самоуправления и ее взаимодействия с органами государственной власти. Это связано с тем, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что определяет их собственный правовой статус, отличный от государственного.

Практика взаимодействия государственного управления и местного самоуправления нередко вытекает в правовые споры и попытки ограничить самостоятельность муниципальных образований. Законом Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (района, города), а также районов в городах. Но на этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти. К такому же выводу пришёл Конституционный суд РФ. [7] Определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, – с тем, чтобы это способствовало (насколько возможно) приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, и, вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки, а по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, – может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации.

Район, непосредственно входящий в состав республики, может включать в себя ряд городских и сельских поселений, каждое из которых, согласно ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации, имеет право быть

муниципальным образованием и наделяется всеми правами, предусмотренными ее статьями (130, 131, 132). При таких обстоятельствах обязательное наделение района правами муниципального образования означало бы, что городские и сельские поселения, входящие в состав района, такое право (вопреки ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации) утрачивают и становятся лишь подразделениями данного муниципального образования, что не приближало бы органы местного самоуправления к населению, а, напротив, отдаляло бы их от него.

Учитывая соотношение вопросов местного значения и вопросов государственного значения, их уровень и объем в рамках того или иного города, республика вправе создать органы государственной власти и в определенных городах, наделив их статусом городов республиканского значения, приравняв их к районам, что должно быть закреплено в административно-территориальном устройстве, определяемом Конституцией Удмуртской Республики. В этом случае муниципальными образованиями могут стать части города, его районы и т. д.

Очевидно, выбранная модель местного самоуправления не соответствует реалиям правовой действительности. Стремление к развитию местного самоуправления по правилам, установленным Европейской хартией, не находит поддержки в законотворческой и правоприменительной практике.

Не следует забывать о проблемах, существующих в области законодательного регулирования местного самоуправления, так как многие аспекты остались незатронутыми или же имеют незаконченный характер. Права населения на самоуправление остаются нереализованными в полной мере.

В.Д. Зорькин справедливо отмечает, что Российская Федерация, являясь демократическим государством: а) обязана признавать местное самоуправление как развивающуюся по инициативе самого населения и под свою ответственность демократическую форму самоорганизации его публичной жизни, исходя из исторических и иных местных традиций. Конституционная формула «признание» означает, что государство не может выступать «творцом» местного самоуправления, оно не «предоставляет» заранее определенный и тем более некий исчерпывающий набор форм осуществления и самих прав населения на местное самоуправление; б) государство обязано гарантировать местное самоуправление. В данном положении отражается тот факт, что на высшем правовом уровне закрепляется само понятие гарантирования местного самоуправления, которое с учетом особенностей его конституционного оформления приобретает не просто терминологическое, а категориальное значение [8].

Конституция ориентирует государство на создание системы гарантий местного самоуправления не просто как одного из организационно-правовых институтов публичной власти, а как демократической формы самоорганизации населения, института народовластия, в котором воплощается единство властных начал с индивидуальными и коллективными

возможностями граждан решать вопросы местного значения, участвовать в управлении делами государства.

Под государственными гарантиями понимаются созданные государством необходимые условия и средства, которые позволяют обеспечить реализацию и всестороннюю охрану прав населения на осуществление своих полномочий органами муниципальных образований и должностными лицами местного самоуправления по решению вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в установленном законом порядке, а также предпосылки для поступательного развития местного самоуправления [9]. Государственные гарантии местного самоуправления представляют собой сложную систему общих и специальных гарантий.

Общие гарантии обусловлены сложившимися господствующими общественными отношениями экономического, социального, политического, организационного характера и не связаны с конкретными юридическими механизмами, направленными на охрану (защиту) прав личности. К числу общих гарантий принято относить экономические, политические, социальные и духовно-культурные.

Специальные гарантии – это юридические гарантии прав гражданина. Это значит, что они получили закрепление в правовых нормах и институтах и обеспечивают возможность эффективной реализации конкретных прав, а также их защиты в случае нарушения [10]. Иными словами, специальные гарантии представляют собой совокупность правовых норм и институтов, обеспечивающих возможность эффективной реализации прав местного самоуправления и закрепляющих судебные и иные правовые возможности защиты местного самоуправления.

Юридические гарантии местного самоуправления можно классифицировать в зависимости от источников их закрепления: конституционные гарантии; общепризнанные нормы и принципы международного права; гарантии, закреплённые в федеральном законодательстве; гарантии, фиксированные в законодательстве субъектов РФ; гарантии, закреплённые в муниципальных правовых актах. Кроме того, имеют место быть более конкретные подсистемы специальных (юридических) средств гарантирования местного самоуправления, среди которых организационное, финансово-экономическое гарантирование местного самоуправления. Все перечисленные виды гарантий должны находиться в логической взаимосвязи друг с другом.

Особое место в системе гарантий занимают конституционные гарантии местного самоуправления. Статьи 3, 12, 72, а также глава 8 Конституции РФ, по существу, согласуются с нормами Европейской хартии местного самоуправления. Однако федеральное законодательство отходит от англосаксонской модели местного самоуправления. Само определение местного самоуправления, заложенное в Европейской хартии и Федеральном

законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», имеет разную семантику.

Хартия определяет местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения, в то время как Федеральный закон указывает на то, что местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, – самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Специальные гарантии являются производными от общих и призваны с формально-юридической точки зрения обеспечить их реализацию. Все гарантии, в том числе и юридические, сами по себе в разрозненном виде малоэффективны. Их практический результат (реализация прав человека) может быть достигнут только в комплексе действия совокупного механизма, связывающего все его элементы в единое целое. Содержание создаваемых законов и иных нормативно-правовых актов о правах человека должно быть максимально приближено к реалиям политической, социокультурной и экономической ситуации в стране, способствовать их стабилизации и прогрессивному развитию.

#### ***Литература и источники:***

1. Авакьян, С. А. *Муниципальное право России / отв. ред. С. А. Авакьян.* – М. : Проспект, 2009. – 544 с.
2. *Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) [рус., англ.] : Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998 г. – № 36. – Ст. 4466.*
3. *Ершова, Г. В. Либеральные теории о местном самоуправлении в западноевропейских учениях XVIII – XIX вв. / Г. В. Ершова // История государства и права. – 2010. – № 5. – С. 46 – 48.*
4. *Постановление Конституционного Суда РФ от 2.04.2002 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 14. – Ст. 1374.*
5. *Бондарь, Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь.* – М. : НОРМА, 2008. – 592 с.
6. *Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев.* – М. : Проспект, 2010. – 672 с.
7. *Постановление Конституционного суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 5 – Ст. 708.*



8. Зорькин, В. Д. *Комментарий к Конституции Российской Федерации* / под ред. В. Д. Зорькина. – М., 2010. – 810 с.

9. Овчинников, И. И. *Муниципальное право Российской Федерации: учебник* / И. И. Овчинников. – М. : РАГС, 2010. – 504 с.

10. Федорин, В. П. *Гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина : учебное пособие* / В. П. Федорин. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2009. – 104 с.

УДК 342.25 (470)

**Высоцкий И.В.**

*Московский институт государственного  
и корпоративного управления*

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕХАНИЗМ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СОЦИАЛИЗАЦИИ ЛИЧНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**I. Vysotskiy**

*Moscow Institute of State and Corporate Governance*

### **LOCAL SELF-GOVERNMENT AND THE MECHANISM OF POLITICAL SOCIALIZATION OF A PERSON IN MODERN RUSSIA**

*Аннотация.* В статье раскрывается понятие и сущность местного самоуправления, рассматривается процесс его становления в Российской Федерации. Уделяется внимание этапам, на которых происходит перераспределение полномочий между уровнями государственной и местной власти. Автор исследует институт местного самоуправления в контексте его содействия формированию в России гражданского общества. В результате, – приходит к заключению, что важнейшим компонентом формирования гражданского общества, является политическая социализация личности. Автором подчёркивается, что местное самоуправление способствует политической социализации, определяя основные направления муниципальной социальной политики, поддерживая общественную активность, инициируя обсуждение наиболее важных вопросов местного сообщества.

*Ключевые слова:* государственная власть, уровни государственной власти, местное самоуправление, гражданское общество, политическая социализация.

*Abstract.* The article reveals the concept and essence of local self-government, considers the process of its formation in the Russian Federation. The attention is paid to the stages where the powers between the state and local governments are redistributed. The author investigates the institute of local self-government through its assistance to civil society formation in Russia. As a result, the author comes to the conclusion that the most important component of civil society formation is political socialization of a person. The author stresses that the local self-government promotes political socialization, defining the main directions of municipal social policy, supporting public activity, initiating discussion of the most important questions of local community.

*Key words:* state power, levels of state power, local self-government, civil society, political socialization.

Согласно закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местное самоуправление – это «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций» [10, с. 10]. В Европейской Хартии о местном самоуправлении под последним понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [10, с. 442].

Путь к становлению гражданского общества шёл параллельно передаче части полномочий и механизмов их осуществления от государства к обществу. Данный процесс выразился в формировании в России институтов местного самоуправления. Промежуточным звеном этой политики является рост полномочий местных властей. Анализ источников и литературы сви-

детельствует о том, что произошло перераспределение полномочий между федеральным и региональным уровнями государственной власти и региональным уровнем государственной власти и местным самоуправлением. В процессе становления местного самоуправления в современной России можно выделить четыре этапа:

На первом этапе (**1990 – август 1991 г.**) произошла реформа центральной власти, в результате которой определенная часть полномочий была делегирована на уровень областей [2; 4]. При этом следует отметить, что механизм взаимодействия центральной и местной власти разработан не был, так как работу Советов и исполнительных комитетов предполагалось ввести в соответствующие вертикали власти. Данный этап закончился в августе 1991 г., когда в результате противостояния российского руководства ГКЧП, Совет министров России стал Правительством России, а Президент начал исполнять функции временного главы Правительства. В это же время был создан Совет Федерации России и, самое главное, принят Федеральный закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации», что означало юридическое закрепление местного самоуправления в стране [3].

На втором этапе (**август 1991 – сентябрь-октябрь 1993 г.**) Верховный Совет и Съезд народных депутатов России пытались построить систему вертикального подчинения Советам всех органов власти: как представительных, так и исполнительных. Президент придерживался диаметрально противоположной позиции, стремясь выстроить параллельную систему власти и ослабить Советы настолько, насколько это было возможно [3; 9]. Таким образом, был взят курс на главенство исполнительной власти. В результате в стране оказались созданы дублирующие друг друга институты власти, находящиеся между собой в состоянии жесточайшей конкуренции. И, главное, самоуправление не было отделено от управления. Городская администрация формально имела статус исполнительного органа городского Совета, подчинявшаяся одновременно и Совету и центру. Однако

в действительности ситуация сложилась противоположным образом: вертикаль исполнительных органов состояла из двухуровневой системы – центра и области, и все остальные администрации подчинялись решениям всех вышестоящих Советов и всех вышестоящих органов исполнительной власти. Закончился второй этап принятием Указа Президента «О конституционной реформе» и роспуске местных Советов.

Содержанием третьего этапа (**ноябрь 1993 – начало 1995 г.**) стала борьба «центра» и «мест» за экономическую самостоятельность и передел собственности.

На четвертом этапе (**с начала 1995 г.**) происходит обеспечение местных властей реальной экономической самостоятельностью. Однако преградой на пути к этой самостоятельности выступили ограниченные финансовые возможности этих властей. Союз Российских городов и Министерство по делам национальностей и региональной политики инициировало эксперимент по местному самоуправлению в ряде городов, районов и субъектов федерации. Впервые в истории российского самоуправления 17 февраля 1995 г. было проведено Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах РФ. По его итогам был сформирован президентский Совет по местному самоуправлению и подписан Указ Президента РФ о государственной программе поддержки самоуправления. Также был принят новый федеральный Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [5; 19], закрепивший самостоятельность местных бюджетов и муниципального хозяйства. Сложилась новая черта общественно-политической ситуации в России – самоуправление стало силой, определяющей характер ее дальнейшего развития [15].

Одной из основных задач эффективности местного самоуправления стало содействие формированию в России гражданского общества. При трактовке данного понятия автор солидарен с мнением С.А. Кислицына, опре-

делившего гражданское общество «как автономное и саморегулирующееся социальное пространство взаимодействия индивидов и их объединений без непосредственного воздействия государства, в котором реализуются экономические, социальные, политические, культурные и прочие многообразные интересы людей» [13, с. 75]. Важнейшим компонентом формирования гражданского общества, способного к реальному осуществлению местного самоуправления, является, по мнению автора, политическая социализация. Трактую понятие «политическая социализация», целесообразно руководствоваться выводами Н.А. Головина. Согласно Головину, «политическая социализация в широком смысле этого слова, означает политически релевантный аспект общей социализации, который возникает вследствие того, что между всеми подсистемами общества существуют определенные связи и отношения. Она выражается, прежде всего, в политической идентичности, либо в принципиальной конформности системе, либо в критическом отношении к ней» [12, с. 30].

Как отмечают исследователи, важно понимать, что на современном этапе исторического развития «единый целостный механизм политической социализации отсутствует: старый механизм разрушен, существующие механизмы внутренне противоречивы. Старая система общественно-политических и идеологических ценностей дискредитирована (хотя на нее еще ориентируются значительные группы населения), а либеральные политические ценности не востребованы широкими слоями населения; прежние институты и агенты политической социализации исповедуют различные предпочтения, причем часто конъюнктурные и эгоистичные...» [14, с. 71]. Местное самоуправление способствует политической социализации следующим образом: определяет направления муниципальной социальной политики в активном контакте с представителями общественности, соотносясь с потребностями местного сообщества, и при его активном участии. Также местным самоуправлением поддерживается общественная активность населения

путём инициирования обсуждения наиболее актуальных вопросов местного сообщества. Органы местного самоуправления являются своего рода связующим звеном между властью и обществом, облекая общественное предложение в форму законодательных инициатив, и находясь в постоянном диалоге как с государственными, так и с общественными институтами.

Следует отметить, что участие граждан в работе органов местного самоуправления является инструментом практического освоения деятельности механизмов политической системы и подготовкой кадрового резерва для государственных структур, а также почвой для объединения граждан в общественные организации по взглядам и интересам. Органы местного самоуправления находятся во взаимодействии с первичными институтами социализации, которыми являются семья и школа. Рассматривая в качестве первичного института политической социализации семью, становится очевидным, что родителям, то есть старшему поколению, по большей части, действительно нечего передать своим детям в области политической сферы. А постсоветский опыт социальной адаптации не принес им желаемых результатов, так как их образ мыслей и поведения по существу не подверглись глубинным процессам модернизации.

Очевидно, что главным институтом политической социализации в жизни молодого поколения является школа. Именно в ней, как отмечают исследователи, «протекает значительная часть целенаправленного политического воспитания, которое задает вектор политической социализации. Оно осуществляется в рамках учебной программы, информировании о политических событиях, общественной работы во внеурочное время» [17]. Причем ответственность школы удваивается и тем, что она как институт не только формирует отношения еще не сформировавшихся личностей к политической сфере, но и корректирует эти отношения, полученные ребенком в семье. Кроме того, осуществление школой политической социализации зависит

и от политической системы общества, в котором она находится: от общей политической культуры, от социально значимых ценностей и нравственного состояния общества. Ключевую роль в политической социализации играет и школьный учитель. «Школьный учитель – это личность, которая одновременно влияет и на детей, и на родителей, являясь своеобразным посредником, как между ними, так и между обществом и семьей» [14, с. 4].

Важно отметить, что в целом у подростков складывается негативное отношение к политике. Социальная активность школьников реализуется в сфере досуговых увлечений. Лишь незначительная часть занимается общественной работой в рамках школьного самоуправления. Исходя из этого, автор считает одним из приоритетных направлений в области политической социализации развитие школьного самоуправления, избрания школьного парламента и вовлечение в этот процесс наибольшего количества учащихся. Совершенно понятно, что школьник – это формирующаяся личность, поэтому основная задача школы – не просто транслировать знания, не просто воспитывать, объясняя что хорошо, а что плохо. Школа должна научить человека мыслить практически в условиях современной действительности и помочь ему самоопределиваться, создать в себе морально-нравственный стержень. Остается надеяться, что школьные парламенты будут с одобрением встречены администрациями системы образования всех уровней, особенно директорами школ, и действительно будут играть важную роль в формировании гражданской позиции у молодого поколения.

Таким образом, резюмируя все вышеизложенное, отметим: в основе формирования гражданского общества, так же как и развития эффективного местного самоуправления, необходима гражданская инициатива, которая в достаточном объеме может быть реализована лишь тогда, когда граждане увидят необходимость ее реализации. А для этого нужно:

1) на теоретико-психологическом уровне – выработка гражданской позиции челове-

ка, осознание его субъектом политического процесса и получение, как минимум, базовой информации в области политики и права, необходимой для реализации инициативы «снизу»; наиболее важным на этом этапе является, по мнению автора, политическая социализация, осуществляемая в семье, школе и высших учебных заведениях, а на зрелом этапе жизни человека политическая социализация может осуществляться в процессе самообразования и вовлечения в общественную деятельность;

2) на практическом уровне – непосредственная реализация социально значимых проектов в порядке гражданской инициативы в тесном сотрудничестве с институтами власти, по сути, реальные шаги к формированию гражданского общества, способного к конструктивному сотрудничеству с институтами власти, ведь продуктивное функционирование такого общества на определенной территориальной единице его постоянного проживания и будет проявлением эффективного местного самоуправления.

Представляется, что органам исполнительной власти необходимо обратить внимание на разработку и реализацию механизмов осуществления политической социализации личности, от которых в значительной степени зависит активизация процессов формирования гражданского общества и эффективность местного самоуправления.

#### ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА:

##### *Нормативные акты:*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ). – М.: Дашков и К, 2011.
2. Закон РСФСР “О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР” от 27.10.1989 / Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. № 44. – 1989. – Ст. 1306.
3. Закон РСФСР “О местном самоуправлении в РСФСР “ от 6.06.1991 / Ведомости Съезда на-

- родных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – № 29. – 1991. – Ст. 1010.
4. Закон СССР “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР” от 9.04.1990 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – № 16. 1990. – Ст. 267.
  5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Электронная версия Российской газеты: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (дата обращения 28.05.12).
  6. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42.
  7. Федеральный закон от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3176; 2002. – № 21.
  8. Указ Президента Российской Федерации “Гарантиям местного самоуправления” от 22.12.1993 // САПП Российской Федерации. – № 52. 1993. – Ст. 5071.
  9. Указ Президента Российской Федерации “О некоторых мерах по указанию государственной поддержки местного самоуправления” от 9.10.1993 // САПП Российской Федерации. – № 41. – 1993. – Ст. 3944.
  10. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор Ю.А. Тихоморов. – М.: Издательство Норма (Издательская группа Норма – Инфра-М), 2000.
- Литература:*
11. Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
  12. Головин Н.А. Теоретико-методологические основы исследования политической социализации. – СПб.: изд-во С.-Петербур. ун-та, 2004.
  13. Кислицын С.А. Формирование гражданского общества в условиях российской демократической реформации: 2-е изд., перераб. и доп. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2005.
  14. Костина Н.А. Политическая социализация учительства в современной России: дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11 – М., 2002.
  15. Основы местного самоуправления. В 3-х частях: учебное пособие для муниципальных служащих / под ред. С.В. Вобленко // – Сайт для профессионалов местного самоуправления. – URL: <http://rels.obninsk.com/Cd/Sdc/free/edu/Lm/sup-28/code9.htm>, (дата обращения 04.02.05).
  16. Постовой Н.В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения. – М.: Изд-во «Юриспруденция», 2009.
  17. Притчина Е.В. Факторы политической социализации в современной России // Становление гражданского общества в России: проблемы и перспективы : материалы научно-практической конференции / Под ред. проф. Ю.Г. Чернышова. – Барнаул: изд-во Алтайского ун-та, 1998. – С. 127. Сайт исторического факультета Алтайского государственного университета. [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: <http://hist.dcn-asu.ru/ashpi/aspi/research/pdf/dn6c.pdf> (дата обращения 04.02.05).

С.Г. ГОНТАРЬ

кандидат юридических наук, доцент кафедры  
 административного и муниципального права  
 Орловского государственного университета  
 E-mail: vers@inbox.ru  
 Тел. 8 905 167 47 74

## ПРАВOTВOPЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ ЭЛЕМЕНТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*В статье рассматривается правотворческая деятельность органов местного самоуправления, при реализации которой возникают определенные трудности, связанные не только с низким кадровым уровнем муниципальных служащих на местах, особенно в сельских поселениях, но и с правоприменением норм действующего законодательства, а часто и их отсутствием.*

*Ключевые слова:* правотворческая деятельность на местах, орган местного самоуправления, муниципальный нормативный акт.

В соответствии с Федеральным законом 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) [1] органы местного самоуправления осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения в рамках действующего законодательства.

В связи с тем, что количество полномочий, которыми наделяются муниципальные образования, постоянно увеличивается, а реализовывать их нужно в соответствии с действующим законодательством, а также путем принятия качественных муниципальных правовых актов, все больше внимания уделяется реализации правотворческой деятельности органов местного самоуправления, которая является важным элементом осуществления местного самоуправления.

Так, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ органы муниципальных образований наделены полномочиями по принятию уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов. Деятельность органов местного самоуправления по принятию муниципальных актов согласно действующему законодательству является самостоятельной. Органы местного самоуправления независимы от органов государственной власти согласно Конституции Российской Федерации, в том числе и при осуществлении правотворческой деятельности. Но вместе с тем, все принимаемые правовые акты органов местного самоуправления должны соответствовать Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Муниципальные правовые акты могут быть приняты как органами местного самоуправления, так и непосредственно населением (на референдуме, сходе граждан). Независимо от того, каким органом, должностным лицом или населением не-

посредственно принят акт, он должен содержать какое-либо юридическое предписание, быть логически завершенным, отвечать требованиям юридической техники, соответствовать действующему законодательству.

Предписания в муниципальных правовых актах могут быть нормативно-правовыми (нормативно-правовой акт) либо ненормативными (индивидуального характера).

Муниципальные правовые акты должны быть теми органами, в чьи полномочия входит решение вопроса, содержащегося в акте, ведь в случае, если акт будет принят неуполномоченным лицом, с превышением полномочий, то данный акт не будет соответствовать действующему законодательству.

Заметим, что подобная проблема часто возникает в органах местного самоуправления при осуществлении ими правотворческой деятельности, устранение которой, полагаем, возможно путем разрешения правовых коллизий, важными составляющими которых являются систематизация и классификация муниципальных правовых актов.

Собственно вся муниципальная правовая система нуждается в упорядочении. Муниципальное, региональное и федеральное правотворчество составляют единое правовое пространство, целью которого представляется согласованность и совершенствование актов как в юридическом плане, так и в юридико-техническом на всех уровнях власти.

Вместе с тем проблемы, которые существуют в регулировании местного самоуправления, муниципальными, нормативными правовыми актами разрешить невозможно. Построение правового государства, как считает ряд ученых, связано именно с созданием единой системы правовых актов и обеспечением доступа населения к правовым актам.

Доступ к федеральным и региональным актам

достаточно свободен. Организация доступа осуществляется посредством государственных и коммерческих информационных систем и средств массовой информации, в том числе с помощью сети Интернет.

Кроме того, с целью организации доступа населения к правовым актам был создан федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В целях ведения регистра проводится юридическая экспертиза актов и их государственный учет, что в свою очередь призвано обеспечить единую правовую систему Российской Федерации и соответствие регионального законодательства федеральному законодательству.

Согласно статье 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Так, например, уполномоченным органом в Орловской области является Аппарат Губернатора и Правительства Орловской области [2]. На региональном уровне принимаются нормативные правовые акты, регулирующие деятельность по организации и ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов. После включения акта в регистр в большинстве регионов предусмотрено проведение юридической экспертизы. Таким образом, уже принятые муниципальные нормативные правовые акты подвергаются юридической экспертизе на соответствие действующему законодательству, что в свою очередь также обеспечивает единую правовую систему Российской Федерации.

Основными принципами ведения регистров правовых актов являются достоверность, общедоступность и актуальность сведений, содержащихся в них. Создание регистров актов – важный этап реализации государственной политики по обеспечению единой правовой системы Российской Федерации. Регистры призваны сделать более доступной и прозрачной систему правовых актов, особенно актов органов местного самоуправления.

Заметим, что при осуществлении деятельности по организации и ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов, в ходе проведения юридической экспертизы возникает ряд нарушений, выявленных в принятых актах, которые напрямую связаны с человеческим фактором. Проекты некачественных актов, которые содержат нарушения норм действующего законодательства,

приняты с превышением полномочий, имеют нарушения правил юридической техники и т.д. Это объясняется тем, что готовятся они часто сотрудниками органов местного самоуправления, которые не имеют юридического образования. Особенно остро данная проблема стоит в сельских поселениях, где во всей администрации только 3-4 человека, которые не имеют юридического образования.

Более того, если в представительных органах муниципальных образований решение принимается коллегиально и оформляется, как правило, квалифицированными сотрудниками, то в исполнительном – проекты готовятся различными структурными подразделениями и разными должностными лицами (это имеет место в крупных муниципальных образованиях, где имеются структурные подразделения в органах власти).

Федеральный закон № 131-ФЗ поставил серьезные задачи перед органами местного самоуправления, но правотворческая деятельность в муниципальных образованиях малоэффективна, она не может быть эффективной не только по объективным, но и по субъективным причинам, ведь многие специалисты органов власти не имеют достаточного опыта и знаний для квалифицированной подготовки муниципальных правовых актов. В связи с этим органам местного самоуправления необходима действенная помощь в виде модельных актов, представляющих собой максимально понятные, но не подробные инструкции, которые будут представлять работникам органов власти поле для самостоятельной, творческой деятельности.

В первую очередь необходим такой акт, который будет однозначно определять структуру принимаемых документов и описывать требования к техническому их оформлению. В муниципальных образованиях, как правило, имеются регламенты органов местного самоуправления или иные документы, в которых только обозначается правотворческая деятельность, однако представляется необходимым принять именно правовой акт, содержащий правила оформления муниципальных проектов.

Так, с этой целью в Орловской области, например, Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Орловской области совместно с правовым управлением Аппарата Губернатора и Правительства Орловской области (уполномоченным органом по организации и ведению регистра муниципальных правовых актов) разработаны методические рекомендации по оформлению актов органов местного самоуправления, которые были положительно восприняты органами местного самоуправления и в ряде из них взяты за основу при разработке и принятии муниципальных актов,



регулирующих деятельность по принятию и оформлению актов.

Кроме объективных факторов, не позволяющих должным образом реализовывать правотворческую деятельность, есть еще и субъективный – кадровый. Многие муниципальные служащие не имеют высшего юридического образования, не говоря уже о знании правил оформления актов. В высших учебных заведениях на правовых специальностях не предусмотрено такой дисциплины, как «юридическая техника», в настоящее время в процессе обучения юридической технике не уделяется должного внимания. Быстро эта проблема может быть решена путем введения факультативного курса «Юридическая техника» на государственных специальностях.

Однако для преподавания дисциплины «юридическая техника» необходимо еще и федеральное закрепление правил оформления проектов актов. Именно единообразие в подготовке документов позволит специалистам этой области успешно трудиться в различных регионах нашей страны, а также поможет глобальной систематизации муниципальных правовых актов в масштабе всего государства.

Более того, юридико-техническую неграмотность специалистов возможно упреждать уже при приеме на муниципальную службу, при проведении конкурса и в период испытательного срока. Целесообразно внести уточнения именно в эти типовые квалификационные требования, чтобы у специалистов, претендующих на замещение муниципальных должностей, в чьи обязанности входит подготовка проектов актов, имелось юридическое образование.

В свою очередь, изменение квалификационных требований повлечет уточнение должностных

инструкций тех специалистов, в чьи обязанности входит подготовка проектов нормативных актов.

Еще один способ получения знаний, который, безусловно, будет способствовать осуществлению правотворческой деятельности органов местного самоуправления – это глобальная информационная сеть «Интернет» [3]. Однако, не все структурные подразделения органов, да и сами органы местного самоуправления имеют доступ в «Интернет», часто отсутствуют и локальные сети в органах. Электронное обеспечение помогало бы решить проблему времени, недостатка информации и опыта, а общение с другими муниципальными образованиями, центрами поддержки местного самоуправления и т.д. помогало бы в реализации полномочий органов власти, в особенности правотворческих, тем более, что в настоящее время возможности сети Интернет резко расширяются.

На эффективность осуществления правотворческой деятельности органов местного самоуправления влияют не только внутренние факторы, касающиеся ее организации и обеспечения, но и внешние, те, которые зависят от опыта, культуры и традиций как самого муниципального образования, так и государства в целом.

На основании изложенного можно сделать вывод, что при осуществлении даже вышеперечисленных путей оптимизации правотворческой деятельности, а также посредством взаимодействия органов местного самоуправления между собой, с органами государственной власти через сеть Интернет, на конференциях и семинарах правотворческая деятельность будет развиваться, а следовательно, и правотворчество в целом, то есть будет повышаться уровень актов и их правоприменения, а вслед за этим и уровень жизни населения.

#### Библиографический список

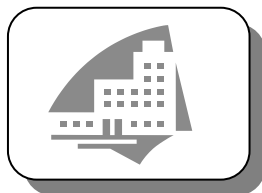
1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. (с изм. и доп.).
2. Закон Орловской области от 08.12.2008 г. № 847-ОЗ (ред. от 05.09.2012) «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Орловской области» [Электронный ресурс] // В данном виде документ опубликован не был. Размещен в электронной правовой системе «Консультант Плюс».
3. Лукьянов А.А. Основные концепции Интернет-права. Информационное право. № 3. 2007. С. 9-11.

S.G. GONTAR

#### LAW MAKING ACTIVITIES OF LOCAL AUTHORITIES – AN INHERENT ELEMENT OF LOCAL GOVERNMENT

*The article deals with local law-making activities, implementation of which in local government has certain difficulties, associated not only with low staffing level of municipal employees, especially in rural areas, but also with the enforcement of legislation, and often with its absence.*

*Key words: local law-making activities, local authorities, local regulation.*



УДК 336.5

Г.П. Гордеева, С.Н. Макарова

## ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАСХОДАМИ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ

*Дана оценка программно-целевого управления с помощью методов бюджетных коэффициентов на примере бюджета Березовского района Красноярского края.*

**Ключевые слова:** бюджет, целевая программа, расходы, эффективность, бюджетные коэффициенты.

G.P. Gordeeva, S.N. Makarova

## PROGRAM-TARGETED EXPENDITURE MANAGEMENT OF MUNICIPAL DISTRICT BUDGETS

*The assessment of the program-targeted management with the help of budget coefficient methods on the example of Berezovsky district budget in Krasnoyarsk Territory is given.*

**Key words:** budget, targeted program, expenditure, efficiency, budget coefficients.

**Введение.** Программно-целевой метод управления бюджетными расходами позволяет осуществлять полный цикл бюджетного процесса – от постановки задач планирования до оценки результата и эффективности произведенных бюджетных расходов. Кроме того, программы содержат в себе механизм мониторинга на основе специально разработанной системы индикаторов, оценки результативности и эффективности бюджетных расходов, контроля и принятия решений.

Преимуществом программ как инструмента управления является одновременное решение нескольких задач: планирование целей и желаемых результатов; расчет потребности ресурсов для каждого мероприятия в отдельности и для комплекса мероприятий по этапам реализации; планирование деятельности исполнителей мероприятий в ключе программных задач и составление баланса ресурсов в системе стратегических целей; планирование ресурсов из различных источников в формате аналогичных программных целей. Программа дает возможность планировать муниципальное задание на среднесрочную перспективу с детализацией в бюджетном периоде, а также является доступным и понятным информационным ресурсом, который позволяет оценить расходы бюджета в конкретных результатах.

Несмотря на то что целевые программы широко используются в практике государственного и муниципального управления в муниципалитетах, доля расходов, планируемых в бюджете на основе программ, незначительная.

**Цель исследования.** Оценка практики программно-целевого управления на муниципальном уровне с целью повышения эффективности использования бюджетных средств.

**Задачи.** Для достижения цели решены задачи по выявлению организационно-управленческих и методических проблем внедрения программно-целевого управления муниципальными финансами.

**Методы и методики.** Исследование проводилось с помощью методики оценки сбалансированности бюджета и методика финансового анализа и оценки программных расходов бюджета публично-правового образования [2, 4, 6].

**Объектом исследования** послужил бюджет Березовского района, расположенного в центральной части Красноярского края. В состав муниципального района входит 6 поселений, 26 населенных пунктов (11 поселков, 5 сел, 10 деревень). Численность постоянно проживающего населения на 1 января 2010 г. составила 39 тыс. чел. [1].

В районном бюджете собственные доходы составляют около 40 % от общей суммы доходов. Высокая доля безвозмездных перечислений из краевого бюджета.

Результаты анализа сбалансированности консолидированного бюджета муниципального района представлены в таблице 1.

Таблица 1

**Качество сбалансированности консолидированного бюджета Березовского района в 2009–2011 гг.**

Год	Коэффициент оптимальной сбалансированности	Коэффициент регулируемой сбалансированности	Коэффициент общей сбалансированности
2009	0,32	0,9	0,97
2010	0,42	1,02	1,05
2011	0,38	1,02	1,04

Динамика коэффициента оптимальной сбалансированности за исследуемый период показывает, что районный бюджет не сбалансирован, более чем на 50 % зависит от межбюджетных трансфертов. Коэффициент регулируемой сбалансированности районного бюджета близок к 1, то есть расходы полностью покрываются за счет доходов, с учетом трансфертов. Коэффициент общей сбалансированности показывает зависимость бюджета от источников финансирования дефицита бюджета. По результатам финансового анализа видно, что в 2009 г. бюджет был более сбалансированным, так как значение на уровне 0,97 % указывает на то, что при дефицитном бюджете источников его финансирования вполне хватало для исполнения расходных обязательств. В 2010–2011 гг. сложилась сложная финансовая ситуация в районе в связи с наложением взысканий на учреждения района по выплате кредиторской задолженности поставщикам работ (услуг) по исполнительным листам на общую сумму более 60 млн руб. Собственных средств в районе на покрытие этих расходов не имелось. Были взяты кредиты из краевого бюджета, что и отражают расчетные значения коэффициента общей сбалансированности. Для решения проблем сбалансированности муниципальных бюджетов рекомендуется развивать стимулирующие гранты районам и предоставлять блочные трансферты [5].

В настоящее время в районе действуют 16 целевых программ, которые приняты на среднесрочный период планирования трехлетнего бюджета до 2014 г. Программ стратегического развития на долгосрочную перспективу в районе нет. Разработка ведомственных программ ведется с 2012 г. и они будут реализованы только в 2013 г. Главными распорядителями бюджетных средств являются отдел образования, отдел культуры, управление социальной защиты, муниципальное учреждение здравоохранения «Березовская Центральная районная больница», администрация района.

Количество районных целевых программ не стабильно (табл. 2). Некоторые из них были завершены в результате достижения поставленных целей, например программа «Строительство скотомогильника на 2009 г.».

Таблица 2

**Анализ количественных показателей программных расходов районного бюджета Березовского района в 2009–2011 гг.**

Показатель	2009	2010	2011
Количество главных распорядителей бюджетных средств в ведомственной структуре расходов бюджета, всего	5	5	5
Из них количество долгосрочных целевых программ всего,	20	9	16
В том числе			
- продолжительностью 3 года	17	9	16
- продолжительностью 4 года	-	-	-
- продолжительностью 5 и более лет (стратегического развития)	-	1	1
Количество межведомственных долгосрочных целевых программ (имеющих более одного главного распорядителя бюджетных средств)	-	-	-

Исполнение расходов по долгосрочным целевым программам бюджета в 2009–2011 гг. в среднем составляет около 70 % и представлено в таблице 3.

Таблица 3

**Исполнение расходов по долгосрочным целевым программам районного бюджета Березовского района в 2009–2011 гг.**

Показатель	2009			2010			2011		
	План, млн руб.	Факт., млн руб.	Исполнение, %	План, млн руб.	Факт., млн руб.	Исполнение, %	План, млн руб.	Факт., млн руб.	Исполнение, %
Расходы на реализацию долгосрочных целевых программ	6,81	4,88	70,8	2,27	2,18	96	16,3	7,14	43,8

Причиной является недостаточность доходов для решения первостепенных задач, стоящих перед местным самоуправлением (недопущение задолженности по зарплате, уплата налогов и взносов в различные фонды по муниципальным и казенным учреждениям, расчеты по оплате коммунальных услуг и т.д.). Анализ стоимостных показателей программных расходов бюджета приведен в таблице 4.

Таблица 4

**Анализ стоимостных показателей программных расходов районного бюджета Березовского района в 2009–2011 гг.**

Показатель	2009	2010	2011
Расходы на внепрограммные мероприятия в сфере установленных функций органов муниципальной власти и прочие внепрограммные расходы, млн руб.	617,1	596,8	706,36
Расходы на реализацию долгосрочных целевых программ инвестиционного развития района, млн руб.	2,1	0,6	4,5
Расходы на реализацию долгосрочных целевых программ стратегического развития района (сроком на пять и более лет), млн руб.	-	-	1
Расходы на реализацию федеральных целевых программ на территории района, млн руб.	1,89	-	0,08
Расходы на реализацию межведомственных долгосрочных целевых программ, млрд руб.	-	-	-
Расходы на реализацию краевых ведомственных целевых программ на территории района, млн руб.	296	377	346
Расходы на реализацию краевых долгосрочных целевых программ на территории района, млн руб.	9	33	69
Расходы главных распорядителей бюджетных средств по разделам (подразделам) бюджетной классификации расходов, млн руб.	418,54	432,68	541,1

Основную долю расходов районного бюджета составляют расходы на внепрограммные мероприятия в сфере установленных функций органов муниципальной власти и прочие расходы, то есть на гарантированные государством услуги населению в области образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты, а также на содержание органов исполнительной власти и муниципальных учреждений.

Доля внепрограммных расходов в общих расходах бюджета составляет около 98 %, соответственно доля расходов на районные целевые программы всего 2 %. Это очень низкий показатель, который показывает, что районный бюджет совсем не ориентирован на программно-целевой метод планирования.

Расходы на реализацию федеральных программ на территории района мизерны. В 2011 г. составили 0,08 млн руб. Это расходы по Федеральной целевой программе «Жилище» (подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей»).

На реализацию краевых долгосрочных целевых программ на территории района потрачено за 2009–2011 гг. 102 млн руб.

Краевые долгосрочные целевые программы, реализуемые в районе: «Старшее поколение на 2011–2013 гг.»; «Обеспечение пожарной безопасности сельских населенных пунктов Красноярского края на 2011–2013 гг.» и др.

Все долгосрочные краевые целевые программы реализуются в рамках мероприятий ведомственных краевых целевых программ. Например, долгосрочная программа «Культура Красноярья» – в рамках ведомственной программы «Развитие культуры Красноярского края». Долгосрочная программа «Дети» – в рамках ведомственной программы «Развитие системы здравоохранения». Долгосрочные программы «Обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых специалистов в сельской местности» и «Развитие потребительской кооперации в Красноярском крае» – в рамках ведомственной программы «Развитие агропромышленного комплекса в Красноярском крае». Такой управленческий подход используется только в Красноярском крае.

Кроме того, в ведомственных краевых целевых программах предусмотрены расходы на финансирование некоторых переданных полномочий муниципальным образованиям. Например, расходы на выплату различных компенсационных выплат и адресной материальной помощи различным категориям граждан, на приобретение молочных смесей для детей первого года жизни, на выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, на субсидирование процентной ставки по кредитам для личных подсобных и фермерских хозяйств.

Поэтому расходы на реализуемые на территории района ведомственные краевые программы высокие и составили в 2011 г. 346 млн. руб. Коэффициент интеграции таких программ в расходах районного бюджета 0,52, что значительно больше коэффициента интеграции долгосрочных программ (табл. 5).

Таблица 5

**Динамика относительных показателей программных расходов районного бюджета Березовского района в 2009–2011 гг.**

Показатель	2009	2010	2011
Коэффициент программного бюджетирования	0,007	0,004	0,01
Коэффициент внепрограммных мероприятий	0,992	0,996	0,989
Коэффициент инвестиционной активности	0,003	0,001	0,006
Коэффициент стратегического развития	0	0	0,007
Коэффициент интеграции федеральных программ	0,003	0	0,001
Коэффициент интеграции краевых долгосрочных программ	0,15	0,055	0,096
Коэффициент интеграции краевых ведомственных программ	0,47	0	0,52
Коэффициент межведомственного взаимодействия	0	0	0

Программы инновационного развития в районе отсутствуют. Рекомендуются к внедрению проекты, направленные на формирование инновационного пути развития местного сообщества [3].

На территории района реализуются инвестиционные программы «Укрепление материально-технической базы муниципального учреждения здравоохранения», «О территориальном планировании градостроительного развития», «Мероприятия, направленные на повышение эксплуатационной надежности объектов жизнеобеспечения Березовского района», «Программа по жизнеобеспечению общеобразовательных учреждений Березовского района», доля капитальных вложений в которые более 50 % капитальных расходов районного бюджета.

Реализация крупномасштабных инвестиционных проектов, входящих в сферу ответственности органов местного самоуправления, происходила в рамках краевых долгосрочных программ. Например, строительство стационара Березовской центральной городской больницы, которое велось 8 лет по мере поступлений средств из краевого бюджета, строительство котельной и бани в п. Маганск, инвестиции региона в агропромышленный комплекс района в рамках федеральных и краевых целевых программ на приобретение сельскохозяйственной техники, переоснащение существующих производств. За счет средств краевого бюджета ведется строительство быстровозводимой крытой спортивной площадки в п. Березовка.

Долгосрочной программой стратегического развития района, принятой на 2011–2015 гг., является «Программа по развитию малоэтажного строительства в Березовском районе», которая предусматривает выделение земельных участков в д. Киндяково для малоэтажного строительства населению. Коэффициент инвестиционной активности будет увеличиваться в последующих периодах.

Оценка динамики взаимодействия районного бюджета с федеральным осуществляется с помощью коэффициента интеграции программного бюджета. Данный коэффициент показывает степень участия органов местного самоуправления в решении приоритетных проблем с помощью государственной поддержки за счет федеральных средств. В районе такой коэффициент ничтожно мал и равен 0,001 в 2011 г. Положительный пример был в 2009 г., когда на территории района реализовывалась Федеральная целевая программа «Жилище» для обеспечения жильем молодых семей. Из федерального бюджета было выделено 1,2 млн руб., из краевого по аналогичной программе – 2,5 млн руб., из районного – 0,5 млн руб.

**Выводы.** Таким образом, методы программно-целевого управления расходами на муниципальном уровне в значительной степени носят формальный характер. Полномочия и ответственность администраторов бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета остаются ограниченными, отсутствуют стимулы для повышения эффективности бюджетных расходов и оптимизации сети бюджетных учреждений.

Необходимо вводить в бюджет натуральные показатели в качестве целевых задач, что позволит рассматривать его как документ, определяющий перечень ожидаемых результатов мероприятий, финансируемых из бюджета. Расходную часть бюджета целесообразно изначально формировать на основе целевых статей. Основным предметом обсуждения и утверждения в процессе принятия бюджета вместо финансовых показателей при этом становятся конкретные мероприятия. На первом плане оказывается деятельность исполнительных органов власти, а на втором – финансовое обеспечение этой деятельности.

Финансовые показатели решения о бюджете и его исполнении приобретают вспомогательный характер, но они необходимы для последующей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Результаты такой оценки должны служить основанием для совершенствования бюджетного законодательства и для применения административных и иных, предусмотренных законом мер в отношении отдельных исполнителей.

Бюджетная ответственность исполнителей заключается в управлении общественными финансами от имени и в интересах населения (граждан) при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики.

Анализ использования программно-целевого управления на муниципальном уровне показывает, что необходимо совершенствовать бюджетную политику в среднесрочном периоде, создавать эффективную систему управления муниципальными финансами и внедрять новую культуру управления, ориентированную на предоставление высококачественных бюджетных услуг населению. Реализация поставленных целей возможна на основе разработки и практического внедрения программы реформирования муниципальных финансов Березовского района.

Программа реформирования муниципальных финансов должна быть направлена на формирование благоприятных условий для социально-экономического развития района, повышение качества управления муниципальными финансами, обеспечение эффективности и результативности предоставления бюджетных услуг населению.

Для достижения цели программы реформирования необходимо реализовать ряд мероприятий, направленных:

- на внедрение среднесрочного бюджетного планирования и увязку его со стратегическим развитием Березовского района;
- создание условий для повышения эффективной деятельности структурных подразделений администрации Березовского района по обеспечению предоставления муниципальных услуг;
- совершенствование системы управления финансами главных распорядителей бюджетных средств;
- повышение прозрачности и укрепление дисциплины подотчетности деятельности структурных подразделений администрации Березовского района;
- повышение эффективности использования муниципальной собственности.

Для повышения эффективности деятельности администрации района, в том числе в сфере бюджетной политики, необходимо установление и соблюдение принципов ответственной бюджетной политики, к которым относятся:

- высокая степень надежности экономического прогнозирования;

- формирование бюджета с учетом долгосрочного прогноза основных параметров бюджетной политики Березовского района;
- планирование бюджетных ассигнований исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств;
- совершенствование прогнозирования кассового исполнения районного бюджета с установлением ответственности главных распорядителей бюджетных средств за качество и соблюдение показателей кассового плана.

Необходимо переходить к программной структуре расходов районного бюджета, который является одним из инструментов эффективного расходования бюджетных средств.

Для расширения применения программно-целевого метода уточнить порядок формирования и реализации ведомственных и долгосрочных целевых программ. Необходима инвентаризация целей и задач, утвержденных в Концепции социально-экономического развития Березовского района до 2020 г., и отражение их в планируемых ведомственных и действующих долгосрочных целевых программах.

В результате выполнения мероприятий по совершенствованию процедур формирования и реализации целевых программ будут обеспечены использование бюджетных ресурсов, выделяемых на финансирование ведомственных и долгосрочных целевых программ, с целью достижения приоритетных целей и решения задач развития района; возможное сокращение бюджетных расходов на финансирование программ, не соответствующих приоритетам социально-экономического развития района.

Рейтинг и результаты оценки качества управления финансами, а также ежегодная оценка деятельности руководителей соответствующих главных распорядителей бюджетных средств должны размещаться на официальном сайте администрации Березовского района.

Рекомендуется проводить сравнительную оценку потребности в предоставляемых и фактически предоставленных муниципальных услугах в разрезе социально значимых отраслей – образования, культуры, здравоохранения.

Создание системы учета потребности и учета результатов оценки в предоставляемых муниципальных услугах при формировании расходов на очередной финансовый год обеспечит повышение эффективности социальных расходов районного бюджета, а ежегодная инвентаризация состояния материально-технической базы муниципальных учреждений выявит уровень соответствия ее требованиям к качеству предоставления муниципальных услуг.

### Литература

1. Комплексная программа социально экономического развития Березовского района на период 2010–2015 и 2020 гг.: решение Березовского районного Совета от 12.12.2006 № 24-135Р. – URL: <http://www.berezovsky.krskstate.ru/razvit>.
2. Макарова С.Н. Методика финансового анализа и оценки программных расходов бюджета публично-правового образования // Аудит и финансовый анализ. – 2012. – № 6. – С. 123–133.
3. Овчинникова О.П. Инновационное развитие муниципальных образований // Финансы и кредит. – 2010. – № 36. – С. 2–7.
4. Родионова В.М. Сбалансированность бюджетов: теоретический и правовой аспекты // Финансы. – 2012. – №4. – С. 54–60.
5. Суглобов А.Е., Маньшин Д.М. Развитие системы межбюджетных трансфертов в Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. – 2012. – № 5. – С. 82–91.
6. Юдина Г.А. Дефиниция контроля качества в аудите // Вестник КрасГАУ. – 2009. – № 3. – С. 3–9.



## ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ: ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В связи с реформой системы здравоохранения актуальными становятся вопросы анализа происходящих изменений компетенции органов местного самоуправления. На сегодняшний день в законодательстве, регулирующем полномочия органов местного самоуправления, существуют проблемы, которые могут затруднить реализацию гарантированного права человека на охрану здоровья и медицинскую помощь.

**Ключевые слова:** *реформа здравоохранения, органы местного самоуправления, полномочия, аналогия закона.*

В 2011 г. в рамках проводимой реформы системы здравоохранения были внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон № 131-ФЗ) в части установления новой сферы компетенции органов местного самоуправления в здравоохранительной сфере. Был принят Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Закон № 323-ФЗ), который регламентировал перечень полномочий органов местного самоуправления в соответствии с новой сферой их деятельности по созданию условий для оказания медицинской помощи населению на территории соответствующего муниципального образования в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи.

Одним из полномочий, регламентированных Законом № 323-ФЗ, является создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и законом субъекта РФ в пределах полномочий, установленных Законом № 131-ФЗ.

Говоря о вопросе местного значения, мы подразумеваем определенную сферу деятельности; полномочия — это набор конкретных прав и обязанностей, посредством которых органы власти решают вопросы местного значения.

На современном этапе законодательного регулирования компетенции органов местного самоуправления одной из проблем является то обстоятельство, что законодатель, определив сферу деятельности органов местного самоуправ-

ления по охране здоровья граждан как создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального образования в рамках рассматриваемого нами полномочия, не конкретизировал, какие права и обязанности в данной сфере деятельности должны выполнять органы местного самоуправления. Вместо того чтобы привести содержание правоотношения, он ограничился по большому счету дублированием формулировки самого вопроса местного значения, определив тем самым, что в рамках такой сферы деятельности, как *создание условий для оказания медицинской помощи*, органы местного самоуправления наделяются полномочием по *созданию условий для организации медицинской помощи*, только в рамках не федеральной программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи, а в рамках территориальной программы. На наш взгляд, специальный ведомственный акт (мы имеем в виду Закон № 323-ФЗ) должен конкретно отражать объем тех прав и обязанностей применительно к сфере здравоохранения.

Считаем, что рассматриваемое полномочие не устанавливает прав и обязанностей органов местного самоуправления и должно быть изложено в иной редакции, исключающей дублирование и привносящей ясность в практику его применения.

Закон № 131-ФЗ, который определил *создание условий для оказания медицинской помощи* в качестве вопроса местного значения для муниципальных районов и городских округов, как и Закон № 323-ФЗ, закрепляющий ту же формулировку для одного из полномочий органов, не дают определения самому термину «создание условий» ни в статье, закрепляющей понятийный аппарат, ни в отдельной статье закона.



Толковый словарь русского языка определяет термин «условие» как «обстоятельство, от которого что-нибудь зависит», а термин «создание» — как «сделать существующим, произвести основать»<sup>3</sup>. Если объединить значения двух этих терминов, то формулировка «создание условий» будет содержать в себе следующую смысловую нагрузку: сделать существующим обстоятельство, от которого будет что-нибудь зависеть, воплотить в жизнь.

Согласуясь с мнением таких теоретиков, как Е. С. Шугрина<sup>4</sup>, С. Ю. Наумов<sup>5</sup>, и исходя из смысловой нагрузки указанного термина, можно заключить, что у органов местного самоуправления в настоящее время отсутствуют организационно-распорядительные полномочия по отношению к здравоохранительной сфере; их деятельность в целом направлена на выполнение вспомогательной функции.

Пробелы в законодательстве встречаются, к сожалению, нередко. По справедливому замечанию А. В. Мелехина, в периоды смены государственного курса законодательство не успевает за коренными изменениями в общественных отношениях. Законы оказываются вдруг пробельными, несовершенными<sup>6</sup>. Теория права (трудно отрицать ее значимость) дает лишь основу для толкования терминов, указывает вектор, но правоприменителю, тем более в условиях переустройства общественных отношений в сфере здравоохранения, необходимо по возможности четкое понимание как содержания вопроса местного значения, так и полномочий, установленных для его реализации. Поэтому считаем необходимым обратиться к аналогии закона.

В данной связи будет уместным замечание, что не только вопрос местного значения в здравоохранительной сфере начинается с формулировки «создание условий» — Закон № 131-ФЗ предусматривает и иные сферы деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований, вопрос местного значения в которых формулируется законодателем сходным образом (создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами учреждений культуры, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов, создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, содей-

ствии развитию малого и среднего предпринимательства и т. д.).

Из указанных вопросов местного значения наиболее урегулированными (вопрос местного значения не совпадает с правами и обязанностями, которыми наделены органы местного самоуправления по его решению) являются сферы торговли, предпринимательства, связи, которые мы и возьмем за основу применения аналогии закона.

Для того чтобы по аналогии закона определить содержание полномочия по созданию условий для оказания медицинской помощи, проведем анализ перечней полномочий, которые установлены специальными законодательными актами деятельности.

Обращая внимание на буквальный смысл каждого из полномочий, приведенных в перечнях полномочий, регламентированных специальными законодательными актами во исполнение вопросов местного значения по «созданию условий...», определим, какие сходные по смыслу полномочия в них присутствуют. Так, законодатель для решения вопроса местного значения по созданию условий для реализации вопросов местного значения в сферах торговли, предпринимательства, организации связи предусматривает полномочия органов местного самоуправления:

1) по разработке и участию в целевых программах (ст. 18 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»; п. 1 ст. 11 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»);

2) по анализу финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития сферы деятельности и прогнозированию эффективности ее функционирования (парагр. 4 п. 3 ст. 17 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», п. 2 ст. 11 Закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»);

3) по координации и взаимодействию с органами государственной власти (п. 5 ст. 11 Закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»; абз. 4 ст. 8 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»);

4) по согласованию строительства либо выделению объектов недвижимости, необходимых для размещения и функционирования государственных учреждений (абз. 1 ст. 8 Закона «О почтовой связи»; ст. 6 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»; парагр. 3, п. 3 ст. 17 Закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»).

Таким образом, органы местного самоуправления, реализуя вопросы местного значения, формулируемые законодателем как создание условий, выполняют информационно-аналитическую, координационную, обеспечительную функции и функцию по взаимодействию (сотрудничеству).

Применив аналогию закона к сфере здравоохранения, предлагаем следующую редакцию п. 1 ст. 17 федерального закона об основах охраны здоровья граждан:

«Органы местного самоуправления в целях создания условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района и городского округа:

– оказывают содействие в согласовании строительства либо предоставление зданий, сооружений, необходимых для размещения и функционирования государственных медицинских организаций;

– разрабатывают и реализуют местные целевые программы, а также участвуют в государственных целевых программах субъектов Российской Федерации, направленных на развитие и поддержку государственных медицинских организаций, находящихся на территории муниципального образования, профилактику заболеваний, сохранение и укрепление физического и психического здоровья населения;

– анализируют финансовые, экономические, социальные и иные показатели качества рабо-

ты государственных медицинских организаций, уровни заболеваемости и смертности населения на территории муниципального образования, прогнозируют тенденции развития рынка медицинских услуг;

– образуют координационные и/или совещательные органы в структуре органов местного самоуправления по вопросам здравоохранения и оказания медицинской помощи населению муниципального образования;

– вправе вносить в органы государственной власти субъектов Российской Федерации предложения о развитии сети медицинских организаций на территории муниципального образования».

Предложенная редакция п. 1 ст. 17 Закона № 323-ФЗ будет способствовать повышению определенности в правопонимании и, как следствие, эффективности реализации вопроса местного значения органами местного самоуправления.

### **Примечания**

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2003. 6 окт. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2011. 28 нояб. № 48. Ст. 6724.

<sup>3</sup> Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеол. выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. М.: Азбуковник, 2003. С. 345, 689.

<sup>4</sup> См.: Настольная книга для муниципальных политиков / под ред. Е. С. Шугриной, В. А. Свицкого. М.: OST-Euro, 2009. С. 304.

<sup>5</sup> См.: Наумов, С. Ю. Основы организации муниципального управления / С. Ю. Наумов, А. А. Подсумкова. М.: Издат. центр IPR Media, 2009. С. 65.

<sup>6</sup> Мелехин, А. В. Теория государства и права. М.: Маркет ДС, 2009. С. 48.

6. Реализация приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения в первом полугодии 2006 г. (по материалам Минздравсоцразвития РФ) // Здравоохранение. 2006. № 9.

7. Устишкин С.В., Алабин Д.В. Приоритетные национальные проекты в политическом процессе России // Власть. 2009. № 4.

8. Реализация приоритетного национального проекта «Здоровье» в 2009 году. URL: [http://www.saratov.gov.ru/region/nacproject/contem\\_health\\_protect/detail.php?ID=44754](http://www.saratov.gov.ru/region/nacproject/contem_health_protect/detail.php?ID=44754)

9. Программа социально-экономического развития Саратовской области на 2011–2013 годы. URL: <http://www.saratov.gov.ru/government/structure/minesonom/news/detail.php?ID=64689>

10. Володин В. Министр здравоохранения и руководитель фонда ОМС области должны уйти в отставку! // МК в Саратове. 2011. 23 нояб.

11. Астахова А. Несладко жить в Саратове. URL: [http://www.om-saratov.ru/in\\_essence/?ELEMENT\\_ID=21848](http://www.om-saratov.ru/in_essence/?ELEMENT_ID=21848)

12. Андропова А. Нездоровая реакция // Огонёк. 2011. № 40.

13. Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февр.

14. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федер. закон от 21 нояб. 2011 г. № 323-ФЗ // Рос. газ. 2011. 23 нояб.

15. Абросимова И.В., Сазонов А.Ю. Региональная программа развития как средство увеличения ресурсного потенциала региона // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2001. № 3.

**G.N. Dolgova**  
**The Privatization Policy**  
**Consequences**  
**and the Local Government**  
**in the Russian Federation**

The influence of social and economic consequences of privatization on the formation and progress of the local government system is investigated. Acute problems of the current state of the local government structure, connected with the “oligarchical” character of the Russian privatization are revealed.

*Key words and word-combinations:*  
local government, privatization policy.

Исследуется влияние социально-экономических последствий приватизации на формирование и развитие системы местного самоуправления. Выявляются острые проблемы современного состояния структуры местного самоуправления, связанные с «олигархическим» характером российской приватизации.

*Ключевые слова и словосочетания:*  
местное самоуправление, политика приватизации.

УДК 352/353:35.072.81  
ББК 66.3(0).124+67.401.11

*Г.Н. Долгова*

**ПОСЛЕДСТВИЯ ПОЛИТИКИ**  
**ПРИВАТИЗАЦИИ**  
**И МЕСТНОЕ**  
**САМОУПРАВЛЕНИЕ**  
**В РОССИЙСКОЙ**  
**ФЕДЕРАЦИИ**

По объективным показателям приватизация государственной собственности в России самое большое воздействие должна была оказать на развитие системы местного самоуправления. Наделение собственностью и граждан, и объединений, в которых они участвуют по различным интересам, и органов власти, организующих управление и определенный порядок на конкретной территории, призвано было активизировать систе-

му местного самоуправления и помочь строительству новой России снизу – от общества, от конкретных человеческих дел.

Особо ценную роль, на наш взгляд, сыграло бы появление самостоятельных бюджетов у каждого первичного муниципалитета, собственности, пусть и примитивной, базы налогообложения, системы поощрений и распоряжений. Эта законодательно-финансовая самостоятельность местного самоуправления в вопросах местного развития могла бы стать сильным толчком и одновременно стимулом к формированию новых отношений в обществе, построенных на законе, частной собственности, конкретных интересах людей, и тем самым способствовать формированию гражданского общества. Но, хотя отечественными учеными написано много работ о местном самоуправлении, само оно, к сожалению, находится в зародышевом состоянии. И главная, пожалуй, его слабость происходит от того, что приватизация не стала для него реальным толчком, поскольку не наделила необходимыми ресурсами, не узаконила самостоятельное экономическое положение местной власти.

Система местного самоуправления представляет собой важный политический институт, сравнительно новый для нашей страны. Его современная форма базируется политически на вертикальном разделении власти, а экономически – на частной собственности, развитом мелком и среднем бизнесе, большом количестве самостоятельных предпринимателей-налогоплательщиков. Во многом именно этим аспектам посвящен базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1]. Основная идеология этого Закона заключается в создании условий для самостоятельного функционирования населенных пунктов как системы жизнеобеспечения данной местности с ограниченным участием государства. При этом населению передаются полномочия по организации своей деятельности на данной территории. В Законе предусмотрено введение для всех муниципальных образований двухуровневой системы управления, а показателем эффективного функционирования выступает способность органов местного самоуправления своевременно, в полном объеме, качественно удовлетворить те запросы населения, которые возлагаются именно на муниципальный уровень управления.

Наблюдение за текущей практикой функционирования местного самоуправления в российских регионах показывает, что становление его как эффективной системы происходит крайне медленно, напряженно, и социально-экономические последствия приватизации являются едва ли не самой важной и ответственной среди имеющихся проблем.

В Конституции РФ провозглашен и закреплён вариант местного самоуправления, отделённого от государственных структур власти. Однако этот вариант, не имея глубоких корней в обществе и мало соответствуя режиму государственной власти, утвердившемуся к середине 1990-х годов, многие годы не получал должного развития. До сих пор узаконенная форма местного самоуправления в России остается неэффективной. Очевидны ее слабости и проблемы: острая нехватка финансовых средств для качественного исполнения полномочий; низкий уровень профессионализма муниципальных служащих; огромная зависимость от государственных федеральных и региональных структур власти; отсут-

ствии необходимых правовых, организационных и материально-технических условий для успешного функционирования [2–4]. На протяжении 1990-х и 2000-х годов неоднократно принимавшиеся законодательные акты о местном самоуправлении, различные изменения в налоговой политике, относившейся к муниципальной системе, ничего всерьез не меняли в отношении государства к местному самоуправлению, которое оставалось для государства второстепенным общественным институтом. Находясь в подчиненном, зависимом от государственных структур и госбюджетов разных уровней положении, местное самоуправление в подавляющем большинстве регионов не раскрывает своих потенциальных возможностей в реализации интересов населения и местных территорий.

Существенной причиной многих сложностей в развитии местного самоуправления на территории российских регионов является, по нашему мнению, характер проведенной приватизации.

Объективно наделение миллионов людей собственностью, возможностью вести свой бизнес, самостоятельностью в ведении предпринимательской деятельности должно было поднять социальную активность населения, оживить в нем имеющиеся потенции к самоуправлению. Одновременно с этим формирование массового слоя предпринимателей, активных экономических отношений призвано обеспечить самостоятельные бюджеты, экономическую самостоятельность муниципальных образований, по крайней мере для большинства из них, а для остальных – если не самостоятельность, то и не полную зависимость от регионального и федерального уровней управления. Хозяйственная деятельность обязательно способствует развитию хозяйского отношения людей к родному дому, улице, поселку, территории своего проживания, к участию в управлении процессами и мероприятиями по благоустройству собственной среды обитания.

К сожалению, российская приватизация не создала этих необходимых для местного самоуправления экономических условий. По данным доктора экономических наук Г. Батова, в подавляющем большинстве сельских и во многих городских поселениях отсутствуют постоянные источники налоговых поступлений, а те налоги, сбор которых делегируется местным органам самоуправления, не обеспечивают нормальной жизнедеятельности населения в силу их недостаточности. Роль местных налогов как инструмента формирования бюджета крайне низка. Их доля в структуре налоговых доходов местных бюджетов оценивается в 55–60%, а реальная величина их мизерна в сравнении со стоящими перед органами местной власти социальными задачами [5, с. 81–83]. В результате муниципалитеты не могут быть значимыми субъектами социальной политики и управления вообще. Все это проистекает от низкой экономической активности населения, от слабо развитых финансово-экономических отношений.

Приватизация не создала ни широкого слоя собственников, ни эффективно-го мелкого и среднего бизнеса, чья деятельность и призвана обеспечивать наполнение местных бюджетов. Крупный капитал формирует федеральный и отчасти региональные бюджеты, от которых и зависит финансирование местного самоуправления.

Весьма показательным финансово-экономическое положение местного самоуправления и в том смысле, что немалое число муниципалитетов даже не име-

ют своей собственности. Так, в Приволжском федеральном округе муниципальной собственностью владеют только 84% муниципальных образований [6, с. 22].

Обзор региональных СМИ Саратовской области дает возможность оценить состояние системы местного самоуправления в этом большом регионе России, выявить проблемы данного уровня управления. Сразу бросается в глаза острая нехватка финансовых ресурсов на местном уровне. Это относится и к городам, и к сельским районным центрам, и тем более к небольшим поселениям.

В городах, в том числе в областном центре, постоянно не хватает средств на самое необходимое: переселение людей из аварийного и ветхого жилья, ритмичное коммунальное обслуживание, уборку и вывоз мусора, поддержание дорог в нормальном состоянии, особенно в зимнее время, озеленение территорий и надлежащий уход за парками и скверами, освещение улиц, транспортное обслуживание населения и некоторые другие сферы. Особенно этим страдают Саратов, Балаково, Вольск, Красноармейск, Петровск.

В сельских районах острые затруднения вызывает решение таких задач, как снабжение населения питьевой водой и топливом, торговое и медицинское обслуживание, обеспечение дорожно-транспортного сообщения, особенно в осенне-зимний период, а во многих местах и в пору весеннего разлива рек. На протяжении ряда последних лет нарастает, дойдя до критического состояния, проблема водоснабжения во многих заволжских, степных районах области. Сокращение запасов воды в реках и прудах, обмеление и полное высыхание водоемов, из которых запитывались водой сотни сел, деревень и большие районные центры, резко ухудшило качество жизни для десятков тысяч семей саратовского Заволжья. Ресурсов для разрешения этой проблемы местные власти не имеют даже в минимальных размерах. Понятно, что такая власть не может пользоваться авторитетом у населения.

Экономическое объяснение подобной обстановки с финансовым положением муниципалитетов во многом кроется в последствиях приватизации. С одной стороны, концентрация капиталов в руках узкого слоя лишила страну массового предпринимательства и хозяйственной активности населения [7, с. 29], с другой – олигархическое господство на рынке и чиновничий беспредел в отношении мелких и средних собственников существенно ограничивают возможности реализации своей продукции для нормального бизнеса и вообще развитие товарно-денежных отношений. Фактами вопиющего давления на российский рынок со стороны олигархов и чиновников являются трудности в реализации зерна, мяса и других сельскохозяйственных продуктов отечественными производителями. Многие из них по этой причине разоряются, бросают поля и фермы вместо нормальной деятельности, которая и приводила бы к наполнению местных бюджетов.

Социально-экономические, психологические и идеологические последствия приватизации обусловили возникновение сложных, а порой и острых проблем местного самоуправления в российских регионах. Если выделить наиболее из них часто повторяемые и весомые, то получится следующая совокупность проблем, сдерживающих развитие основных институтов муниципального управления и препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления: 1) слабая экономическая основа местного самоуправления, не обеспечиваю-

щая в подавляющем большинстве случаев формирования дееспособного бюджета; 2) незавершенность законодательной базы, необходимой для эффективного функционирования органов местного самоуправления и их взаимоотношений с государственными органами и общественными организациями; 3) социальная пассивность населения, не считающего необходимым участвовать в деятельности муниципалитетов, не воспринимающего их в качестве авторитетной, самостоятельной и эффективной власти; 4) реальная неспособность очень большой части муниципалитетов исполнять всю совокупность функциональных полномочий, возложенных на них российским законодательством; 5) все более явно проявляющаяся в деятельности федеральной и региональной исполнительной власти тенденция к огосударствлению самого института местного самоуправления. Имеются и другие сложные проблемы, но, думается, этих достаточно для осознания крайне низкого уровня муниципального управления в нашей стране на данный момент. Основные из этих проблем напрямую связаны с последствиями проведенной в России неэффективной приватизации государственной собственности. Проведем краткий анализ содержания названных проблем местного самоуправления.

Экономическое состояние подавляющего большинства муниципалитетов действительно плачевное. Мало-мальски значимой собственностью они, кроме областных центров, обычно не располагают. Деньги от добычи и реализации природных ресурсов в их бюджеты, за редким исключением, не поступают. Налоги от производственной сферы промышленности и сельского хозяйства неустойчивы. Местная экономика не способна создать нормальные бюджеты муниципалитетов. В подобной экономической и финансовой ситуации сложно, а то и нелепо говорить о «самоуправлении». Вообще доля местных бюджетов в совокупном бюджете страны из года в год снижается, а это значит, что снижается и уровень фискальной автономии муниципалитетов.

В острую проблему последних лет превратилось исполнение муниципалитетами возложенных на них функциональных обязанностей. После осуществления в 2005–2007 гг. дальнейшего разграничения полномочий между уровнями публичной власти произошло расширение перечня вопросов местного значения, большая часть которых требует увеличения расходных обязательств муниципальных образований. Общее количество полномочий муниципалитетов достигло сорока позиций. Но реальное финансовое положение муниципальных образований не улучшалось. Более того, в условиях происходящего финансово-экономического кризиса оно стало хуже. Возникла серьезная диспропорция между возложенными обязательствами и возможностями их осуществления. Например, в Краснодаре в 2008 г. для исполнения возложенных на органы местного самоуправления полномочий необходимо было в 10 раз больше финансовых средств по сравнению с имеющимися [8, с. 20].

Отсутствие средств в местных бюджетах тут же породило массовый процесс делегирования муниципальных полномочий на вышестоящий уровень. Большинство поселений оставляют себе лишь наименее затратные позиции, передавая сложные и дорогостоящие полномочия на уровень городов или районов. Из ведения муниципальных образований на какое-то время исчезают обязательства по организации коммунального и транспортного обслуживания населения,

обеспечения услугами связи, здравоохранения, торговли, культуры, бытового сервиса, физкультуры и спорта и многие другие. Полномочия перемешиваются, людям сложно ориентироваться в реализации своих потребностей и интересов. Вместе с этим возникает большая зависимость качества жизни граждан от более высоких и часто государственных инстанций, муниципалитеты теряют положение института власти.

Сложный разрыв между полномочиями и ресурсами, который в настоящее время представляется распространенным в муниципальной практике, порождает тенденцию к огосударствлению местного самоуправления, что означает непосредственное нарушение или игнорирование Конституции РФ. Эта тенденция подкрепляется и несовершенством законодательства, и советским опытом управления, и практикой администрирования, широко используемой современным чиновничеством, особенно в структурах исполнительной власти государства. Эксперты находят в действующем законодательстве ряд позиций, которые свидетельствуют о существенном влиянии государства на местное самоуправление, о внедрении в него чисто государственных отношений. Эти позиции заключаются в том, что в работу выборных органов местного самоуправления муниципального района и городского округа включено осуществление отдельных государственных полномочий; ограничена самостоятельность местного самоуправления в сфере определения вопросов местного значения и полномочий муниципалитетов, законом определяется четкий список вопросов местного значения; в законодательстве предусмотрены формы прямого федерального регулирования и прямого контроля со стороны субъектов РФ по вопросам местного значения; государство устанавливает состав расходных обязательств муниципальной власти, вся финансовая деятельность муниципалитетов детерминирована жесткими нормативами бюджетных расходов, спускаемыми из центра [10, с. 11; 11, с. 94–95].

Проведенный анализ подтверждает наличие существенных воздействий проведенной приватизации на состояние местного самоуправления в России. Институт местного самоуправления пока имеет значительное количество слабостей, порожденных приватизацией: многие структуры лишены собственности, не имеют на своей территории серьезной экономики, а значит, хорошей налогооблагаемой базы, зато имеют бедное и социально-пассивное (пассивность во многом также порождена несправедливой приватизацией) население, что отрицательно сказывается и на бюджете, и на деятельности муниципалитетов. Можно констатировать, что местное самоуправление представляет собой не эффективную систему с четкой структурой, кругом обязанностей и финансовых ресурсов для осуществления своих полномочий, а сильно зависимое от федеральных и региональных властей образование, к которому население не испытывает большого доверия.

#### Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп.). // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2006. № 1. Ст. 9, 10, 17; № 31 (ч. 1). Ст. 3427, 3452.
2. Воронков А. Основные тенденции в развитии отношений государственной власти и местного самоуправления (Взгляд из региона) // Власть. 2007. № 9.



3. Местное самоуправление в России и Германии: история и современность: материалы междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д, 2010.

4. Яковлев В. О ходе реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: выступление в Государственной Думе РФ // Муниципальная власть. 2006. № 5.

5. Батов Г. Проблемы организации местного самоуправления // Экономист. 2008. № 3.

6. Андриюшина Е. Местное самоуправление в современной России: драматизм становления // Власть. 2006. № 1.

7. Мусин М. Трудовая нищета: закономерность или случайность? // Российская Федерация сегодня. 2008. № 2.

8. Тимченко В.С., Пронина Л.И. Повышение эффективности работы органов местного самоуправления // Финансы. 2008. № 9.

9. Левина И.В. Установление задач и прозрачность местного бюджета: межбюджетные отношения // Местное самоуправление в России и Германии: история и современность: материалы междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д, 2010.

10. Самодин С. Основные тенденции и противоречия реформы местного самоуправления в России // Власть. 2007. № 7.

11. Сергеев А.А. Об участии граждан в осуществлении местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2007. № 4.

**N.F. Zhirnov**  
**Political Regime and Targets**  
**of the State**

Political regime is considered as a phenomenon. Its role in the implementation of state targets is revealed.

*Key words and word-combinations:*  
political regime, targets, the State.

Политический режим рассматривается как явление. Показана его роль в реализации целей государства.

*Ключевые слова и словосочетания:*  
политический режим, цели, государство.

УДК 321  
ББК 66.03

**Н.Ф. Жирнов**

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ**  
**И ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВА**

Любое государство основано на определенном порядке, преследующем конкретные цели. В непосредственной связи с этим для характеристики функциональной стороны государства употребляется термин «политический режим».

Политический режим привносит в государство целеполагание и активное начало. Он обуславливает методы, которыми будут решаться поставленные государством цели или задачи. Но по своей сути политический режим – явление более многогранное, чем просто составной элемент формы государства, поскольку формируется в результате деятельности не только государства, но и иных политических структур. Таким образом, суть

Измайлов Газинур Илгизович

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ВЗАИМОСВЯЗЬ И ВЗАИМОВЛИЯНИЕ**

В статье освещается уровень развития современного местного самоуправления в России. Рассматриваются взаимосвязи и взаимовлияния политического режима и местного самоуправления с политологической точки зрения: что шире - политический режим или местное самоуправление, что является независимой переменной, а что зависимой?

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2012/4-2/20.html](http://www.gramota.net/materials/3/2012/4-2/20.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2012. № 4 (18): в 2-х ч. Ч. II. С. 78-82. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2012/4-2/](http://www.gramota.net/materials/3/2012/4-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

*Список литературы*

1. Вруцевич М. С. Руководство для консисторий, духовных следователей духовенства. СПб., 1909.
2. Государственный архив Воронежской области (ГАВО). Ф. И-84. Оп. 1.
3. Государственный архив Тамбовской области (ГАТО). Ф. 181. Оп. 1.
4. Ершов Б. А. Взаимоотношения Русской Православной Церкви с обществом и властью в губерниях Центрального Черноземья в XIX – начале XX в. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 5 (11) Ч. 3. С. 58-60.
5. Ершов Б. А. Социально-психологическая характеристика священнослужителей губерний Центрального Черноземья в XIX – начале XX в. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 8 (14). Ч. 1. С. 91-94.
6. О должностях пресвитеров приходских. Изд-е 1-е. СПб.: Синодальная тип., 1776. 287 с.
7. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). СПб., 1830. Собр. I. Т. IV. № 2470.
8. Полное собрание постановлений и распоряжений по ведомству православного исповедания Российской империи. Петроград: Типография 1-ой Петр. Трудовой Артели, 1915. 948 с.
9. Устав духовных консисторий, изъясненный с объясн.: сборник действующих по духовному ведомству узаконений: настольная книга / под ред. Ф. В. Ливанова. СПб.: Тип. М. Хана, 1871. 192 с.

**STATE-LEGAL REGULATION OF RUSSIAN ORTHODOX CHURCH ACTIVITY WITHIN  
CENTRAL BLACK EARTH PROVINCES IN THE XIX<sup>TH</sup> – THE BEGINNING OF THE XX<sup>TH</sup> CENTURY**

**Bogdan Anatol'evich Ershov**, Ph. D. in History  
*Department of History and Political Science  
Voronezh State Technical University  
bogdan.ershov@yandex.ru*

The author characterizes the state-legal status of Russian Orthodox Church within Central Black Earth provinces in the XIX<sup>th</sup> – the beginning of the XX<sup>th</sup> century, shows that the policy pursued by the state in relation to Orthodox Church was aimed at the Church spiritual and moral prestige escalation, as well as the solution of those social problems that state authorities could not cope with alone.

*Key words and phrases:* Church; clergy; state; eparchy; synod; charter; consistory; law.

УДК 32

*В статье освещается уровень развития современного местного самоуправления в России. Рассматриваются взаимосвязи и взаимовлияния политического режима и местного самоуправления с политологической точки зрения: что шире – политический режим или местное самоуправление, что является независимой переменной, а что зависимой?*

*Ключевые слова и фразы:* местное самоуправление; политический режим; общество; государство; централизация и децентрализация системы управления.

**Газинур Илгизович Измайлов**

*Кафедра социологии и политологии  
Ульяновский государственный университет  
gazikizmaylov@mail.ru*

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:  
ВЗАИМОСВЯЗЬ И ВЗАИМОВЛИЯНИЕ<sup>©</sup>**

Предметом данного исследования является уровень развития современного местного самоуправления в России.

Целью данной работы является исследование взаимосвязи и взаимовлияния политического режима и местного самоуправления.

В статье рассматривается влияние современного типа политического режима в России на развитие местного самоуправления.

Исторический опыт человечества говорит о том, что решить основные задачи демократического государства можно только при высокоразвитой системе самоуправления. Гражданская активность, внесударственные проявления общественной жизни людей и прочие процессы формируются в местных сообществах, поэтому институт местного самоуправления имеет большое значение.

Важнейшая задача современности – объединить интересы государства, личности и всего общества. Ведь очень важно гармонизировать права человека, его свободы с интересами государства. Такое направление местного самоуправления позволяет существовать современному демократическому правовому государству, для которого наивысшую ценность представляет человек со всеми своими правами и свободами.

Публичная власть состоит из нескольких элементов, в число которых, без сомнений, входит и местное самоуправление. Его особенность в двойственной природе – политической и социальной. С одной стороны, органы самоуправления объединены в одну систему управления страной. Местное самоуправление само формирует бюджет, работает на основе законов и нормативных актов, собирает налоги. С другой стороны, самоуправление считается неотъемлемой частью гражданского общества. С такого ракурса объект управления и его субъект совпадают. К принципам самоуправления относят свободу, равенство и участие в управлении. Его можно считать своеобразной альтернативой государственного управления.

Сегодня актуальной проблемой является взаимодействие местного самоуправления и государства, соотношение государства и общества, правового государства и гражданского общества.

На протяжении всей истории государственности прослеживается тесная органическая взаимосвязь между развитием государства и самоуправлением. Как отмечает Е. М. Ковешников, в различных типах государства, при разных политических режимах существовали различные модели местного самоуправления, которые в конечном счете всегда следуют за государственным развитием, подчиняясь предписаниям, которые устанавливает государство, будь то в форме правовых норм либо в форме директивных указаний, и тем самым практически всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима [3].

Такая взаимосвязь государственных и самоуправленческих начал обусловлена более глубинными и объективными факторами, в числе которых степень социально-экономической зрелости общества, соотношение и расстановка социальных групп – классовых, сословных, этнических и т.д., характер их борьбы или сотрудничества, духовные, национальные, культурные традиции, особенности геополитического положения, исторического развития, демографического состояния общества [Там же].

В странах с демократическим политическим режимом и рыночной экономикой органы местного самоуправления рассматриваются в качестве самостоятельной, во многом независимой от государственной власти структуры политического и социального управления, призванной решать множество вопросов, имеющих жизненно важное значение для общества на местном уровне.

Как социальное явление, местное самоуправление очень многогранно и имеет массу аспектов и особенностей. Как видно из исторического опыта, далеко не всегда государство решало вопросы посредством самоорганизации. А это значит, что самоуправление не всегда существовало. Современное самоуправление является результатом сложнейшего компромисса интересов общественности и государства. Если исходить из этого факта, то можно сказать, что самоуправление – это система взаимодействия сообществ и государства, задачей которого является определение общих интересов.

Под государством понимают представительство интересов общества, силу, которая стоит над обществом, однако изначально оно являлось политическим господством одних людей над другими, на деле государства раннего и позднего периода редко выражали именно общие интересы.

Если говорить о самоуправлении, то можно отметить, что оно является нормальным явлением жизни любого общества, формой его самоорганизации. Но и государство можно назвать системой самоорганизации общества, ведь оно также является социальным институтом. Суть вопроса связана с определением параметров отношения государственных и самоуправленческих систем, их влиянием на общество, отделением от общества и функционированием как самостоятельного явления.

В ходе всей истории государственности заметна неразрывная связь развития государства и самоуправления. На всех этапах развития государственных форм существовали разные виды самоуправления, однако все они неразрывно следовали за государственной властью, подчиняясь ее влиянию, поэтому самоуправление всегда зависело от типа устройства государства, политического режима и формы правления.

Эту связь объясняют сложные и глубокие причины, такие как уровень социальной и экономической зрелости социума, отношения разных социальных групп, культурные и национальные традиции, демографическое положение и многое другое.

Современное местное самоуправление как вид самоорганизации общества обладает признаками общественного и властного института. Как уже говорилось выше, это типичная для самоуправления двойственная система общественно-политического института. В широком смысле слова местное самоуправление представляет собой институт самоорганизации социума. Из-за двойственности оно может реализоваться и как общественный, и как властный институт. Помимо этого, самоуправление способно быть и территориально общественным.

Очень важно понимать общие принципы, которые лежат в основе деятельности государственной власти и органов местного самоуправления. К ним относятся: народовластие, гласность, законность, выборность органов, самостоятельность и независимость этих органов, разграничение полномочий и прав и многое другое.

Местное самоуправление, несомненно, является важнейшим социальным институтом общества. С 2006 года полностью вступил в силу Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5, ст. 3822] (далее – Закон 131-ФЗ), новый этап реформы местного самоуправления должен был завершиться. Однако практика показала, что местное самоуправление как форма осуществления народом своей власти пока не состоялось.

Так, К. Шуба пишет: «К числу важных проблем, которые вскрыла практика внедрения новых принципов местного самоуправления, относится несоответствие установок законодательства, рассматривающего эти принципы как базовый элемент самоуправляемого гражданского общества, и устоявшегося в менталитете общества отношения к органам местного самоуправления как к органам государственной власти низового уровня. Причем подобного рода отношение свойственно и обычным гражданам, и самим муниципалам, и в значительной мере представителям региональной государственной власти. В значительной степени это наследие советского периода с его фактическим отсутствием самого понятия “гражданское общество”» [9].

Таким образом, и на современном этапе развития население воспринимает местную власть как низовой уровень государственной. Население ждет от местной власти действий и реформ, при этом не прилагая в основной своей массе усилий для создания местного сообщества.

Мы наблюдаем низкую социальную активность и общую пассивность жителей в решении местных проблем.

Законом 131-ФЗ предусмотрено осуществление местного самоуправления гражданами в виде различных объединений. Так, одной из форм может быть территориальное общественное самоуправление (ТОС). Создание таких объединений могло бы стать эффективным проводником чаяний жителей. Одно дело, когда отдельные граждане обращаются со своими проблемами в местные органы, другое – когда от их лица выступает ТОС и ставит вопросы перед чиновниками.

Как отмечает С. К. Викулова, местное самоуправление является частью гражданского общества. Оно реализуется в пределах муниципальных образований и включает в себя элементы самоорганизации населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения. Оно обеспечивается во взаимодействии органов местного самоуправления с населением. Это взаимодействие является важным элементом системы социальных взаимодействий и в рамках города как муниципального образования [2, с. 8].

Однако все эти элементы взаимодействия в настоящее время утрачены. Органы самоуправления гораздо больше зависят от государственных органов, они не находят общий язык с населением. Таким органам присущи все недостатки, характерные для властной бюрократии, – волокита, некомпетентность, коррупция.

С. К. Викулова справедливо отмечает: «Проблемная ситуация состоит в том, что конституционное разделение публичной власти, признание местного самоуправления в качестве одной из самостоятельных форм народовластия входит в противоречие с реальным состоянием организации деятельности граждан и соответствующих органов самоуправления определенной территорией. Происходит значительная задержка с реализацией законодательно закрепленных положений о самоуправлении» [Там же, с. 9].

Участие населения сводится к участию в местных выборах, да и то очень неактивное. Эксперты считают, что «важнейшей институциональной проблемой формирования местного самоуправления в современной России является то, что оно пока так и не обрело в полной мере своего потенциально главного субъекта, ключевого игрока – сообщества граждан, проживающих на конкретной территории» [7, с. 5].

Общее равнодушие населения к самоуправлению не оправдывает ожидания и местной власти. Взаимодействие органов местного самоуправления и местного сообщества как субъекта самоуправления является важной современной социально-политической проблемой.

Мировой опыт ясно дает понять, что правильное функционирование государства невозможно без жизнеспособной системы местного самоуправления. В демократических государствах муниципальные органы не подчиняются администрации из центра, они финансово независимы, владеют своими службами. Так, центральная власть не имеет права давать указания самоуправлению, менять решения. Такой принцип называется принципом территориальной децентрализации.

Такая самостоятельность бывает разной степени и зависит от политического режима государства. Наиболее всего независимыми от центра являются органы самоуправления в странах, которые провозглашают автономию местного самоуправления. Так, в странах англосаксонской системы самоуправления более самостоятельно, чем в странах континентальной правовой семьи. Сегодня это различие становится все менее заметным. Сейчас в развитых странах самостоятельность самоуправления более заметна, чем в странах развивающихся, где гражданское общество сильно зависит от политической позиции центра. Иными словами, есть такие политические режимы, которые благоприятствуют развитию гражданского общества, и, напротив, имеются такие, которые методично подавляют гражданскую инициативу и основанное на ней самоуправление.

Несмотря на наличие в Основном Законе страны положений, дающих право характеризовать ее как демократическую, в реальной действительности политическая система России во многом не отвечает общепринятым критериям демократии, важнейшие из которых – репрезентативность (представительность) власти, ее ответственность перед обществом, наличие действенного общественного контроля за властью. Аналитики характеризуют эту систему терминами «авторитарная демократия», «режимная система», связывая ее возникновение со слабостью государства и незрелостью гражданского общества [8].

В рамках российской политической системы уживаются как демократические, так и недемократические методы осуществления власти, что позволяет говорить об амбивалентности (двойственности) современного политического режима. Российский политолог Ю. Красин акцентирует внимание на том, что политическая система нынешней России представляет собой «странный антиномичный симбиоз демократии и авторитаризма,

ограничивающий возможности демократического развития и затрудняющий политическое самоопределение страны» [4, с. 125].

Вполне очевидно, что этот режим не может быть описан только с помощью характеристик «авторитаризм» и «демократия». По мнению одного из реформаторов перестроечной волны А. Яковлева, проблема России заключается в том, что она «находится в состоянии давнего противоборства двух основных тенденций – либерализма и авторитаризма, определяющих на самом деле будущее России» [11, с. 8].

Такая неопределенность приводит к проблемам и в таком виде общественных отношений, как местное самоуправление. Россия пытается строить современную систему управления, которая подразумевает и самоуправление, и государственную власть. Важно отметить, что на сегодня нет отработанной концепции и основ местного самоуправления, так как нет соответствующего опыта, не разработана теория и подход к определению роли местного самоуправления в современном российском обществе.

Согласно Конституции Российской Федерации власть осуществляется через институты государственной власти и власть местного самоуправления. Поэтому таким важным является определение соотношения государственного и общественного элементов в стране.

В течение истории развития самоуправления в нашей стране стало очевидным, что местное самоуправление является местным продолжением власти общегосударственного уровня. Но в то же время самоуправление обладало качествами самостоятельной и иногда даже независимой структуры.

Отличительной чертой современного этапа развития России является поиск решения проблем централизации и децентрализации системы управления, а также разграничение обязанностей и полномочий регионов, муниципалитетов и федерального центра. Так, самоорганизация регионов играет важную роль в проведении реформ в стране. Сейчас есть два подхода и мнения относительно дальнейшего развития института местного самоуправления в России. С точки зрения первого подхода самоуправление должно быть максимально отделено от государственного управления, конечно, кроме правового аспекта. Второй подход заключается в сильной привязке самоуправления к государству. Такие точки зрения хорошо демонстрируют проблемы и пробелы в современном регулировании федерального и регионального законодательства.

В этой связи справедливо замечание Л. Рогозиной: «Закон о местном самоуправлении, безусловно, содержит как положительные, так и отрицательные элементы, но получилось так, что первые, в отличие от вторых, не реализовались. Закон вообще представляет собой смесь абсолютно разных идеологий, и в том, что только одна из них – идеология централизации – стала доминирующей, в какой-то мере сыграли роль внешние обстоятельства, а в какой-то мере – слабость и утопичность других, вроде бы более «правильных» идей, которые тоже в нем присутствуют. Можно выделить минимум четыре совершенно разные, во многом противоречащие друг другу концепции, содержащиеся в исходном тексте закона. Это идеология разграничения полномочий, идеология приближения власти к населению, это, как ни странно, идеология повышения финансовой самостоятельности местного самоуправления и, наконец, та самая идеология централизации, которая в результате и возобладали» [6].

Итак, одна из самых актуальных задач современности – реформирование института самоуправления таким образом, чтобы он соответствовал и нуждам современной России, и принципам Европейской Хартии местного самоуправления. Так, на первый план выходит проблема совместного функционирования государственного управления и самоуправления на местах. Важнейшей задачей помимо формирования местного самоуправления является разработка системы сдержек для разных уровней власти, которые и обеспечат гарантии осуществления самоуправления. Только так развитие будет стабильным и успешным.

Осмысление процесса становления местного самоуправления – это задача науки. А вот само становление – задача для государственной власти на всех уровнях. Роль науки сложно здесь переоценить, ведь для успешной практики необходима прочная научная база и основа. Исходить здесь необходимо из того, что государство не имеет права формировать структуры самоуправления. Они появляются сами и снизу. Здесь задача государства состоит в обеспечении подходящих для этого правовых и организационных условий, политической атмосферы, которая должна повсеместно развивать местное самоуправление, в особенности на низовом уровне, в установлении демократического политического режима.

Развиваться местное самоуправление может только при условии, что государство поддерживает его решения, в основе которых лежит инициатива населения. В России это развитие тормозится некоторыми проблемами, например, такими как отсутствие правового нормативного регулирования разграничения полномочий, бессистемность и несогласованность действий разных подразделений, низкий уровень финансовой и экономической самостоятельности муниципалитетов и многое другое.

Итак, что же первично – политический режим или местное самоуправление? Весь ход истории показывает, что в процессе возникновения общества с государственной организацией самоуправление утрачивает свою изначальную самостоятельность. Данный институт в ходе развития либо становится придатком государственной структуры, продолжением государственной власти на местном уровне, либо обособленным от государства институтом гражданского общества. Но в любом случае местное самоуправление действует в рамках государственно-правовых предписаний.

Развитие государства и местного самоуправления происходило параллельно в тесной взаимосвязи. Однако развитие местного самоуправления всегда следовало за развитием государства, подчиняясь его предписаниям, полностью завися от того или иного политического режима. Следовательно, местное самоуправление всегда зависит от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима.

Итак, можно сделать вывод, что политический режим государства первичен, а система местного самоуправления вторична.

Местное самоуправление в значительной степени зависит от политического режима, что особенно ярко проявилось в России.

В последнее время наблюдается усиление авторитарных тенденций в политическом режиме России. Это обусловлено принятой в 1993 г. Конституцией, в которой перераспределение полномочий явно смещено в сторону исполнительной власти, и особенно Президента. Реальных рычагов воздействия на его политику у других ветвей власти нет. Следовательно, можно прийти к выводу, что умеренный авторитаризм в «центре» приводит к усилению авторитарных тенденций на «периферии» [10].

Можно полностью согласиться с мнением О. Б. Алексеева, который пишет: «Между гражданским обществом и местным самоуправлением имеет место отношение *коэволюции*, благодаря которому одно развивается лишь в меру развития другого... Развитость местного управления, наличие политических и экономических перспектив его дальнейшего роста в ткани государственной жизни остается важнейшим критерием оценки того направления, по которому России предстоит вытупываться из сложнейшей кризисной ситуации, в которую она попала. На каком бы градусе либерализма/авторитаризма не кристаллизовался политический режим в России ближайшего будущего, без местного самоуправления, без инициативы граждан в делах достойного жизнеобеспечения и поддержания правопорядка ей не обойтись. Вопрос только в том, будет ли это самоуправление теневым, криминализованным и коррумпированным самоуправством или легитимным самоуправлением, удовлетворяющим нормам права и обыкновениям гражданского общества» [1].

Ведя разговор об отношениях местного самоуправления и государственного управления, важно сказать, что самоуправление – это форма непосредственной и представительной демократии. Роль общественных начал в самоуправлении заключается в повышении уровня политической и общественной активности населения страны. Сочетание социального и государственного имеет большое значение для практики самоуправления. Такое единство помогает решать очень важные проблемы страны.

Если взглянуть на исследуемый вопрос более широко, то можно увидеть, что элементы государственного управления и местного самоуправления являются элементами одной системы – системы социального управления, публичной власти, которая поддерживает жизнь общества как единое целое. Чем больше страна, тем сложнее управлять страной централизованно посредством одних только чиновников, тем важнее становится роль самоуправления как элемента общего управления государством.

#### Список литературы

1. **Алексеев О. Б.** Активный город и местное самоуправление [Электронный ресурс]. URL: [http://sbiblio.com/biblio/archive/alexeyev\\_aktivgorod/](http://sbiblio.com/biblio/archive/alexeyev_aktivgorod/) (дата обращения: 25.12.2011).
2. **Викулова С. К.** Взаимодействие органов местного самоуправления с населением: проблемы регулирования социальной напряженности: дисс. ... канд. социол. наук. М., 2010. 150 с.
3. **Ковешников Е. М.** Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2002. 272 с.
4. **Красин Ю. А.** Российская демократия: коридор возможностей // Полис. 2004. № 6. С. 125-135.
5. **Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации:** Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 25.07.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2003. № 40.
6. **Рогозина Л.** Организация местного самоуправления в России: итоги реформ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.intelros.ru/readroom/nz/nz-75-1-2011/8697-organizaciya-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii-itogi-reform.html> (дата обращения: 26.12.2011).
7. **Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития:** сводный доклад по результатам полевых исследований: июнь-декабрь 2008 г. / под общ. ред. проф. И. Ю. Юргенса. М.: Экон-Информ, 2009. 84 с.
8. **Смолин О. Н.** Политический процесс в современной России: учебное пособие. М.: Проспект, 2004. 326 с.
9. **Шуба К.** Местное самоуправление в современной России: достижения и проблемы // Власть. 2010. № 8. С. 65-71.
10. **Эпштейн Е. Е.** Влияние глобального экономического кризиса на федеративный аспект функционирования политической системы Российской Федерации // Глобальный экономический кризис: реалии и пути преодоления: сборник научных статей / под ред. В. В. Тумалева. СПб.: НОУ ВПО «Институт бизнеса и права», 2009. Вып. 7. С. 333-338.
11. **Яковлев А. Н.** Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 5-15.

#### POLITICAL REGIME AND LOCAL SELF-ADMINISTRATION: INTERRELATION AND MUTUAL INFLUENCE

**Gazinur Ilgizovich Izmailov**

*Department of Sociology and Political Science*

*Ul'yanovsk State University*

*gazikizmaylov@mail.ru*

The author discusses the developmental level of modern local self-administration in Russia, and considers political regime and local self-administration interrelation and mutual influence from political point of view: what is wider - political regime or local self-administration, which is an independent variable and which is a dependent one?

*Key words and phrases:* local self-administration; political regime; society; state; administration system centralization and decentralization.

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ<sup>1</sup>

**КОНЯХИН Виталий Вячеславович**

Тамбовский государственный университет им. Г. Р. Державина,  
аспирант кафедры международных отношений и политологии,  
e-mail: konyahin\_vitalii@mail.ru

В статье анализируются основные теоретико-методологические аспекты взаимодействия государственного управления и местного самоуправления. Автор статьи на основе опубликованных в разное время исследований зарубежных и российских ученых прослеживает развитие основных идей и концепций, касающихся изучения политико-правовых механизмов взаимодействия и взаимоотношения государственного управления и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** государственное управление, местное самоуправление, политико-правовые механизмы взаимодействия, модели взаимоотношений.

Проблема взаимоотношений государственного управления и местного самоуправления в политической науке недостаточно изучена, несмотря на то, что отдельные аспекты теории и практика взаимоотношений, политико-правовые механизмы взаимодействия институтов обсуждаются регулярно и достаточно подробно как представителями властных институтов, так и научно-го и экспертного сообщества. Среди работ, посвященных исследованиям взаимоотношений региональных и местных органов власти в современной России, следует выделить монографию В. Гельмана, С. Рыженкова, Е. Белокуровой, Н. Борисовой «Ав-

---

<sup>1</sup> Статья написана в рамках темы «Механизмы и акторы принятия решений: прикладное исследование (на материалах городов европейской части России)» (шифр – 2010-1.1-306-127) федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. (научно-исследовательские работы, лот «Проведение научных исследований коллективами научно-образовательных центров в области юридических и политических наук»).



тономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001», в которой проводится комплексный анализ политики институционального строительства в сфере местного самоуправления как на федеральном, так и на региональном уровне. Политологическое исследование Н. М. Рязанова «Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления (южно-уральский вариант)», который в рамках конкретно-системного подхода рассмотрел региональные аспекты взаимодействия государственной и муниципальной власти на Южном Урале. Взаимодействие двух уровней публичной власти он рассмотрел по схемам «субъект-объектного» и «субъект-субъектного» отношений.

Работу политологов А. Н. Широкова и С. Н. Юрковой «Муниципальное управление: взаимодействие с органами государственной власти», которые подробно рассмотрели особенности и задачи взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на федеральном уровне, а также выделившие организационные формы взаимодействия (определенные структуры, организации), осуществляющие процесс взаимодействия. Также следует выделить работу А. А. Воронкова «Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы», в которой он предпринял комплексное исследование взаимодействия органов местного самоуправления с государственной властью субъекта федерации на материалах Ивановской области. Исследование В. А. Холопова «Формирование модели взаимодействия органов государственной и местной власти в условиях муниципальной реформы (на примере Центрального федерального округа)», в котором он проанализировал механизмы взаимодействия органов федеральной и региональной государственной власти и местного самоуправления в условиях муниципальной реформы в Центральном федеральном округе. Он рассмотрел практические аспекты функционирования системы публичных органов власти, проблемы разграничения предметов ведения и полномочий, характер их взаимоотношений.

Проведенный нами анализ работ, посвященных проблемам взаимоотношений органов государства и местного самоуправления, а также политико-правовым механизмам взаимодействия государственного управления и местного самоуправления, показал, что все решения, принимаемые на федеральном уровне, затрагивающие интересы общества, проходят через местное самоуправление. Отсюда актуален вопрос, какие механизмы взаимодействия необходимо запустить, чтобы местное самоуправление не было дополнением к государственному управлению или своего рода «нижнего линейного звена в иерархии вертикали власти во главе с президентом» [1], а являлось относительно самостоятельным институтом власти? Следует отметить, что под механизмами взаимодействия в политической науке многие исследователи подразумевают «направленность действия («сверху вниз» и наоборот), уровни (местное самоуправление – региональная власть; муниципальный уровень – федеральный уровень)» [2]. Как подчеркивает Т. Ф. Колкнева, «механизм взаимоотношений государства и местного самоуправления предполагает не только одностороннее влияние на муниципалитеты со стороны государства, но и наличие «обратной связи» [3]. А под взаимодействием И. А. Космина понимает «наиболее эффективную и оправданную форму взаимоотношений органов публичной власти, направленную на координацию усилий и совместное решение задач» [4].

Конечно, говорить о каком-либо влиянии местного самоуправления на решения государства не приходится. Поскольку рычагов влияния местного самоуправления на решения, принимаемые государством, затрагивающие вопросы местного значения, не так много. В исследованиях правоведов выделяются два вида: судебный и общественно-политический. Первый вид заключается в возможностях местного самоуправления обжаловать решения органов государственной власти. Второй – в возможности наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями.

Чтобы понять сложную сферу взаимодействия и взаимоотношений государственного управления и местного самоуправления, необходимо разобраться в компетенциях, полномочиях и

финансовой базе этого института. Следует отметить, что большинство исследователей сходятся во мнении, что одной из причин неразвитости местного самоуправления в России является нечеткость и неясность в полномочиях местного самоуправления с региональными органами власти и неопределенность в компетенциях, за что должны отвечать местное самоуправление, а за что государство. Это подчеркивал и президент Российской Федерации в своем послании Федеральному Собранию в 2002–2003 гг. Именно из-за нечеткости и неясности, отсутствия инициативы «снизу», «перегруженности муниципалитетов выполнением государственных полномочий, финансирующихся не в полном объеме» «региональные органы власти занимаются «кураторством» местного самоуправления» [5], т. е. по сути, «государство «сняло с себя» некоторые обязанности по управлению делами местного значения» [6]. А местное самоуправление, решая важные вопросы по управлению собственными делами, не имея финансовых ресурсов, вынуждено обращаться к государству с целью материальной поддержки.

Компетенции, полномочия местного самоуправления, региональной власти и государства прописаны в законодательных актах, в Конституции Российской Федерации. Но, казалось бы, что благодаря практическому опыту законотворчества в России вопросы, связанные с разделением полномочий, не возникнут. Но и здесь были нарушения, как отмечает В. Ф. Абрамов, главные из них: «огосударствление органов местного самоуправления, стремление прописать «сверху» всю структуру и организацию деятельности местного самоуправления, нарушения в регламентации выборов органов и должностных лиц местного самоуправления» [7].

Помимо таких механизмов, как «взаимодействие по инициативе «сверху» и «снизу», Г. Г. Фомина выделяет и горизонтальные. Под горизонтальными механизмами она понимает «сотрудничество государственных и самоуправленческих структур через ассоциации муниципальных образований». А в основе «взаимодействия «сверху» лежит принцип законности, а отношения, основанные по инициативе «снизу» возникают при необходимости разрешить какой-либо вопрос, отнесенный к ком-

петенции региональных органов государственной власти» [2]. Следует отметить, что существуют и другие формы взаимодействия. Выделим основные формы, которые чаще встречаются в исследованиях политологов и правоведов: координация (согласование общих интересов) и контроль, поддержка и сотрудничество, совместная деятельность и др.

Подводя итог, отметим, что взаимоотношения государственного управления и местного самоуправления – это процесс двустороннего взаимодействия, взаимопроникновения. Как подчеркивает Н. Л. Пешин, «выстраивая модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, государство должно исходить из того, что последнее является главным его «союзником» на местах» [8].

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Гельман В. Я.* От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 7.
2. *Фомина Г. Г.* Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления // Полис. 1998. № 4. С. 164.
3. *Колкнева Т. Ф.* Взаимоотношения государства и муниципальных образований: проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 32.
4. *Космина И. А.* Теоретико-правовые аспекты взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Известия Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена. Аспирантские тетради. СПб., 2008. № 37 (80). С. 179.
5. *Воронков И.* Основные тенденции в развитии отношений государственной власти и местного самоуправления (Взгляд из региона) // Власть. 2007. № 9. С. 20-23.
6. *Еремин А. Р.* О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 37.
7. *Абрамов В. Ф.* Становление местного самоуправления в России. Теория местного самоуправления на отечественной почве // Полис. 1998. № 4. С. 166.

8. *Пешин Н. Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: СТАТУТ, 2007. С. 5.

**PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT: THEORETICAL-METHODOLOGICAL ASPECTS OF INTERACTION**

**KONYAKHIN Vitaliy Vyacheslavovich**, Tambov State University named after G. R. Derzhavin, Postgraduate student of the Department of International Relations and Political Science, e-mail: konyahin\_vitalii@mail.ru

The article contains the analysis of main theoretical-methodological aspects of interaction of state administration and local government. On the basis of researches of foreign and Russian scientists published at different times the author traces the development of main ideas and concepts concerning the study of political and legal mechanisms of interaction and interrelations of state administration and local government.

**Key words:** state administration, local government, political and legal mechanisms of interaction, models of interrelations.

УДК 342.9

Н.Ю.Маринчак

### **Местное самоуправление как механизм обеспечения публичной власти**

*В статье на основе анализа действующего отечественного законодательства и литературы рассматривается значение местного самоуправления как самостоятельного субъекта публичной власти. Дается характеристика компетенции местного самоуправления, которая раскрывается через его предметы владения и полномочия.*

*Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, компетенция муниципального образования, субъект компетенции, предметы ведения, полномочия.*

Местное самоуправление как самостоятельный уровень публичной власти обладает определенным самоорганизационным потенциалом. Компетенция самоуправления выступает в качестве необходимого признака самостоятельного статуса данного института. Использование методологии синергетики позволяет оценить содержание и принципы компетентностного подхода к процессам самоуправления, реализуемым в местном сообществе.

Местное самоуправление представляет собой уровень публичного управления, самостоятельное политико-территориальное образование, поэтому при определении его компетенции следует исходить из общегосударственной компетенции. Поскольку последняя определяется с учетом границ территорий Российской Федерации и ее субъектов, то компетенция самоуправления реализуется через компетенцию муниципального образования [1; с. 136].

Подчеркнем, что эффективность системы публичного управления определяется наличием четкой компетенции для всех уровней публичной власти. Поэтому состоятельность и эффективность местного самоуправления также определяется наличием определенной компетенции, обеспеченной соответствующими ресурсами. Именно «компетенционные» особенности самоуправленческой деятельности в наи-

---

*Маринчак Наталья Юрьевна, доцент кафедры гражданского права и процесса Института экономики, управления и права, кандидат социологических наук, г. Набережные Челны; конт. инф.: marinchak.nataly@mail.ru*

© Маринчак Н.Ю., 2011

большей мере отражают сущность данного публично-властного института. В современной литературе отсутствует единая точка зрения на содержание понятия «компетенция». Так, М.Ю.Тихомиров предлагает следующее его определение: «...совокупность установленных нормативными правовыми актами задач, функций, прав и обязанностей (полномочий) государственных органов, должностных лиц, общественных организаций, коммерческих и некоммерческих организаций» [2, с. 231]. Отсутствие формально-правового определения компетенции порождает различные толкования, которые в конечном счете сходятся в оценке ее в качестве системного понятия, включающего предметы ведения и полномочия.

Согласно Т.М.Бялкиной, предметы ведения есть «сферы (области) общественных отношений, которые в соответствии с законодательством отнесены к компетенции муниципальных образований, в рамках которых субъекты местного самоуправления данных муниципальных образований могут принимать определенные решения, совершать иные юридически значимые действия» [3, с. 49]. В то же время органы местного самоуправления обладают правом принимать решения не только при осуществлении полномочий по вопросам местного значения, но и по реализации отдельных государственных полномочий.

Следуя положениям Конституции РФ и Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предметы ведения муниципального образования включают вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления при определенных условиях. При этом вопросы местного значения относятся к исключительным предметам ведения самоуправления, поскольку направлены на непосредственное обеспечение жизнедеятельности местного сообщества.

Предметы ведения муниципальных образований раскрываются в рамках вопросов местного значения, которые в Федеральном законе № 131-ФЗ дифференцируются, исходя из двухуровневой системы местного самоуправления – «поселение – район». Усложнение территориального деления приводит к оформлению особой категории вопросов местного значения – вопросы местного значения межпоселенческого характера.

Ранее действующий Федеральный закон РФ от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исходил из принципа закрытости перечня вопросов местного значения. Органы местного самоуправления были не вправе включаться в решение вопросов, выходящих за рамки установленного перечня вопросов местного значения и переданных им в законном порядке отдельных государственных полномочий, что не только прямо противоречило принципу субсидиарности, но и пресекало для муниципальных образований возможность решения тех вопросов, которые актуальны для населения, но не предусмотрены в списках предметов ведения государства и муниципалитетов. Указанный недостаток был устранен Федеральным законом от 29 декабря 2006 года путем введения списка прав органов местного самоуправления поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений. Подобное решение позволило существенно расширить автономию муниципальных образований в решении ключевых вопросов местного значения. С другой стороны, это решение спровоцировало ряд противоречий. Во-первых, органы местного самоуправ-

ления наделялись статусом самостоятельных субъектов полномочий, предоставленных им муниципальным образованием для действий в его интересах, но также и носителями неких самостоятельных прав, что приводило к отделению интересов органов самоуправления и их должностных лиц от интересов и потребностей местного сообщества. Во-вторых, ликвидировались различия между вопросами местного значения, полномочиями по их осуществлению, государственными предметами ведения и полномочиями, некими новыми правами государственных и муниципальных органов. Это привело к тому, что контролирующие органы стали требовать от муниципальных образований выполнения некоторых государственных полномочий [4, с. 57].

В-третьих, вопросы местного значения стали оцениваться в качестве обязанностей органов местного самоуправления вне связи с возможностями их осуществления.

В сложившихся условиях вопросы местного значения, составляющие содержание компетенции муниципального образования, оказываются зачастую вне сферы муниципального регулирования и решаются согласно субъективному мнению контролирующих органов (которые требуют выполнения и наказывают за невыполнение полномочий в силу собственного, порой весьма своеобразного понимания), региональных властей (которые разрешают или не разрешают муниципалитетам работать по вопросам местного значения, в т.ч. используя механизмы бюджетного регулирования), а также самих органов местного самоуправления (которые хотят или не хотят решать те или иные вопросы).

Разграничение вопросов местного значения внутри системы самоуправления между муниципальными образованиями также отличается незавершенностью. Некоторые вопросы местного значения отнесены как к полномочиям поселений, так и муниципальных районов. Например, создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества отнесено к ведению поселений и муниципальных районов. В данном случае речь идет о предметах совместного ведения муниципального района и поселения, которые не получили соответствующего разграничения.

Отсутствие четкого разграничения вопросов местного значения между различными уровнями местного самоуправления и государственной власти ведет к их дублированию, что препятствует эффективной управленческой деятельности на уровне муниципальных районов и поселений.

В результате большинство вопросов, определяющих жизнедеятельность местного сообщества, решается под непосредственным контролем и надзором или совместно с вышестоящим уровнем публично-властной системы. Отсутствие необходимой социально-экономической составляющей в процессе реализации вопросов местного значения приводит в условиях продолжающейся централизации власти к лишению самоуправления самостоятельного (автономного) статуса, ставит его в неравное положение по отношению к иным уровням публичной власти.

Вторым компонентом компетенции являются полномочия, которые складываются из двух элементов – прав и обязанностей. Мы полагаем, что полномочия местного самоуправления – это формально определенные права и обязанности населения, органов местного самоуправления и должностных лиц муниципального образования, необходимые для осуществления задач и функций самоуправления.



С точки зрения Конституции РФ, местное самоуправление наделяется самостоятельностью в пределах своих полномочий. Аналогичную норму закрепляет и Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования в сфере осуществления полномочий по вопросам местного значения не допускается. При этом в рамках двухуровневой системы местного самоуправления полномочия могут передаваться как от органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов, так и в обратном порядке на основе соглашений, представляющих собой средство передачи отдельных полномочий, но не вопросов местного значения. Передача осуществления части полномочий органов местного самоуправления муниципального района органам местного самоуправления отдельных поселений сопровождается передачей субвенций для осуществления указанных полномочий.

Вместе с тем не устанавливаются ограничения, касающиеся передачи части полномочий органами местного самоуправления муниципального района органам местного самоуправления поселений. Не определены органы, которые от имени муниципального образования должны заключать такие соглашения, в частности не регламентируется роль представительных органов муниципальных образований в процессе заключения соглашений. В связи с этим в настоящее время на муниципальном уровне по-разному осуществляется заключение указанных соглашений. В одних муниципальных образованиях соглашения о передаче полномочий заключают местные администрации, в других – представительные органы, в третьих – главы муниципальных образований. Необходимо отметить, что законодатель четко не определил порядок заключения соглашений между органами местного самоуправления муниципального района с органами местного самоуправления отдельных поселений, отсутствуют также модельные акты, которыми на основе рекомендательных норм регламентировался бы данный порядок [5, с.187].

Традиционно выделяются несколько групп полномочий органов местного самоуправления. К первой группе относятся следующие полномочия по вопросам местного значения, закрепленные в ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа; установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами; организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора

статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования; учреждение печатного средства массовой информации; осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами и т. д.

По мнению В.И.Васильева, «перечень полномочий муниципалитетов по решению вопросов местного значения, содержащийся в ст. 17 Федерального закона, открыт. Но он сосуществует с закрытым перечнем самих вопросов местного значения» [6, с. 98].

Ко второй группе полномочий относятся государственные полномочия, осуществляемые на уровне местного самоуправления. Законодательство предусматривает несколько вариантов осуществления отдельных государственных полномочий на уровне муниципальных образований.

Во-первых, это наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями для их осуществления на местном уровне. Ими наделяются органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ и должно сопровождаться передачей соответствующих финансовых средств (субвенций), необходимых для осуществления этих полномочий. Органы местного самоуправления имеют право (но не обязанность) дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий.

Поскольку процесс реализации данных полномочий имеет принципиальное значение для функционирования всей системы публичной власти, государство оставляет за собой контроль за их исполнением, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Во-вторых, Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет за органами местного самоуправления право участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, если это участие предусмотрено федеральными законами. Вместе с тем федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

В-третьих, это участие муниципальных образований в финансировании осуществления отдельных государственных полномочий. Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование этих полномочий не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы РФ.

В то же время следует обратить внимание на незавершенность перечня полномочий органов местного самоуправления. Например, ряд полномочий органов местного самоуправления (связанные с участием в опеке и попечительстве, созда-

нием музеев и т. д.) из достаточно прозрачной категории полномочий перенесены в категорию правомочий, которые могут быть не обеспечены соответствующими обязанностями. На практике, если орган местного самоуправления берет на себя осуществление этих полномочий, они на определенный срок становятся для него обязательными и выполняются в определенном порядке. Подобная неопределенность порождает серьезные противоречия и нуждается в устранении.

В отличие от предметов ведения, полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц определены достаточно четко и образуют целостную систему. При условии реализации принципа паритетности в отношениях между уровнями публичной власти в вопросе обеспечения полномочий возможно обеспечить самостоятельность местного самоуправления.

Компетенция местного самоуправления, являясь ключевой характеристикой публично-властных отношений, предполагает наличие сложной субъект-объектной структуры. В фундаментальном труде Б.М.Лазарева субъектами признаются либо органы публичной власти, либо отдельные должностные лица [7, с. 186]. С указанным подходом сложно согласиться, поскольку из управленческих отношений оказывается исключено не только муниципальное образование, посредством которого определяются предметы ведения, но и местное сообщество. Выступая формой народо-властия, местное самоуправление осуществляется в пределах определенной территории, население которой и является носителем муниципальной власти. Н.С.Бондарь совершенно справедливо указывает на то, что «на муниципальном уровне реализуется идея индивидуализации властеотношений, когда последние выступают своеобразным суммарным выражением экономической и политической власти населения, осуществления индивидуальных и коллективных прав и свобод граждан по месту их жительства, что является обобщенным показателем достигнутого уровня муниципальной демократии» [8, с. 67].

Поскольку местное самоуправление представляет собой уровень публичной власти и самостоятельное политико-территориальное образование, при определении его компетенции следует исходить из социального, территориального, экономического, демографического состояния соответствующей территории. Соответственно, она должна определяться через компетенцию конкретного муниципального образования, особенности которого определяют все основные параметры содержания компетенции. Таким образом, основополагающим критерием выделения объема полномочий органов местного самоуправления должна стать максимальная эффективность решения на уровне муниципального образования определенного круга общественно значимых вопросов с учетом мобилизации местных ресурсов, не видимых с государственного уровня, – природных, человеческих, географических и пр. С позиций системного подхода большое значение имеет также адекватность организационной структуры (видов органов местного самоуправления, их внутреннего построения, численного состава, квалификации муниципальных служащих) объему и содержанию компетенции муниципального образования. Причем необходимо учитывать системность, взаимозависимость всех этих компонентов.

Местное самоуправление в качестве субъекта собственной компетенции можно определить как особый уровень публичного управления, наделенный властными полномочиями в целях наиболее эффективного решения вопросов местного значения, а также отдельных государственных полномочий непосредственно

населением или органами местного самоуправления и должностными лицами в пределах муниципального образования. К сожалению, действующее законодательство сознательно отказывается от придания местному сообществу статуса полноправного субъекта управленческих отношений, предпочитая формально декларировать принцип самостоятельности данного уровня власти как формы народовластия. Начавшийся процесс переосмысления сложившейся ситуации не выходит за рамки научных исследований и носит скорее концептуальный, а не практический характер. Для разрешения существующих противоречий требуется системный пересмотр сложившихся властных отношений путем последовательного движения к разумной децентрализации, предполагающей четкое распределение компетенций между тремя уровнями публичной власти (федерация, регион, местное самоуправление) и соответствующим разграничением публичной собственности. Децентрализация существенно усилит сбалансированность уровней власти и повысит мотивацию на эффективное решение публичных дел органами местного самоуправления.

Только в случае кардинального реформирования всей системы публичного управления на основе принципа разумной децентрализации власти возможно обеспечить действительную самостоятельность местного самоуправления в рамках собственной компетенции.

#### *Список использованных источников*

1. Бабурин С.Н. Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. М., 2007.
2. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2007.
3. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2008.
4. Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2008. № 3.
5. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право РФ. М., 2008.
6. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2007.
7. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 2008.
8. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д, 2008.

---

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

---

УДК 353.5

Н. Н. Мусинова

## Местное самоуправление в Москве: модели и эволюция

*В статье раскрываются причины начатой в середине 2012 г. муниципальной реформы в Москве, описаны предшествовавшие ей этапы становления местного самоуправления в столичном мегаполисе, выявлены характерные для разных этапов ключевые проблемы. Рассмотрены основные подходы к построению эффективной системы муниципального управления. С учетом расширения территории Москвы даны практические рекомендации по совершенствованию модели управления столичным мегаполисом с использованием зарубежного опыта.*

**Ключевые слова:** *вопросы местного значения, концепция реформирования, муниципальная реформа, муниципальное управление, организация местного самоуправления, органы местного самоуправления.*

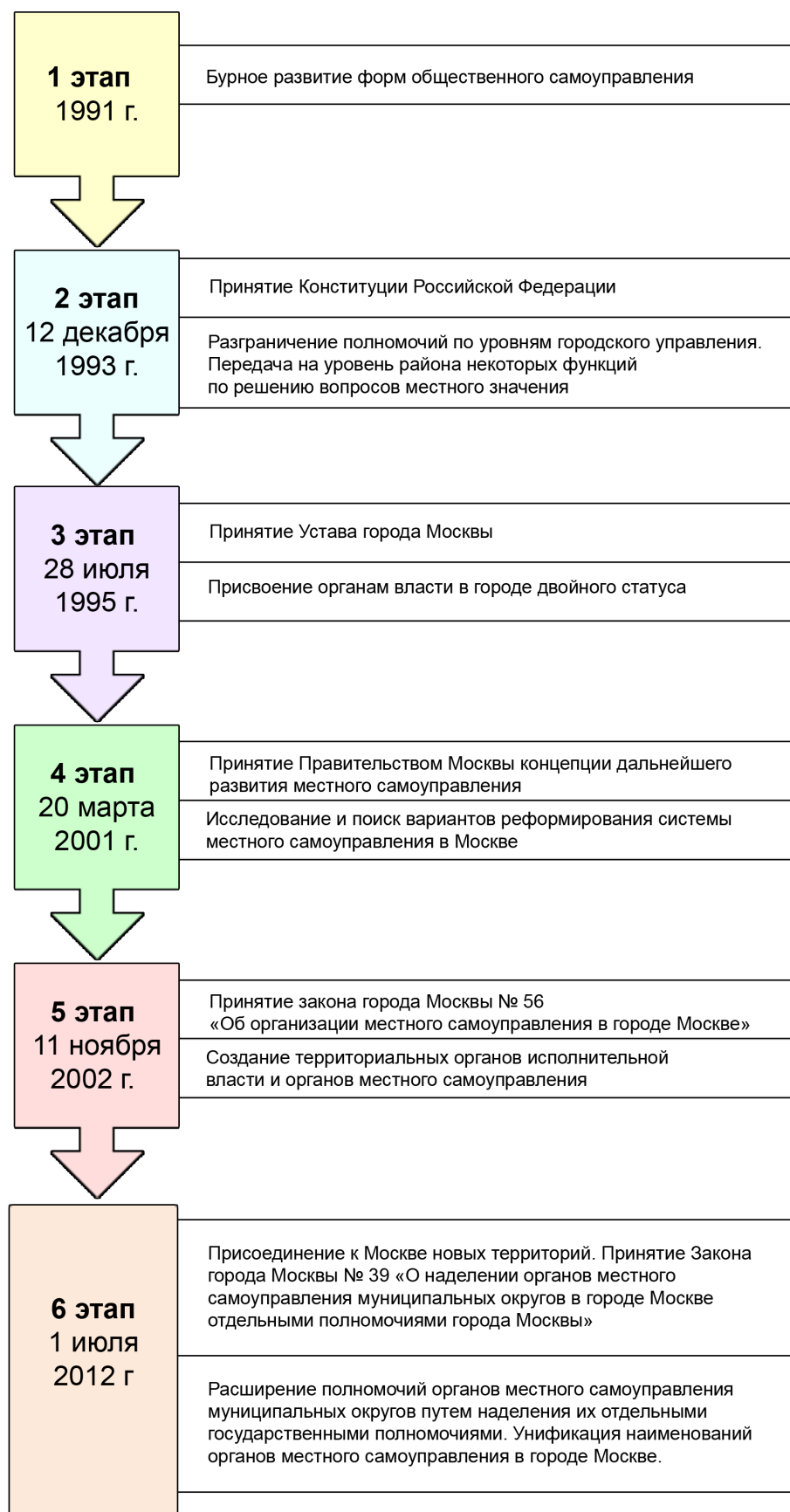
Москва входит в первую десятку крупнейших по численности населения городов мира, является центром Московской городской агломерации, субъектом Российской Федерации, ее столицей. Это сложная социально-экономическая система, схожая по структуре с государством, и под стать ей так же сложна система управления городом, включающая три уровня государственного управления и муниципальный уровень.

Перед органами государственной власти и муниципального управления столицы стоит много масштабных задач и одна из главных — создание и поддержание высокого качества городской среды для горожан. До недавнего времени решение этой задачи осложнялось слишком плотной застройкой города.

Пути решения проблем, связанных с чрезмерной концентрацией населения и

значительными техногенными и антропогенными нагрузками на городские территории, серьезно обсуждались все последние годы. Принятый в 2010 г. Генеральный план развития Москвы до 2025 г. не решал главной задачи — обеспечение нормального развития столичного мегаполиса — и поэтому был назван «генпланом необходимости».

Одна из главных тенденций территориального развития Московской агломерации — вращение Москвы в Подмосковье. По мнению властей и по убеждению жителей, столица и область давно взаимодействуют, живут не отдельно, а дополняя друг друга. Примерно каждые 25 лет (1917, 1935, 1960, 1985, 2012 гг.) к Москве последовательно присоединяется часть территории Подмосковья, его ресурсы используются для обеспечения жизнедеятельности москвичей.



Этапы становления местного самоуправления в Москве

Возможность нормального развития у столицы в очередной раз появилась в результате состоявшегося 1 июля 2012 г. расширения ее территории в 2,4 раза. При этом возникла необходимость решения многих проблем, включая вопрос реформирования местного самоуправления в Москве.

Для того чтобы понять суть вопроса, рассмотрим особенности организации и этапы становления местного самоуправления в столичном мегаполисе.

Хронологические границы этапов определены важнейшими правовыми актами, принятие которых повлияло на организацию управления. Можно выделить шесть этапов становления местного самоуправления в Москве, которые схематично представлены на с. 5.

**Первый этап** начался с принятия в 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Этот период связан с избранием мэра Москвы и принятым им решением о необходимости реформирования системы управления городом с целью укрепления исполнительной власти. Был установлен новый порядок территориального деления города: на 10 административных округов и 128 муниципальных районов. На уровне округов были созданы территориальные органы исполнительной власти города — префектуры. Муниципальные районы возглавили супрефекты, назначаемые префектами. О местном самоуправлении, по сути, речь не шла. Но на волне всеобщей демократизации в этот период ударными темпами росло число комитетов общественного самоуправления. К концу 1993 г. в Москве их насчитывалось около 230. Помимо этого действовало много общественных организаций по месту жительства (советы жильцов, местные дружины) и по месту работы граждан (кооперативы).

Начало **второго этапа** связано с принятием в 1993 г. Конституции РФ. Для Москвы

этот этап ознаменовался проведением в ряде муниципальных округов экспериментов по отработке моделей самоуправления. Результатом стало разграничение полномочий по уровням управления: город – округ – район, передача на уровень муниципального района ряда функций, связанных с решением вопросов местного значения. Власть была приближена к населению, муниципальный район стал ее настоящим звеном.

**Третий этап** становления местного самоуправления начался в 1995 г. и был связан с принятием Устава города Москвы<sup>1</sup> и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

С учетом опыта организации органов власти в европейских столицах, а также в связи с неопределенностью правового статуса города федерального значения Устав вводил двойной статус органов власти города: Москва одновременно становилась и городом федерального значения, и муниципальным образованием. Устанавливалось следующее:

- *Московская городская дума* — высший представительный орган городского самоуправления и одновременно представительный и законодательный орган государственной власти города;
- *Московская городская администрация* (или мэрия) — высший исполнительный орган городского самоуправления и исполнительный орган государственной власти города;
- *Мэр Москвы*, избираемый жителями, — высшее должностное лицо города Москвы и глава городской администрации.

В 1996 г. был принят специальный Закон «О районной Управе в городе Москве», определяющий полномочия ветвей власти на районном уровне. До этого времени в районах города действовала лишь исполнительная власть,

<sup>1</sup> Устав города Москвы — Основной закон города Москвы, высший законодательный акт этого субъекта Российской Федерации как города федерального значения. Принят 28.06.95, введен в действие с 01.08.95. Текст Закона опубликован в газете «Тверская, 13», № 32 от 10–16 августа 1995 г.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

осуществляемая супрефектами. Законом устанавливалось, что «районная управа в городе Москве — орган власти района — осуществляет функции органа местного самоуправления по вопросам местного значения, за исключением вопросов, отнесенных законодательством города Москвы к компетенции городского (местного) самоуправления». Следовательно, управы не признавались органами местного самоуправления, а лишь осуществляли их функции.

Районную управу возглавил глава управы, он же становился председателем районного собрания и руководителем администрации района, обеспечивая в пределах своих полномочий и под свою ответственность решение вопросов местного (районного) значения, а также руководство хозяйственными и социальными службами района — структурными подразделениями администрации района.

Создание районных управ стало шагом на пути организации местного самоуправления в районах города. Однако районная управа оставалась, по сути, местным органом государственного управления. Устав Москвы нуждался в доработке в части прямого введения местного самоуправления в районах<sup>3</sup>.

Такая возможность появилась у Москвы в марте 1997 г., когда в Федеральный закон № 154-ФЗ было внесено существенное дополнение. Субъекты Федерации — города федерального значения Москва и Санкт-Петербург — в целях сохранения единства городского хозяйства получили право определять своими законами предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, а также объекты муниципальной собственности и источники доходов местных бюджетов.

Началом **четвертого этапа** развития института местного самоуправления в Москве можно считать 2001 г., когда были внесены

важные изменения в московское законодательство о местном самоуправлении. Этому предшествовали несколько длительных и многоступенчатых судебных процессов, касающихся организации местного самоуправления в столице. Дело в том, что опыт организации властных структур в европейских столицах (Париже, Берлине и др.), использующих континентальную или смешанную модели местного самоуправления, оказался неприемлем для Москвы. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Поэтому введенный уставом города в 1995 г. двойной статус органов власти Москвы, совмещающих государственные и муниципальные функции, был признан противоречащим Конституции России.

Вместе с тем постановлением Московского городского суда районные управы были признаны в качестве органов местного самоуправления. При этом было установлено, что ряд статей городских законов «*О районной Управе в городе Москве*» и «*О финансовых ресурсах района в городе Москве*» не соответствует Конституции РФ и федеральному законодательству. В результате весной 2001 г. московское правительство приняло постановление о реформировании института местного самоуправления<sup>4</sup>. Концепция реформирования содержала следующие основные положения.

- Органы власти города утрачивают двойной статус. На уровне города органы местного самоуправления не образуются. Органами местного самоуправления становятся районные управы, за которыми сохраняется ранее определенный перечень полномочий.
- Кроме вопросов местного значения органам местного самоуправления районов могут передаваться отдельные государственные полномочия.

<sup>3</sup> Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы: Учебно-методическое пособие. 2-е изд., испр. и доп. / Под ред. В. Б. Зотова. М.: Юго-Восток-Сервис, 2010. С. 136.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Москвы от 20.03.2001 № 262-ПП «О концепции дальнейшего развития местного самоуправления в городе Москве» / Семерка. Российский правовой портал. [Электронный ресурс] URL: <http://www.law7.ru/base90/part5/d90ru5283.htm>. (дата обращения: 04.01.2013).



• Обязательным условием осуществления местного самоуправления является наличие у районной управы самостоятельного бюджета. Предполагалось сделать следующее:

- определить принципы формирования собственности районов, порядок передачи городской собственности в собственность внутригородских муниципальных образований;
- изменить статус районного Собрания, которое должно было стать представительным органом местного самоуправления;
- изменить статус главы управы, который становился главой внутригородского муниципального образования и являлся выборным должностным лицом, избираемым из числа депутатов.

Отметим, что на этом этапе московское законодательство не давало ясной картины относительно реализации принципа самостоятельности местных бюджетов. В законе «О районной Управе в городе Москве» (в ред. от 27.06.2001 и от 12.07.2002) речь о самостоятельных бюджетах не шла. Районные управы финансировались по сметам доходов и расходов, и основными источниками их доходов были средства из городского бюджета.

**Пятый этап.** С принятием в 2003 г. закона «Об организации местного самоуправления в городе Москве»<sup>5</sup> и постановления Правительства Москвы № 981-ПП «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы — управ районов»<sup>6</sup> в столице произошла кардинальная трансформация системы местного самоуправления. Главным изменением в организации власти в российской столице стало разделение внутри районов государственного управления и местного самоуправления. На территории каждого района города (их 125) функционируют и территориальный орган исполнительной власти города — управа района, и органы местного

самоуправления. Статус органов местного самоуправления приобрели муниципальные собрания, состоящие из избираемых населением депутатов, и муниципалитеты (исполнительно-распорядительные органы).

Определенные Законом города Москвы<sup>7</sup> вопросы местного значения внутригородских муниципальных образований условно можно разделить на четыре блока:

- 1) решаемые непосредственно органами местного самоуправления;
- 2) вопросы, в решении которых участвуют органы местного самоуправления;
- 3) требующие согласования с органами местного самоуправления;
- 4) вопросы, по которым органы местного самоуправления вносят предложения.

Первый блок в основном составляют вопросы социальной направленности, не требующие для их решения материальных ресурсов и касающиеся лишь определенной небольшой части населения района. Это означает, что у органов местного самоуправления нет сколько-нибудь значимой сферы ответственности, поэтому и объемы финансирования их деятельности незначительны. Другими словами, *вопросы, которые органы государственной власти Москвы оставили в ведении органов местного самоуправления, ссылаясь на принцип сохранения единства городского хозяйства, не позволяют жителям участвовать в решении насущных местных проблем, связанных с ЖКХ, эксплуатацией жилищного фонда, благоустройством территорий и т. п.*

Оценивая состояние муниципального управления в городе Москве и возможности создания условий для его развития, можно отметить:

- местное самоуправление недостаточно интегрировано в общую систему управления городом; это не столько уровень самостоятельной

<sup>5</sup> Закон города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве». М.: Норма, 2003.

<sup>6</sup> Постановление Правительства Москвы от 03.12.2002 № 981-ПП «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы – Управ районов» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 1.

<sup>7</sup> Закон города Москвы от 06.11.2002 №56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (в ред. Законов г. Москвы от 12.03.2003 № 16, от 14.05.2003 №25, от 31.05.2006 №22, от 26.12.2007 № 51). Ст.8./ Портал «Открытая Москва». [Электронный ресурс] URL: [http://mosopen.ru/document/56\\_zk\\_2002-11-06](http://mosopen.ru/document/56_zk_2002-11-06) (дата обращения: 20.01.2013).

публичной власти, сколько во многом при-  
даток государственных органов;

- круг вопросов, отнесенных Законом города Москвы к вопросам местного значения, не способствует вовлечению муниципальных органов в реальное управление городом;
- из-за мизерного объема полномочий, скудных бюджетов и полной зависимости муниципальных органов от государственной власти население не считает их важным институтом принятия решений.

Большинство экспертов по вопросам муниципального управления в городах федерального значения пришли к единодушному мнению: *развитие местного самоуправления — непереносимое условие для создания эффективной системы управления столичным мегаполисом*. Причем в первую очередь это развитие связано с расширением объема компетенций муниципальных органов путем передачи им в качестве предметов ведения следующих вопросов<sup>8</sup>:

- организация благоустройства и озеленения территории;
- содержание, ремонт и освещение улиц, не имеющих общегородского значения, установка уличных указателей;
- создание условий для обеспечения жителей услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания (кроме объектов, имеющих общегородское значение), согласование размещения таких объектов;
- контроль над использованием земель в границах муниципального образования;
- организация дошкольного образования (содержание детских дошкольных учреждений на соответствующей территории);
- обеспечение условий для развития массовой физической культуры и спорта, оборудование внутриквартальных спортивных площадок;
- обустройство мест массового отдыха локального значения;

- организация раздельного сбора бытовых отходов.

Эти вопросы следует передать в ведение внутригородских муниципальных образований еще и потому, что они непосредственно затрагивают интересы населения. Как показывает зарубежный опыт работы муниципальных органов, подобные полномочия практически всегда принадлежат муниципальным образованиям. А там, где действует двухуровневая система самоуправления (в Париже, Берлине, Гамбурге), этими полномочиями наделены муниципальные образования нижнего уровня.

Политики, ученые, практики солидарны в том, что муниципальное управление столичным мегаполисом нужно совершенствовать, но видят этот процесс по-разному. Многие предлагают принять отдельный федеральный закон «Об организации местного самоуправления в субъектах РФ — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге».

Эта идея обсуждалась на «круглом столе», организованном в Государственной думе Институтом «Справедливый Мир» совместно с фракцией «Справедливая Россия»<sup>9</sup>, в чью предвыборную программу вошли предложения по совершенствованию местного самоуправления.

Предлагалось ввести двухуровневую систему местного самоуправления с передачей ему в совокупности всех полномочий за исключением вопросов организации общегородского хозяйства. Рассматривались варианты распределения этих полномочий между внутригородскими муниципальными образованиями верхнего и нижнего уровней.

Представители фракции также предлагали составить перечень общегородских функций, осуществляемых при обязательном участии органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований.

Ранее, в 2009 г., в соответствии с Постановлением Правительства Москвы «О стратегии

<sup>8</sup> Система муниципального управления: Учебник / Под ред. В. Б. Зотова. 5-е изд., испр. и доп. Ростов н/Д: Феникс, 2010. С. 630.

<sup>9</sup> Круглый стол «Власть в большом городе: проблемы самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге» прошел 23 июня 2010 г. См.:/ Институт «Справедливый мир». [Электронный ресурс]  
URL: [spravmir.ru/events/51-vlast-v-bolshom-gorode.html](http://spravmir.ru/events/51-vlast-v-bolshom-gorode.html) (дата обращения: 04.02.2013).

развития города Москвы на период до 2025 года»<sup>10</sup>. Департамент территориальных органов исполнительной власти города Москвы подготовил предложения по развитию местного самоуправления на долгосрочную перспективу. При этом рассматривались три возможных сценария.

- *Целевой вариант* развития органов местного самоуправления предполагал передачу им всех полномочий и функций районных управ и, соответственно, формирование на территориях района единой управленческой структуры.

- *Инерционный вариант* предполагал в целом оставить без изменения позиции местного самоуправления при сохранении действующей структуры управления городом и территориального деления.

- *Реалистичный вариант* предусматривал более полное вовлечение органов местного самоуправления в процессы повышения качества жизни на территории внутригородского муниципального образования, и в первую очередь в сферу потребительского рынка. Этот сценарий основан на необходимости совершенствовать распределение полномочий между территориальными органами исполнительной власти города и органами местного самоуправления. Для сохранения единства городского хозяйства ряд полномочий, связанных с потребительским рынком, сферой обслуживания, должны быть переданы внутригородским муниципальным образованиям. При этом уровень децентрализации при решении вопросов обеспечения жизнедеятельности населения предлагалось повышать путем постепенной передачи муниципальным образованиям новых предметов ведения.

Однако многочисленные дискуссии ученых и практиков о том, по какому направлению должно идти развитие местного самоуправления в Москве, так и не дали четких ответов. Ни один из предложенных вариантов так и не был воплощен в жизнь...

Присоединение новых территорий к столичному мегаполису и необходимость их освоения положили начало **шестому этапу** становления местного самоуправления в городе. Появление в результате присоединения разных типов внутригородских муниципальных образований на территории Москвы, а также растущая потребность москвичей в самоуправлении подтолкнули органы государственной власти к решению давно назревшей задачи по реформированию местного самоуправления.

С 1 июля 2012 г. в Москве действуют внутригородские муниципальные образования трех типов. На присоединенных территориях за городскими округами (2) и поселениями (19) сохранены обширный круг вопросов, решаемых на местном уровне, и широкие права, соответствующие положениям закона<sup>11</sup>. При этом компетенции 125 внутригородских муниципальных образований, расположенных в границах прежней Москвы и получивших статус муниципальных округов, разительно отличаются от компетенций присоединенных муниципальных образований.

Итак, 1 августа 2012 г. в столице стартовала программа муниципальной реформы. В соответствии с законом города Москвы<sup>12</sup> органы местного самоуправления муниципальных округов наделяются отдельными полномочиями в следующих сферах:

<sup>10</sup> О стратегии развития города Москвы на период до 2025 года. Постановление Правительства Москвы от 26.06.2007 № 513-ПП (с изменениями на 16 июня 2009 года) / Официальный портал Центрального административного округа города Москвы [Электронный ресурс] URL: <http://cao.mos.ru/doc.aspx?docid=17327&treepath=33288,17327> (дата обращения: 20.01.2013).

<sup>11</sup> Закон города Москвы от 28.07.2011 № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» / Гарант. Информационно-правовой портал. [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/297433/> (дата обращения: 24.01.2013).

<sup>12</sup> Закон города Москвы от 11.07.2012 № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» / Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. [Электронный ресурс] URL: [https://www.mos.ru/documents/?id\\_4=128611](https://www.mos.ru/documents/?id_4=128611) (дата обращения: 24.01.2013).

- организация работы управы района и городских организаций;
- благоустройство;
- капитальный ремонт и содержание жилищного фонда;
- размещение объектов капитального строительства;
- размещение некапитальных объектов;
- формирование и утверждение плана дополнительных мероприятий по социально-экономическому развитию районов.

Особенность реформы в том, что перечень вопросов местного значения, за ненадлежащее исполнение которых муниципальные округа несут ответственность перед населением, не был расширен. Передав свои полномочия на муниципальный уровень, органы государственной власти по-прежнему отвечают за их исполнение перед населением, а органы местного самоуправления — перед теми органами исполнительной власти, от которых они эти полномочия получили. При этом уполномоченные органы государственной власти вправе контролировать исполнение отдельных полномочий, издавать обязательные для исполнения органами местного самоуправления нормативно-правовые акты, методические рекомендации и проверять их исполнение. Органы местного самоуправления отчитываются о реализации отдельных полномочий в порядке и сроки, установленные уполномоченным органом<sup>13</sup>. Так что, пожалуй, мэр Москвы, лукавил, разъясняя суть муниципальной реформы: «Теперь ответственность за состояние дел в районе будет делиться между управами и местным самоуправлением условно пополам, и в этой связи не будет лишним напомнить, что расширение полномочий невозможно без расширения ответственности, в первую очередь ответственности депутатов перед своими избирателями»<sup>14</sup>.

Другая особенность реформы состоит в том, что прежде всего *расширены полномочия*

*представительного органа, а не местной администрации.* В этом, конечно, есть своя логика. Как известно, западная демократия основана на высокой степени ответственности каждого члена общества. В демократическом обществе, как правило, человека не надо принуждать к ответственно социальному поведению, здесь соблюдение демократических норм — стиль жизни. А наше общество только начинает осваивать эти нормы. Демократию нельзя привить, потребность в ней должна возникнуть у самих граждан. Поэтому нам представляется, что начатая реформа имеет и скрытую цель: *помочь депутатам осознать свою ответственность перед избирателями.* Непосредственное участие депутатов в решении вопросов, затрагивающих интересы жителей, позволит наладить связь народных избранников с общественностью и расширит ее участие в управлении территорией.

Департаментом территориальных органов исполнительной власти города запущена образовательная программа для депутатов «Развитие местного самоуправления в городе Москве». Однако наряду с профессиональной неподготовленностью депутатов проблемы при исполнении переданных полномочий могут возникать и по иным причинам, а именно:

- депутаты не несут ответственность перед жителями за выполнение этих полномочий, поскольку они получены от государственных органов;
- подавляющая часть депутатов осуществляет свои депутатские полномочия по совместительству, в свободное от основной работы время, поэтому у них мало времени для выполнения полномочий;
- нет отработанного механизма взаимодействия депутатов с населением и учета мнения жителей при решении представительным органом таких вопросов, как выражение недоверия главе управы района; согласование ежегодных адресных перечней

<sup>13</sup> Закон города Москвы от 11.07.2012 № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы». Ст. 5, пп. 2, 3.

<sup>14</sup> Собянин С. С. Программа муниципальной реформы в Москве // Практика муниципального управления. 2012. № 9. С. 18

дворовых территорий, подлежащих благоустройству, и многоквартирных домов, подлежащих капитальному ремонту полностью за счет средств городского бюджета; согласование проектов схем и проектов изменения схем размещения нестационарных торговых объектов и сезонных кафе и др.

Третья особенность заключается в том, что полномочия передаются на исполнение не полностью, а лишь частично. Использование законом «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» терминов «согласование», «заслушивание информации», «участие» свидетельствует об обязательности взаимодействия органов исполнительной власти и муниципальных органов. При этом инициатива в установлении форм взаимоотношений де-юре исходит от госорганов. На практике это нередко приводит к тому, что деятельность территориальных органов исполнительной власти подменяет работу органов местного самоуправления.

По мнению автора, сказать определенно, чем закончится эта реформа, пока трудно. Ясно одно: *расширение компетенции муниципальных органов не следует подменять переориентацией их работы с решения вопросов местного значения на исполнение переданных государственных полномочий.* Попытка сделать местное самоуправление «управляемым» может привести к дисбалансу собственных и переданных полномочий. В результате органы местного самоуправления перестанут быть таковыми по сути, а превратятся (по объему полномочий, реализуемых под непосредственным контролем госорганов) в их придаток.

Отдельные полномочия города Москвы следует делегировать органам местного самоуправления постепенно, по мере их организационного, финансового, экономического становления и укрепления. Надлежащее

исполнение ими отдельных государственных полномочий должно стать подготовительным этапом к безусловной передаче этих полномочий (в качестве вопросов местного значения) на муниципальный уровень.

Для эффективного решения вопросов организации местного самоуправления в Москве можно воспользоваться опытом зарубежных городов, имеющих государственный статус. При этом важно найти оптимальное соотношение между размерами территории, предметами ведения и обеспеченностью муниципальных образований материальными и финансовыми ресурсами.

Как показывает анализ организации муниципального управления в крупнейших столичных городах, имеющих государственный статус, все многообразие элементов политико-правового статуса столиц федеративных государств может быть сведено к нескольким разновидностям.

1. Столица как *самостоятельный субъект федерации*, наделенный аналогично всем остальным субъектам объемом полномочий, которые осуществляются в соответствии с нормами конституции, иных правовых актов или договоров о разграничении полномочий между федеральным правительством и правительством субъектов.

2. Столица как *особая городская территория или часть города*, находящаяся в непосредственном подчинении федеральному центру (федеративная территория).

3. Столица как *административно-территориальное (муниципальное) образование*, являющееся составной частью субъекта федерации (как правило, его административным центром) и находящееся в подчинении его властным структурам<sup>15</sup>.

Оценивая потенциал использования этого опыта в Москве, отметим, что для «большой» Москвы предпочтительна модель, действующая в большинстве столиц современных федеративных государств (США, Бразилии,

<sup>15</sup> Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы // Под ред. В. Б. Зотова. М.: Юго-Восток-Сервис, 2010. С. 60–61.

Венесуэлы, Индии и др.) и предполагающая выделение части городской территории для выполнения столичных функций. Эта «особая территория» находится в непосредственном подчинении федеральному центру. Здесь федеральные органы власти (как правило, глава государства) осуществляют прямое назначение на должности руководителей городских управленческих структур и служб, которые при этом полностью подотчетны федеральным органам власти. Такая модель позволяет организационно отделить выполнение столичных функций от

решения задач города федерального значения, а также соединить в единый комплекс город, пригород и центр федерального значения (столичный округ). Последний, конечно, целесообразно создать на вновь присоединенной территории Москвы. По мнению автора, реализация этой модели облегчит переход к двухуровневой системе государственного управления в столичном мегаполисе и, безусловно, расширит компетенцию органов местного самоуправления муниципальных округов, освободив их от избыточной государственной опеки.

### *Литература*

1. *Собянин С. С.* Программа муниципальной реформы в Москве // Практика муниципального управления. – 2012. – № 9. — С. 12–18.
2. *Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы: Учебно-методическое пособие.* – 2-е изд., испр. и доп. / Под ред. В. Б. Зотова. – М.: Юго-Восток-Сервис, 2010. – 296 с.
3. *Система муниципального управления / Под ред. В. Б. Зотова.* – 5-е изд., испр. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – 717 с.

**Найденова Т.А.<sup>1</sup>, Швецова И.Н.<sup>2</sup>©**

<sup>1</sup>Кандидат экономических наук, доцент кафедры банковского дела; <sup>2</sup>кандидат экономических наук, заведующая кафедрой финансового менеджмента,  
Сыктывкарский государственный университет

## **ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И УКРЕПЛЕНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

### ***Аннотация***

*В статье рассмотрены вопросы формирования доходной базы местных бюджетов, проанализирована динамика, состав и структура налоговых и неналоговых доходов бюджета МО ГО «Сыктывкар», предложены направления укрепления доходной базы местных бюджетов.*

**Ключевые слова:** местные бюджеты, доходы местных бюджетов, налоговые источники, межбюджетные трансферты.

**Keywords:** local budgets, revenues of local budgets, tax sources, budget transfers.

Политическая и экономическая самостоятельность местных органов власти считается важнейшим критерием демократизации общества. Поэтому Европейская хартия местного самоуправления декларирует обеспечение автономии муниципальных образований, которая должна обеспечиваться государственной поддержкой и финансовой самостоятельностью местных органов власти. В последние годы в России много сделано для усиления финансовой самостоятельности и укрепления экономической независимости органов местного самоуправления. Вместе с тем остались нерешенные вопросы, главный из которых – обеспеченность соответствующих органов власти финансовыми ресурсами для исполнения возложенных на них полномочий.

Проведенные научные исследования по проблемам формирования финансовых ресурсов муниципальных образований не дают окончательных и бесспорных рекомендаций. Изменяющееся законодательство, практический опыт вызывают необходимость продолжения исследований по рассматриваемой проблематике для научного обоснования механизмов формирования и укрепления доходной базы местных бюджетов. Поэтому актуальность отмеченных выше проблем, их недостаточная изученность и обусловила выбор темы настоящей статьи.

Финансовую основу местного самоуправления составляют местные бюджеты. В соответствии с Бюджетным Кодексом РФ доходы местных бюджетов формируются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также безвозмездных поступлений. К налоговым доходам относятся местные налоги (земельный налог, налог на имущество физических лиц); региональные налоги по нормативам отчислений; федеральные налоги и сборы, по нормативам отчислений, в т.ч. налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами. Источниками неналоговых доходов являются доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности; доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями; часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей; средства самообложения граждан; штрафы; др. Безвозмездные поступления включают дотации, субвенции, субсидии, добровольные пожертвования.

Однако множественность каналов поступления средств в местные бюджеты вовсе не гарантирует их достаточность для обеспечения бюджетной потребности, даже учитывая сокращение расходных обязательств. Почти каждое муниципальное образование нуждается в необходимых ему финансовых ресурсах, которые может планировать и использовать.

В Федеральном [законе](#) от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" четко прописаны полномочия органов местного самоуправления по формированию местных бюджетов. Однако эти полномочия касаются только вопросов установления и регулирования местных налогов, предусмотренных федеральным законодательством. Фактически полномочия местного самоуправления распространяются не более чем на одну пятую часть доходов, собираемых на его территории.

В мировой практике принято за местными бюджетами закреплять налоги, не зависящие от экономической конъюнктуры, на базу которых местное самоуправление может повлиять, платежи по которым не выходят за пределы территории, непосредственно связанные с уровнем жизни проживающих на территории плательщиков, с немобильной базой. При этом сторонники концепции полного налогового права стоят за предоставление местному самоуправлению права вводить любые налоги для обеспечения законодательно закрепленных функций. В условиях РФ это невозможно реализовать даже технически. Практически все элементы налогообложения определяются [Налоговым Кодексом](#) РФ. Более того, распределение видов налогов по уровням компетенции во многом потеряло экономический и фискальный смысл, поскольку более 90% платежей поступает за счет федеральных и региональных налогов.

На состояние финансовой основы местного самоуправления оказывают влияние внешние и внутренние факторы. Внешние факторы – это - влияние социально-экономических условий и социально-экономической политики государства; - бюджетное, налоговое и гражданское законодательство, а также вносимые в него изменения; - уровень социально-экономического развития субъекта РФ, в территориальных границах которого находится муниципальное образование; - политика, выбранная субъектом РФ по реализации муниципальной реформы; - применяемые методики финансовой поддержки муниципалитетов и др. Внутренние факторы – это состав и структура финансовых ресурсов муниципальных образований, правильность выбранной стратегии и тактики управления ими; - состояние инфраструктуры социальной сферы и объектов муниципального хозяйства; - тенденции развития и структура муниципальной экономики; - компетенция и профессионализм органов местного самоуправления; - численность населения муниципального образования.

Проведем анализ состояния доходной базы местного бюджета на примере МО ГО «Сыктывкар».

*Таблица 1*

**Динамика доходной части бюджета МО ГО «Сыктывкар» за 2009-2012 гг., тыс.руб.\***

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
ДОХОДЫ БЮДЖЕТА – ВСЕГО:	3 397 082,4	4 048 154,0	4 657 528,4	5 702 264,4
Налоговые и неналоговые доходы	2 162 493,0	2 347 447,2	2 555 695,1	2 799 144,2
Налоговые	1 704 406,0	1 891 545,9	2 111 623,6	2 387 433,1
Неналоговые	458 087,0	455 901,3	444 071,5	411 711,1
Межбюджетные трансферты	1 234 589,4	1 700 706,8	2 101 833,3	2 903 120,2
Дотации	145 407,7	208 558,4	649 797,4	368 164,5
Субсидии	408 633,7	779 537,0	452 166,0	540 365,7
Субвенции	680 310,2	681 871,8	906 389,5	1 470 617,5
Иные межбюджетные трансферты	237,8	30739,6	93480,4	523972,5

\* фактическое поступление

Из представленных данных в таблице 1 видно, что доходы бюджета МО ГО «Сыктывкар» имеют положительную динамику. В 2012 г. по сравнению с 2009 г. рост доходов бюджета составил 68%.



Оценка структуры доходной части бюджета МО ГО «Сыктывкар», результаты которой приведены в таблице 2, свидетельствует о том, что в 2009-2012 гг. в составе доходов бюджета бюджетобразующими выступали налоговые источники. В 2012 г. ситуация изменилась, межбюджетные трансферты стали основным источником дохода. За анализируемый период наблюдается устойчивый тренд роста межбюджетных трансфертов в составе доходов бюджета. Данный факт указывает на то, что доходная база городского бюджета недостаточна для реализации всех задач местного уровня.

Таблица 2

**Структура доходной части бюджета МО ГО «Сыктывкар», %**

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
ДОХОДЫ ВСЕГО:	100	100	100	100
Налоговые и неналоговые доходы	63,6	58	55	49
В том числе:				
Налоговые доходы	50,2	47	45	42
Неналоговые доходы	13,4	11	10	7
Межбюджетные трансферты	36,4	42	45	51

Основными источниками налоговых поступлений в бюджет города в 2009-2012 гг. явились налог на доходы физических лиц, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

Таблица 3

**Фактическое поступление основных видов налоговых доходов за 2009-2012 гг., тыс. руб.**

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Налог на доходы физических лиц	1 189 721	1 263 298	1 354 351	1 554 756
Налог, взимаемый в связи с применением УСН	159 617	203 733	239 652	288 236
ЕНВД	188 631	204 001	231 381	270 378
Налог на имущество физических лиц	23 566	26 936	6 996	23 473
Транспортный налог	74 787	73 159	112 246	119 498
Земельный налог	112 246	119 498	122 613	146 657
Государственная пошлина	31 203	73 688	81 467	26 921

Наблюдается устойчивая тенденция роста поступления налога на доходы физических лиц в период 2009-2012 гг. За анализируемый период объем поступлений от налога на доходы физических лиц увеличился на 30,7%. Основными причинами роста поступлений налога на доходы физических лиц являются рост заработной платы, премиальные выплаты по итогам работы за год, перечисление сумм налога в погашение задолженности по актам проверок налоговых органов. Однако, за последние годы наблюдается снижение норматива отчисления налога в местный бюджет, утверждаемого республиканским законодательством, что негативно сказывается на объеме поступления налога в бюджет.

Поступления налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в бюджет городского округа за 2012 г. выросли на 80% по сравнению с 2009 г. Рост поступлений налога связан с увеличением лимитов доходов для целей применения УСН и предельного размера дохода, при превышении которого налогоплательщики утрачивают право применять упрощенную систему налогообложения. По информации главного администратора доходов увеличение поступлений в 2012 г. по сравнению с 2011 г. связано также с увеличением количества плательщиков (на 449 ед), ростом доходов от реализации и внебюджетных доходов.

Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности в 2012 г. по сравнению с 2009 г. вырос на 43,9% в связи с увеличением количества налогоплательщиков (на 7%), с ростом коэффициента – дефлятора, с увеличением количества единиц физического показателя, характеризующего определенный вид предпринимательской деятельности, используемого для расчета величины вмененного дохода.

С 2011 г. из республиканского бюджета в бюджет городского округа передан транспортный налог по нормативу 50% (Закон Республики Коми от 01.10.2007 г. № 88-РЗ). В результате в 2011 г. его поступления в бюджет МО ГО "Сыктывкар" выросли на 53,4% по сравнению с 2010 г. Однако, Законом Республики Коми от 26.12.2011 № 155-РЗ внесены изменения в Закон Республики Коми от 01.10.2007 № 88-РЗ «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми» в части исключения зачисления в бюджет городского округа транспортного налога по нормативу 50% с 2012 г. Выпадающие доходы бюджета составили в 2012 г. около 85 млн.руб.

За 2009-2012 гг. поступления государственной пошлины имели не устойчивую тенденцию. В 2010 г. рост поступлений государственной пошлины в бюджет городского округа составил 42484,8 тыс. руб., что в 2,4 раза больше поступлений 2009 г. Это связано с изменениями, внесенными в главу 25.3 НК РФ в части увеличения размеров пошлины. Прирост поступлений государственной пошлины в 2011 г. по сравнению с 2010 г. составил 10,6%. Одной из причин увеличения является то, что с 2011 г. взимается государственная пошлина за выдачу специального разрешения на движение по автодорогам транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов. В 2012 г. поступление госпошлины в бюджет городского округа уменьшилось на 67,0% по сравнению с 2011 г. Снижение связано с тем, что с 2012 г. госпошлина за регистрацию транспортных средств зачисляется в федеральный бюджет. Кроме того, с 2012 г. в бюджет города также не поступают отдельные виды пошлины, которые раньше передавались из республиканского бюджета. Наибольший удельный вес в объеме поступления государственной пошлины в бюджет городского округа за 2012 г. занимает государственная пошлина по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, мировыми судьями – 96,1% всей госпошлины.

Прирост поступлений земельного налога в 2012 г. по сравнению с 2009 г. составил 29,7%, что связано с ростом количества зарегистрированных в собственность земельных участков, а также погашением недоимки.

Налог на имущество физических лиц в 2012 г. поступил в бюджет в сумме 23472,8 тыс. руб., что в 3,4 раза больше поступлений 2011 г. Увеличение поступлений налога обусловлено тем, что налоговыми инспекциями произведено доначисление налога на имущество физических лиц в связи с уточнением органами БТИ сведений об инвентаризационной стоимости объектов недвижимости. Рост поступлений в 2012 г. обусловлен также изменениями с 1 января 2011 г. сроков уплаты налога – не позднее 1 ноября года, следующего за годом исчисления налога.

Хотя, рост налоговых поступлений по местным налогам за 2009 - 2012 гг. больше официально декларируемых инфляционных ожиданий, емкость указанных налогов настолько мала, что они не меняют финансовой ситуации в муниципальных образованиях. Закрепление налогов по уровням бюджетной системы происходит без должного учета реальных денежных средств, которые может обеспечить тот или иной налог конкретной территории.

При этом незавершенность государственного нормативного правового регулирования вопросов, связанных с формированием налогооблагаемой базы по местным налогам, приводит к серьезным проблемам в доходной части местных бюджетов. Например, наличие значительного числа федеральных льгот по земельному налогу, отсутствие механизма актуализации кадастровой оценки земельных участков, проблемы разграничения прав собственности на землю между государством и местным самоуправлением приводят к

снижению арендной платы за землю, к выпадению из местных бюджетов до 60% поступлений от земельного налога.

В структуре налоговых доходов традиционно наибольшую долю занимает налог на доходы физических лиц. Его удельный вес составляет более 60% налоговых доходов бюджета (таблица 4).

Таблица 4

**Структура налоговых источников доходов бюджета МО ГО «Сыктывкар», %**

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Налоговые доходы- всего	100	100	100	100
Налог на доходы физических лиц	69	66	64	65
Налог, взимаемый в связи с применением УСН	9	11	11	12
ЕНВД	11	11	11	11
Налог на имущество физических лиц	1	1	0	1
Земельный налог	5	5	5	6
Транспортный налог	4	3	5	4
Государственная пошлина	1	3	4	1

Значительный удельный вес в объеме налоговых поступлений имеют налоги на совокупный доход (в данную группу входят налоги, связанные с применением специальных налоговых режимов) – 23% в 2012 г.

Местные налоги, призванные обеспечить финансовую самостоятельность местного самоуправления, составляют 5-7% доходной базы бюджета МО ГО «Сыктывкар», формирование которой преимущественно осуществляется за счет неподконтрольных местным властям источников. В связи с этим они не покрывают большей части расходов, связанных с реализацией вопросов местного значения, что нарушает конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления.

Неналоговые доходы бюджета МО ГО «Сыктывкар» в течение 2009-2012 гг. неуклонно снижаются (таблица 5).

Таблица 5

**Фактическое поступление неналоговых доходов за 2009-2012 гг. (тыс. руб.)**

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Неналоговые доходы, всего	458 087	484 950	444 072	411 711
Арендная плата за земли	156 536	155 683	142 809	143 084
Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества	94 104	74 532	56 111	60 160
Прочие доходы от использования имущества	26 781	27 896	28 245	17 774
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	14 746	16 203	19 148	14 125
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	114 727	148 099	117 357	116 645
Штрафы	40 644	47 712	60 421	53 571
Прочие неналоговые доходы	10 548	14 828	19 981	6 352

Как показано в таблице 5 уменьшение неналоговых доходов обусловлено снижением объемов поступления в бюджет доходов от реализации иного муниципального имущества, а также доходов от использования муниципального имущества, в основном за счет уменьшения прочих доходов от использования имущества и прав, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Наибольшую долю поступлений

занимают доходы от использования муниципального имущества – 50%, в том числе: доходы от арендной платы за земли – 33,3%; доходы от сдачи в аренду муниципального имущества – 15%; Также значительный удельный вес имеют доходы от реализации муниципального имущества – 18%. Доходы от арендной платы за земельные участки ежегодно снижаются. Так, поступления в 2009 г. составили 156, млн. руб., а в 2012 г. уже 143 млн.руб. Уменьшение поступлений произошло по причине снижения количества заключенных договоров, в связи с выкупом земельных участков. Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества также имеют тенденцию к ежегодному снижению. Так, если в 2009 г. объем их поступлений составил 94,1 млн.руб., то в 2012 г. уже 60,1 млн.руб. Поступления прочих доходов от использования имущества, находящегося в собственности городских округов, в период с 2009 по 2011 гг. растут, однако в 2012 г. они резко уменьшились. Снижение в основном произошло по доходам от предоставления мест на опорах уличного освещения (для присоединения кабельной продукции) в связи с передачей их с 2012 г. на баланс МКП «Жилкомсервис» и ЭМУП «Жилкомхоз». Соответственно доходы от их использования перечисляются на счета данных предприятий, а не в бюджет.

По платежам за негативное воздействие на окружающую среду в 2012 г. относительно 2009-2011 гг. произошло значительное уменьшение по причине уменьшения платежей от крупнейшего плательщика ОАО «Монди СЛПК» в связи со снижением объемов негативного воздействия.

Доходы от продажи материальных и нематериальных активов в 2009, 2011 и 2012 гг. находились практически на одном уровне, поступления составили 115 млн.руб., 117 млн.руб. и 116 млн.руб. соответственно.

Денежные взыскания (штрафы) в 2009-2011 гг. имели тенденцию к ежегодному увеличению. В 2012 г. произошло снижение поступлений. Это связано с тем, что штрафы за нарушение законодательства в области дорожного движения с 2012 г. зачисляются в бюджет субъекта РФ.

Наблюдается устойчивая тенденция роста объема межбюджетных трансфертов, предоставленных бюджету МО ГО «Сыктывкар». За анализируемый период с 2009 по 2012 гг. финансовая помощь выросла на 35,0%.

Объем межбюджетных трансфертов в 2012 г. составляет более 50% от общего объема доходов бюджета. (табл.1). Следовательно, согласно статье 136 Бюджетного Кодекса РФ к муниципальному образованию применяются ограничения в части установления и исполнения расходных обязательств, не связанных с решением вопросов местного значения. Высокий уровень межбюджетных трансфертов порождает зависимость муниципальных образований от решений федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ, лишая их финансовой самостоятельности и порождая иждивенчество (таблица 5).

Таблица 5

**Состав и структура финансовой помощи бюджету МО ГО «Сыктывкар»**

Показатели	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	Тыс.руб.	%	Тыс.руб.	%	Тыс.руб.	%	Тыс.руб.	%
Межбюджетные трансферты-всего, в т.ч.	1 234 589,4	100	1 700 706,8	100	2 101 833, 3	100	2 903 120,2	100
Дотации	145 407,7	12,0	208 558,4	12,0	649 797,4	31,0	368 164,5	13,0
Субсидии	408 633,7	33,0	779 537,0	46,0	452 166,0	22,0	540 365,7	19,0
Субвенции	680 310,2	55,0	681 871,8	40,0	906 389,5	43,0	1 470 617,5	51,0
Иные межбюджетные трансферты	237,8	0,0	30739,6	2,0	93480,4	4,0	523972,5	17,0

Структура межбюджетных трансфертов в 2012 г. сохранила приоритеты последних лет: основная доля принадлежит субвенциям - 51%, субсидиям - 19%, затем дотациям - 13 % и прочим поступлениям - 17%.

В структуре финансовой помощи местным бюджетам все большее значение приобретают не дотации, структуру расходования которых определяют сами муниципалитеты, а субсидии и субвенции, т. е. участие вышестоящего уровня бюджетной системы в расходах, которые субъект РФ считает необходимыми. Согласно фактическим данным за 2012 г. в местный бюджет МО ГО «Сыктывкар» поступило: субсидий на сумму 540 365,7 тыс. руб. с приростом 19,5 % по сравнению с 2011 г.; субвенций на сумму 1 470 617,5 тыс.руб. с приростом 62,2% по сравнению с 2011 г ; дотаций на сумму 368 164,5 тыс. руб. с уменьшением на 43% по сравнению с 2011 г.

Подводя итоги анализа доходной части бюджета необходимо отметить, что значительный рост общего объема доходов бюджета МО ГО «Сыктывкар» обеспечивается в большей степени за счет роста межбюджетных трансфертов, в то время как прирост собственных доходов замедляется с каждым годом. В связи с этим, в настоящее время актуальным является вопрос увеличения налоговых и неналоговых доходов бюджета для обеспечения выполнения расходных обязательств представительных органов местного самоуправления.

Проведенный анализ позволяет определить основные направления формирования и укрепления доходной базы местных бюджетов, призванные способствовать социально-экономическому развитию муниципальных образований Республики Коми.

*Первое направление.* Обеспечение роста поступлений от основных доходных источников местных бюджетов, в первую очередь, налога на доходы физических лиц, путем внесения изменения в Бюджетный Кодекс РФ в части увеличения норматива отчислений от налога в местные бюджеты до 50%.

*Второе направление.* Обеспечение устойчивых темпов роста емкости местных налогов. Рост поступлений земельного налога может быть обеспечен через предоставление права органам местного самоуправления индексировать налогооблагаемую базу по земельному налогу. С целью увеличения налогооблагаемой базы по налогу на имущество физических лиц целесообразно внести изменения в Федеральный закон № 122-ФЗ от 21.07.1997 «О государственной регистрации прав собственности на недвижимое имущество и сделок с ним», предусматривающие обязательный порядок регистрации права собственности физических лиц. В налоговом и административном законодательстве следует установить механизм привлечения физических лиц к ответственности за уклонение от регистрации имущественных прав на объекты недвижимости. Необходимо разработать законодательные акты по налогообложению незавершенных объектов строительства и другого незарегистрированного имущества, а также дополнить Закон № 2003-1 от 09.12.1991 «О налогах на имущество физических лиц» в части признания налогоплательщиками физических лиц, осуществляющих индивидуальное строительство сверх периода, установленного разрешением на строительство.

*Третье направление.* Поэтапная отмена всех федеральных льгот по местным налогам в соответствии с «Основными направлениями бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов», отраженными в Бюджетном послании Президента Российской Федерации федеральному собранию «О бюджетной политике в 2013-2015 годах», а также детальная инвентаризация льгот установленных на региональном и местном уровнях.

*Четвертое направление.* Передача на местный уровень части отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в размере 35%.

*Пятое направление.* Придание транспортному налогу статуса местного налога, так как вопросы содержания и строительства автомобильных дорог местного значения отнесены к полномочиям органов местного самоуправления.

*Шестое направление.* Постоянная и целенаправленная политика органов местного самоуправления по увеличению поступления в их бюджеты неналоговых доходов.

*Седьмое направление.* Совершенствование межбюджетных отношений путем выработки четких алгоритмов расчета размера финансовой помощи местным бюджетам из вышестоящего бюджета.

Расширение перечня вопросов местного значения приводит к увеличению объема расходных обязательств города. В условиях снижения темпов роста собственных доходов бюджета, особо значимой становится задача финансового обеспечения расходной части бюджета. В связи с этим, совершенствование механизма формирования и укрепления доходов местных бюджетов должно осуществляться в направлении наделения органов местного самоуправления полноценными собственными доходными источниками, обеспечивающими реальную самостоятельность местных органов власти. Для формирования долговременных перспектив развития доходного потенциала муниципальных образований целесообразно принятие специального Закона «Об источниках доходов бюджета МО ГО «Сыктывкар», а также муниципальной программы реформирования муниципальных финансов.

Приведенные в настоящей статье предложения и рекомендации позволят улучшить механизмы формирования и использования финансовых ресурсов муниципального образования.

### **Литература**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : принят Гос. Думой 17 июля 1998 г. : одобр. Советом Федерации 17 июля 1998 г. : в ред. от 07 мая 2013 г. № 104-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ : принят Гос. Думой 16 сент. 2003 г. : одобр. Советом Федерации 24 сент. 2003 г.: в ред. от 07 мая 2013 г. № 104-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
3. Пронина Л.И. Местные финансы: проблемы и пути их решения // Финансы, 2006. N 12. С. 27.
4. Отчет об исполнении бюджета МО ГО «Сыктывкар» (форма № 327) за 2009 г. , 2010 г., 2011 г., 2012 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.syktvkar.komi.com>. (дата обращения: 30.07.2013)

УДК 352.075

**ПЕТРОВА Елена Викторовна** –*д.соц.н., доцент; ведущий научный сотрудник Института монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН.**670047, Россия, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 6  
elenapet\_05@mail.ru*

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

### LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF BURYATIA

Статья основана на эмпирическом материале, полученном автором в ходе проведения социологических исследований в Республике Бурятия в 2008 и 2010 гг. с целью изучения проблем функционирования и развития органов местного самоуправления в рамках реализации федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Исследования выявили мнения экспертов разного уровня о социально-экономической ситуации на территории поселений и возможностях ее улучшения, последствиях муниципальной реформы в республике, степени участия граждан в деятельности органов местного самоуправления, степени эффективности работы сити-менеджеров (руководителей администраций по контракту), а также их отношение к альтернативным вариантам избрания глав муниципального образования и предпочтительность при выборе вариантов избрания представительного органа муниципального района.

Проблемы, связанные с процессом становления местного самоуправления в России, характерны и для республики. Это нехватка финансовых ресурсов, несовершенство федерального законодательства, недостаточная квалификация муниципальных кадров, двойственное отношение к институту сити-менеджеров.

Проведенные исследования позволили выяснить, как организационные мероприятия, касающиеся муниципальной реформы, преломляются в сознании граждан и каким образом это влияет на их повседневные социальные практики.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Республика Бурятия, сити-менеджер, глава муниципального образования, гражданское участие

*The article is based on the empirical materials acquired by the author in the course of sociological studies in the Republic of Buryatia in 2008 and 2010 aimed at the research of functioning and development problems of the local self-government bodies within the frameworks of the currently implemented federal law № 131-ФЗ «On the General Principles of Organization of the Local Self-government in the Russian Federation». The research singled out experts' opinions on the socio-economic situation in settlements and opportunities for its improvement, as well as on consequences of a municipal reform in the republic, degree of citizens' involvement into the activity of the local self-government, efficiency of city managers (hired as heads of administration) and so on. Also the study exposed their attitudes towards alternative variants of mayor elections and preferences in a choice of election type variants.*

*Problems associated with development of the local self-government in Russia are also typical of Buryatia. That is insufficient financial resources, imperfection of federal legislation, and insufficient qualification levels of municipal cadres and a dubious attitude to the city manager institution.*

*The conducted studies allowed finding out how the organizational measures associated with the municipal reform are evaluated and how they are interpreted by the citizens and effect on their everyday social practices.*

**Keywords:** local government, Republic of Buryatia, city manager, municipal entity head, citizen's participation

**М**естное самоуправление, которое представляет собой один из важнейших институтов современного общества, можно рассматривать и как индикатор развития гражданского общества и механизм функционирования демократического государства.

Изначально идея о местном самоуправлении подразумевала для граждан демо-

кратическую возможность более эффективного и конструктивного решения задач улучшения жизни в местном сообществе.

Исследовательский интерес к институту местного самоуправления обусловлен процессами, связанными с трансформацией российского общества в конце XX в. и принятием законов, характеризующих его институционализацию. Федеральный

закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, наряду с общими задачами и процедурами, многообразие выбора органами местного самоуправления специфических моделей функционирования [Петрова 2010: 129-139]. В зависимости от условий и предпочтений муниципальные образования сегодня могут выбирать различные модели построения системы органов местного самоуправления.

Статья основана на эмпирическом материале, полученном автором в ходе проведения социологических исследований по проблемам местного самоуправления в Бурятии по заказу Народного хурала в 2008 и 2010 гг.

Исследование 2008 г. предусматривало изучение мнения глав городских и сельских поселений Республики Бурятия о проблемах развития местного самоуправления в Бурятии в ходе реализации федерального закона № 131-ФЗ, анализ практики его реализации, выявление наметившихся тенденций в области функционирования местного самоуправления.

Актуальность и практическая значимость исследования, проведенного в 2010 г., были обусловлены продолжающейся дискуссией о целесообразности введения института сити-менеджера в России. В 5 сельских районах республики с 2008/2009 г. работает наемный менеджер. С декабря 2012 г. в г. Улан-Удэ руководителем администрации города также является сити-менеджер.

В исследовании проанализирован нарабатанный опыт института сити-менеджера и его эффективность в республике, выявлено мнение экспертов об альтернативных вариантах избрания главы муниципального образования (прямые всеобщие выборы или выборы из состава представительного органа власти); изучены тенденции, формы и особенности местного самоуправления в республике на основе оценок экспертов по таким параметрам, как функционирующие модели местного самоуправления, предпочтительность при выборе вариантов избрания представительного органа муниципального района (мажоритарная, пропорциональная, смешанная системы), проблемы, препятствующие эффективной деятельности органов местного самоуправления.

Результаты исследования были заслу-

шаны на межрегиональной научно-практической конференции «Об опыте реализации ФЗ-131 “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” в Сибирском федеральном округе» (19.08.2010 г., г. Улан-Удэ) и на заседании координационного совета по местному самоуправлению межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (21.08.2010 г., г. Горячинск). В их итоговых решениях было запланировано провести мониторинговые социологические исследования, что также изложено в работах автора [Петрова 2010; Петрова 2011].

Анализ эмпирического материала позволил сделать выводы и разработать рекомендации, обращение к которым в практической деятельности органов государственной власти способствовало совершенствованию работы органов местного самоуправления республики. Рассмотрим некоторые итоги проведенных исследований.

Эксперты всех категорий, участвовавшие в 2 исследованиях, в целом положительно оценили деятельность органов местного самоуправления республики; в ответах существенно преобладала сумма оценок «положительно» и «скорее положительно».

Среди наиболее существенных проблем, которые вызывали серьезное беспокойство у населения муниципальных образований, были названы проблемы социально-экономического характера. В исследовании 2008 г. доминировали рост цен на продукты питания (84,0%); безработица и нехватка рабочих мест (81,4%); пьянство и алкоголизм (76,1%); низкий уровень доходов работающего населения (67,3%); низкий уровень доходов пенсионеров (64,6%).

Среди перечня проблем органов муниципальной власти, которые, по мнению экспертов, являлись наиболее значимыми и требующими первоочередного решения, была выделена основная, можно сказать, главная проблема – недостаточность финансовых ресурсов, закрепляемых за муниципальным уровнем власти (90,3%). Это подтвердили и ответы респондентов на другой вопрос – о том, в какой мере доходы местного бюджета позволяют решать вопросы местного значения в муниципальных образованиях. Подавляющее большинство экспертов (92,8%) заявили, что доходы местного



бюджета не позволяют реализовать полномочия и решать вопросы местного значения (за счет местного бюджета удается решить только 7% задач).

В исследовании 2010 г. рейтинг основных проблем не изменился. При ответе на вопрос о динамике изменения роли органов местного самоуправления за последние годы, максимально высокую оценку ее роста дали главы муниципальных районов, председатели и заместители председателей районных Советов депутатов.

Взгляды экспертов правительства и руководителей предприятий и учреждений практически совпали — только по 26% из них ответили, что роль органов местного самоуправления возрастает. Максимально негативная оценка деятельности органов местного самоуправления содержалась в большинстве ответов руководителей предприятий и организаций: по мнению 17,9% из них, роль органов местного самоуправления снизилась. Также невысоко оценили деятельность органов местного самоуправления представители исполнительных органов муниципальных районов, городских округов, занимающие высшие, главные и ведущие должности в муниципальной службе, главы поселений и депутаты районных Советов (11,3%), эксперты правительства (9,43%), главы районов, председатели и заместители председателей районных Советов (6,25%).

Почти все эксперты главной проблемой в деятельности органов местного самоуправления и в качестве их неэффективности назвали ограниченное бюджетное финансирование (от 44,6% до 66,7%), в то время как эксперты правительства, которые как раз финансируют местное самоуправление, на 1-е место поставили низкую профессиональную подготовку персонала органов местного самоуправления. В анкеты для экспертов был включен также блок вопросов о системе выборов в стране. Наиболее предпочтительной избирательной системой для выборов депутатов районного Совета эксперты назвали мажоритарную, меньшее число высказалось за смешанную, и незначительное число экспертов поддержало пропорциональную избирательную систему.

По мнению подавляющего большинства опрошенных, представительный орган муниципального района и глава муниципального района должны избираться на муниципальных выборах на основе всеоб-

щего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Федеральный закон № 131-ФЗ предполагает, что глава муниципального района одновременно может быть либо председателем районного Совета депутатов, либо руководителем администрации. В ходе исследования была поставлена задача проанализировать степень эффективности работы главы муниципального района, когда он одновременно возглавляет местную администрацию или исполняет полномочия председателя представительного органа местного самоуправления.

Мнения экспертов по вопросу о наиболее эффективной системе работы главы муниципального района (либо он же руководит районной администрацией, либо одновременно является председателем районного Совета депутатов) разделились и представлены в табл. 1.

Оценивая возможность и эффективность работы наемного менеджера в должности руководителя администрации, большинство экспертов независимо от категории и района проживания пришли к выводу, что все зависит от человека и его профессионализма. Но, как видно из табл. 2, дифференциация в ответах экспертов все же наблюдалась: по мнению 73,1% руководителей предприятий, именно наемный менеджер может наиболее эффективно работать в должности руководителя администрации. Другие группы экспертов не были столь категоричны в своих суждениях (см. табл. 2).

Главные качества, которые важны для главы администрации, это компетентность и честность. Ответы экспертов связаны скорее не с оценкой института сити-менеджера применительно к местной районной администрации, а с оценкой конкретного человека, работающего в должности наемного менеджера.

Анализируя небольшой опыт работы нескольких районов республики по новой схеме (руководитель администрации района работает по контракту), можно сделать вывод, что система найма руководителя администрации находится в процессе адаптации и имеет как преимущества, так и недостатки. Результаты нашего исследования коррелируют с данными по другим регионам РФ, где также высказываются полярные точки зрения — и поддерживающие новую форму назначения сити-менеджера, и критикующие ее. В послед-

Таблица 1

Распределение ответов на вопрос: «Как вы считаете, какая система работы главы муниципального района наиболее эффективна?»\* (в % от числа опрошенных)

Варианты ответов	Муниципальные служащие, главы поселений, депутаты	Руководители администраций	Главы МР, председатели, зам. председателей райсоветов	Эксперты правительства РБ	Руководители предприятий, учреждений
Когда глава муниципального района одновременно возглавляет и местную администрацию	36,3	16,7	37,5	28	25
Когда глава муниципального района одновременно исполняет полномочия председателя представительного органа	15	33,3	31,3	7	14,3
Сочетание полномочий не имеет значения	44,4	33,3	18,8	52,6	46,4
Мне все равно	0,6	—	—	3,1	3,6
Затрудняюсь ответить	3,1	—	6,1	8,8	9
Нет ответа	0,6	16,7	6,3	0,5	1,7
Всего	100	100	100	100	100

\* Источник: рассчитано автором на основании социологического исследования 2010 г.

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос: «Насколько эффективно может справиться с работой наемный менеджер?»\* (в % от числа опрошенных)

Варианты ответов	Муниципальные служащие, главы поселений, депутаты	Главы МР, председатели, зам. председателей райсоветов	Эксперты правительства РБ	Руководители предприятий, учреждений
Очень эффективно	6,9	—	—	12,5
Довольно эффективно	12,5	18,8	15	60,6
Все зависит от человека и его профессионализма	60,6	62,5	68	3,8
Скорее неэффективно, чем эффективно	3,8	6,3	7,6	2,5
Совершенно неэффективно	2,5	6,3	1,9	11,3
Затрудняюсь ответить	11,3	—	5,7	7,5
Нет ответа	2,4	6,3	1,8	1,8
Всего	100	100	100	100

\* Источник: рассчитано автором на основании социологического исследования 2010 г.

нее время преимущественно преобладают отрицательные оценки института сити-менеджера. Проблемы возникают в связи с тем, что наемный сити-менеджер не несет прямую ответственность перед гражданами и начинает действовать в интересах тех, кому подчинен. Тогда нередко доминируют не хозяйственные, а политические интересы. В некоторых регионах, наоборот, складывались ситуации прямого конфликта глав муниципальных образований и руководителей администраций.

Проблемы, которые были выявлены в исследованиях 2008 и 2010 гг. в Республике Бурятия, актуальны для местного самоуправления России и в настоящее время, о чем говорилось на заседании Совета по развитию местного самоуправления, состоявшемся в начале 2013 г. под руководством Президента РФ<sup>1</sup>.

Для эффективной работы института местного самоуправления в рамках реализации федерального закона № 131-ФЗ необходима государственная поддержка и активизация общества. Государственная поддержка выражается, прежде всего, в финансировании мероприятий и под-

готовке профессиональных кадров, способных качественно работать в системе местного самоуправления. В то же время важно и гражданское участие населения, т.е. активность самого населения в осуществлении местного самоуправления, чего как раз не хватает и что зафиксировали исследования.

Эта проблема – общая для всех регионов РФ, т.к. гражданское общество находится в состоянии становления, и его институты еще не в полной мере активны. Для того чтобы знать проблемы местного самоуправления и отношение к ним населения, необходимо регулярно проводить социологические исследования. Поэтому одной из задач нынешнего этапа муниципальной реформы является сбор и тиражирование лучших практик муниципального управления. Исследование проблем местного самоуправления, анализ положительных моментов его развития, сравнительная характеристика региональных моделей позволит оценить перспективы развития, выработать практические рекомендации, основанные не только на опыте, но и на научном анализе, которые будут способствовать повышению эффективности муниципальной службы и смогут оказать реальную помощь органам местного самоуправления на местах.

<sup>1</sup> Заседание Совета по развитию местного самоуправления. 31 января 2013 г. Москва, Кремль. Доступ: <http://www.kremlin.ru/news/17397> (проверено 25.12.2013).

### Литература

- Петрова Е.В. 2010. Варианты формирования и функционирования органов местного самоуправления в Республике Бурятия. – *Об опыте реализации ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в СФО*. Улан-Удэ.
- Петрова Е.В. 2011. Специфика и модели формирования органов местного самоуправления в Республике Бурятия. – *Человек, культура, общество в изменяющемся мире: сборник научных трудов*. – Улан-Удэ: Изд-во БГУ. Ч. 1. С. 48-52.

## ФОРМИРОВАНИЕ ОБРАТНЫХ СВЯЗЕЙ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

*В статье дается анализ формирования систем местного социального самоуправления на основе учета обратных связей как сложного социального образования; обосновывается, что местное социальное самоуправление представляет собой взаимодействие управляющей и управляемой систем, эффективность которых зависит от эффективности обратных связей, направленных на повышение эффективности социальной компоненты; отмечается, что реализация отрицательных обратных связей за счет учета качественной социальной информации способствует восстановлению равновесия системы местного самоуправления, так как срабатывает механизм автокоррекции системы, а при обнаружении искажения обратных связей должны применяться соответствующие меры, способствующие саморегулированию системы социального самоуправления.*

**Ключевые слова:** местное социальное самоуправление, управление, управляющая система, управляемая система, положительная обратная связь, отрицательная обратная связь, эффективность, автокоррекция системы, саморегулирование.

Формирование систем социального управления является важной и необходимой составляющей функционирования каждой общественной организации. При этом основную социополитическую, социоэкономическую, социокультурноэтническую и другую нагрузку несут на себе начальные управленческие структуры местного самоуправления в своих эволюционно-деятельных программах. Это связано с тем, что на органах самоуправления лежит важная и ответственная функция: с одной стороны, точное выполнение общей интегрированной концепции вышестоящих организаций, а с другой – тщательный мониторинг и отслеживание результатов оказанных воздействий на социум, при устойчивом дифференцированном влиянии на все сферы общества [1, 2].

Оптимальное согласованное управление не может быть выполнено без корректирующих взвешенных и продуманных действий систем управления, особенно при обеспечении сложных многокультурно-этнических и социоисторических формирований, определяющих так называемый местный менталитет, его особенности и специфику в разных областях государства, в частности по регионам России и Украины [3]. Решение данных задач возможно только с учетом и анализом системы обратных связей, социопараметрического описания предопределяющих факторов, оказывающих влияние на формирующее социовоздействие как с отрицательным, так и с положительным динамическим воздействием, позиционируя определенно ресурсную поддержку.

Необходимость применения системной концепции учета обратной связи обуславливает обратное воздействие результатов управления системой на процесс этого управления, используя инновационно-эволюционные принципы. Обратная связь – это использование в управлении информации, которая поступает от управляемого объекта; вид синтеза компонентов между выходом какого-либо компонента и входом того же самого элемента, который осуществляется непосредственно или через другие элементы системы с целью лучшего дискурса-осмысливания проблем местного самоуправления. Принцип обратной связи универсальный и лежит в основе функционирования регулируемых систем в природе, технике, экономике и других областях, эксплицируя модели социокультурного и иного развития. При передаче части выходного сигнала всей системы на ее вход создается главная или внешняя обратная связь как составная единица социально-политэкономической макромоде-ли развития, что порождает их корреляцию. Внутренние или местные обратные связи соединяют выход отдельных элементов или групп последовательно включенных

элементов с их входом, порождая определенные модели развития местной громады. В научной литературе принято считать, что положительная обратная связь усиливает действие входного сигнала, а отрицательная – ослабляет. В то же время в социосистемах положительное действие обратной связи ухудшает устойчивость системы, порождает рост энтропийных процессов, вызывая тем самым необходимость подтягивания «тылов» или откатывания исторического процесса назад, фиксируя социорегресс. Это, главным образом, связано с наличием устойчивой мотивации граждан к более качественным нормам жизни как в плане экономического благосостояния, так и политических, культурных, религиозных и других свобод, которые не могут быть в полной мере обеспечены в рамках существующей социосистемы. Такие процессы, как накопление знаний, увеличение населения, рост сложных процентов в финансовом деле, рост национального бюджета, распространение среди людей различных верований, модных воззрений, развитие общественных институтов и программ, интенсивно расширяются именно потому, что им свойственна положительная обратная связь.

Отрицательная обратная связь способствует восстановлению равновесия в системе при его нарушении возмущающими воздействиями, что можно индексировать как нечто гармоническое / дисгармоническое. Необходимо при этом понимать, что снижение энтропии и повышение организованности самой системы будет связано с минимумом энергетического баланса и не всегда сохраняет демократические завоевания. В данном случае следует понимать, что обратная связь является одним из выходов системы, служащим для нее входом, а взаимодействие энергоинформационных потоков, проходящих через них, обеспечивает соответствие между действительным и требуемым состоянием выхода системы: здесь все зависит от эпохи, временных рамок, социополитической и социоэкономической стабильности.

В то же время большую значимость приобретает осознание того, что местное самоуправление связано не с любым информационным процессом, а лишь со специфической обратной связью между подсистемами единой вертикально-горизонтальной (в большей или меньшей степени) интегрированной системы управления, которые репродуцируют мультимодели так называемой «городской экзистенции». Такая система управления включает в себя управляющую и управляемую подсистемы, между которыми происходит непрерывный обмен информацией, осуществляемый по двум каналам обратной связи. Это порождает обратные связи, которые устанавливают отношения объекта с субъектом и репродуцируют модели бытоонтологии в проекции на городскую жизнь. К субъекту управления поступает информация о поведении объекта, выполнении (невыполнении) управленческих «команд», которая собирается рецепторами и аккумулируется в управляющей системе, которая должна быть фокусом высокого профессионализма, культуры и социальной ответственности. Такими рецепторами могут выступать органы или должностные лица, непосредственно осуществляющие управление, аналитические центры, в результате деятельности которых система, работающая без сбоев, порождает эффективную информацию. При сбоях системы местного самоуправления, независимо от того, происходят они в сфере прямых или обратных связей, информация имеет скачкообразный, неравномерный характер, в результате чего имеют место искажения в социо-историческо-онтологических процессах. Так, в рецепторах происходит отбор и преобразование информации, отделение существенного от несущественного, обобщение материала для вывода, который делает управляющий субъект более креативным. В любом случае информация модифицирует, изменяет и прямые, и обратные связи субъекта, который должен быть автономным в социуме, а не марионеткой в руках других людей. Новейшая информация о поведении объекта управления опять оценивается управляющей системой, и начинается новый цикл ее движения, пока она не станет самодостаточной. Поскольку какое-то воздействие существует практически всегда, если имеет место управленческий процесс, то пря-

мые и обратные связи носят постоянный циклический характер, изменяются лишь их содержание и форма в зависимости от ситуации. Исследование процессов управления на основе изучения прямых и обратных связей с использованием методов кибернетики и информатики получило в западной литературе название «ввод (информация)» и «вывод (решение)». Как показывает анализ, способы выражения обратных связей могут быть активными (действия в знак согласия с управленческим решением, протест) и пассивными (текущая информация). Обратные связи всегда являются активными и многообразными: например, поддержка или отклонение на референдуме проекта закона, демонстрация протеста, отказ избирателей голосовать на выборах за кандидатуру прежнего или предлагаемого губернатора, критика действий правительства в печати и т.д. В иностранной литературе наиболее результативным способом активных обратных связей в процессе управления считается партиципация – добровольное участие населения в правительственных проектах и мероприятиях местного самоуправления. Обратные связи представляют особую ценность для установления качества управления, так как именно от объекта поступает информация об адекватном понимании и выполнении «команд» или данные, свидетельствующие о сбоях или недостатках в системе управления. Как свидетельствует практика развития местного самоуправления, управляемый объект не только неверно понимает «команды» (например, из-за недостаточной квалификации кадров, из-за сбоев в связи), но и искажает обратные связи, посылает управляющему субъекту ложную информацию (чаще всего это связано с сокрытием недостатков в работе). Недостатки могут скрываться длительное время и при усложнении обстановки привести к кризису управления, а то и к краху, сопровождающемуся ликвидацией учреждений, массовым увольнением должностных лиц, привлечением их к ответственности, в том числе уголовной. Поэтому большое значение во всех звеньях местного самоуправления имеет постоянный контроль управляющего субъекта за объективностью и точностью данных в процессе обратной связи. При обнаружении искажения обратных связей, их содержания должны применяться соответствующие меры. В системе местного самоуправления важнейшее значение имеют его цели: 1) конкретные цели (организуемая деятельность по ремонту местной дороги); 2) цели глобального порядка, которые должны соотноситься с общечеловеческими ценностями (свобода, демократия, социальная справедливость и т.д.). Универсальность управления по принципу обратной связи является следствием неопределенности в поведении как самой управляемой системы, так и внешней среды, с которой данная система взаимодействует. Каждый из двух каналов обратной связи играет свою специфическую роль в процессе управления. Поскольку будущее управляемой системы никогда не может быть представлено с абсолютной точностью, возникает потребность в информации о действительной реакции системы на управляющее воздействие. Только благодаря такой информации можно осуществлять целенаправленное воздействие и управлять. При этом приходится учитывать не только данное состояние, но и вероятность перехода системы в любое из возможных состояний. Для этого необходимо разграничить следующие основные функции обратной связи: 1) синтезирование внешних и внутренних возмущений, стремящихся вывести систему из состояния устойчивого равновесия, сведение этих возмущений к отклонениям одной или нескольких управляемых величин; 2) компенсация возмущений и поддержание состояния устойчивого динамического равновесия системы; 3) представление информации, необходимой для выработки управляющих воздействий на объект управления.

Благодаря обратной связи социальная система приобретает способность противодействовать всему тому, что стремится вывести ее за установленные рамки деятельности. Именно обратные связи в своей совокупности и составляют первооснову такого важнейшего свойства поведения сложных динамических систем, как саморегулирование. Такие системы способны самосовершенствоваться и адаптироваться

к условиям среды, а при высших формах приспособления – изменять саму среду соответственно своим потребностям. При наличии обратных связей отправитель и получатель меняются коммуникативными ролями. Изначальный получатель становится отправителем и проходит через все этапы процесса обмена информацией. При отрицательной обратной связи часть выходного сигнала подается на вход системы так, что отношение полученного выходного сигнала к входному сигналу составляет величину меньше единицы. Таким образом, отрицательная обратная связь уменьшает величину выходного сигнала при увеличении сигнала на входе, т.е. является механизмом автокоррекции системы. Исходя из этого, необходимо учитывать механизм гомеостаза и гомеорега при обеспечении устойчивости и динамического равновесия саморегулирующихся социальных организаций [4].

При положительной обратной связи отношение выходного сигнала к входному есть величина, превышающая единицу. Увеличение выходного сигнала приводит к увеличению сигнала на входе системы, а это, в свою очередь, вызывает дальнейшее возрастание выходного сигнала. Если не будет принято никаких мер, сигнал на выходе может стать неуправляемым и привести к пагубным для системы последствиям, создав условия, возникающие при гомеоклазе. Очевидно, что действие положительной обратной связи не может оставаться неконтролируемым сколь угодно долго, так как характерный для нее аддитивный эффект привел бы к выходу системы из строя.

Обратные связи повышают эффективность обмена управленческой информацией. Двусторонний обмен информацией, по сравнению с односторонним, протекает медленнее, но эффективнее снимает напряжения, более точен и повышает уверенность в правильной интерпретации сообщений. Системы обратных связей в организации составляют часть контрольно-управленческой информационной системы. Обратные связи бывают: 1) положительными и отрицательными; 2) гладкими и пороговыми (одноуровневыми и многоуровневыми); 3) односторонними и двухсторонними; 4) моментальными, обгоняющими и задерживающимися.

Система местного самоуправления предполагает модель, ориентированную на потребности и интересы населения территориального образования, так называемую клиентоориентированную модель. Самоуправление в социальном аспекте означает, что территориальное сообщество людей способно решать свои практические задачи собственными силами. В политическом аспекте самоуправление означает возможность прямого народовластия. В норме административный аппарат местной власти должен как бы наниматься территориальной социальной общностью. В правовом аспекте самоуправляющаяся административная единица представляет собой муниципальное образование, в качестве которого, согласно законодательству, выступает любое поселение, имеющее собственность, бюджет и органы власти. На развитие положительных связей влияет то, что большинство респондентов считают, что у граждан расширятся возможности для реализации своих прав, будут эффективней решаться насущные проблемы жителей конкретной территории, увеличится активность населения, люди будут чувствовать себя частью сообщества, ответственными за принимаемые в нём решения. Многие считают, что создание органов местного самоуправления привлечёт внимание государственной власти к нуждам и потребностям жителей конкретных городов и посёлков, благодаря чему повысится качество жизни и уровень оказываемых социальных услуг.

В заключение следует сделать вывод, что современная модель местного самоуправления неэффективна, так как местное самоуправление на низовом уровне (как форма самоорганизации граждан) находится пока в неразвитом состоянии, сохраняет иерархическую структуру, ориентированную на реализацию неких программ, задач, исходящих из вышестоящих органов управления, без учета интересов широких слоев общественности. Общественное самоуправление должно обеспечиваться взаимодействием органов местного самоуправления и населения, то есть взаимной де-

тельностью, посредством изучения, учета и формирования общественного мнения. Только общественное мнение как фактор обратной связи делает систему местного самоуправления более устойчивой и клиентоориентированной, а значит, и более эффективной. Формирование обратных связей в местном самоуправлении происходит благодаря публичным обсуждениям, круглым столам, деятельности общественных советов, которые помогают не только выяснить принципиальную разницу в позициях определенных руководителей органов власти, местного самоуправления, коммунальных предприятий и населения, но и найти приемлемый компромисс в принятии решений.

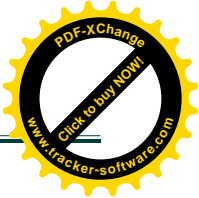
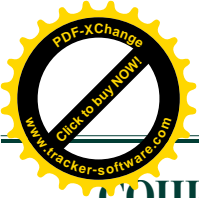
Как пример, в Украине общественность содействует развитию нормальных взаимоотношений между коммунальными службами, гражданами и местной властью: 1) общественность добилась объективного рассмотрения в судах споров между коммунальными предприятиями и гражданами; 2) общественность приступила к проведению общественной экспертизы законопроектов, деятельности исполнительных органов власти; 3) большие резервы следует найти в усилении взаимопонимания между населением и службами ЖКХ; 4) большие резервы находятся в экспертной деятельности структур гражданского общества; 5) общественные организации все чаще прибегают к экспертизе законопроектов и разработке предложений по их совершенствованию. Таким образом, развитие институтов непосредственной демократии протекает как экстенсивно, так и интенсивно. Экстенсивное их развитие означает расширение демократических прав и свобод граждан с восприятием общепризнанных принципов и норм международного права, с укреплением и совершенствованием гарантий и механизма их реализации. Интенсивное развитие институтов непосредственной демократии предполагает расширение политического участия граждан в решении вопросов местного значения.

### Литература

1. Попов С.М. Зворотний зв'язок у системі соціального менеджменту: монографія. Запоріжжя: Просвіта, 2010. 444 с.
2. Попов С.М. Методологія аналізу управління як єдиного соціального організму // ГІЛЕЯ: науковий вісник. Збірник наукових праць / гол. ред. В.М. Вашкевич. К.: ВІР УАН, 2010. Випуск 40. С. 173-180.
3. Попов С.М. Адаптація управлінської системи організації до зовнішнього середовища як один з феноменів соціогенезу і культурогенезу // Культурологічний вісник: науково-теоретичний щорічник Нижньої Наддніпрянщини. Запоріжжя: Просвіта, 2011. Вип. 26. С. 155-162.
4. Попов С.М. Гомеостаз як механізм саморегуляції соціальної системи // Перспективи: соціально-політичний журнал. Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К.Д. Ушинського. Одеса: 2011. №1 (47). С. 74-80.

*Статья поступила в редакцию 12.05.11 г.  
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета  
к.и.н., доцентом Н.А. Устиной*





модель взаимодействия региональной власти и науки – пожалуй, максимально эффективный подход к решению всего круга сложнейших проблем в области государственной национальной политики, ведь многие из них требуют значительной научной, в особенности научно-экспертной основы. Кемеровская область обладает в этой сфере уникальным опытом, который в большинстве регионов Сибири отсутствует.

### Список литературы

1. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. № 909 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. С. 3010.
2. Поддубиков В.В. Многонациональный Кузбасс: региональная модель этнологического мониторинга как инструмент национальной политики XXI века // Социогуманитарный вестник. 2011. № 2(7). 2011. С. 61-66.
3. Скобелев С.Г. Актуальность и задачи изучения демографического развития коренного населения Сибири в XVII-XXI вв. в контексте аналогичных мировых процессов // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: История, филология. 2006. Т. 5. № 3. С. 24-29.

УДК 323.2

**А.П. Сейко**

*Алтайская академия экономики и права*

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ГЛАЗАМИ СОВРЕМЕННЫХ РОССИЯН**

*Проблема местного самоуправления вызывает оживлённые дискуссии, так как это способно задать вектор его дальнейшего развития. Вместе с тем инициатива сегодня исходит скорее от государства, чем от гражданской общественности. В статье приводятся данные социологических опросов, отражающих отношение представителей муниципальных социумов к институту местного самоуправления, и представлен анализ приведённой позиции.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные социумы.*

*...Если города, изначально свободные и имеющие самоуправление, как Рим, с великим трудом вырабатывают законы для поддержания свободы, то не удивительно, что города, основанные в рабстве, не только с трудом, но и вообще не могут построить свою жизнь на гражданских и мирных началах...*

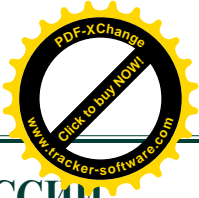
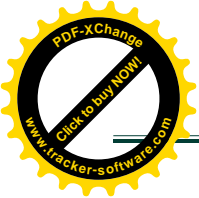
Н. Макиавелли.

Успех деятельности института местного самоуправления напрямую зависит не только от нормативной базы, в рамках которой реализуется деятельность муниципалитета, но и от включённости в деятельности населения.

Местное самоуправление одновременно является и уровнем власти народа, и формой самоорганизации населения, позволяющей ему организованно взаимодействовать с государственными структурами. Таким образом, местное самоуправление является и неотъемлемой частью гражданского общества, и условием его существования, и механизмом формирования гражданского общества.

Замысел местного самоуправления состоит в том, что через этот институт люди, население должны выйти на уровень равноправного диалога с госу-

**А.П. Сейко,**  
канд. соц. наук,  
доцент Алтайской  
академии экономики  
и права, Департамент  
общественных наук  
и социальных технологий



дарством, следствием чего станет его преобразование в «государство для людей». Без образования эффективного института местного самоуправления всякие разговоры о диалоге власти и общества, о построении гражданского общества представляется профанацией.

Особенность современного этапа в развитии местного самоуправления заключается в том, что развитие этой системы имеет как бы два вектора. С одной стороны, налицо попытка вернуться к основам местного самоуправления дореволюционной России, с другой – желание перенять то лучшее в местном самоуправлении, что разработано в западной общественной науке и практике. Несмотря на декларацию приверженности местного самоуправления со стороны государственных чиновников, до сих пор на государственном уровне не существует единого мнения не только по стратегии развития местного самоуправления, но и по вопросу о целесообразности общественного института как такового [1]. Социологические опросы показывают, что местная власть в сознании российских граждан является логическим «продолжением» органов государственной власти (59 %) <sup>1</sup>, а не источником реализации собственных прав и свобод (41 %).

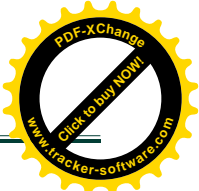
Исторически сложилось так, что государство воспринимается населением как нечто чужеродное, даже как своеобразный аппарат насилия. А потому традиционны предпочтения дистанцирования от государства. Отсюда и невысокая социальная активность, и нежелание вникать в детали устройства общества (подавляющее большинство вряд ли хорошо понимает, что местная власть не является государственной), и неверие в то, что от обычного человека что-то может зависеть. Это не хорошо и не плохо. Это данность, с которой приходится иметь дело. Из-за такого отношения к власти вообще самоуправление воспринимается населением довольно странно и неадекватно. Люди получают информацию по большей части из двух источников: личного (контакты, наблюдения) и медийного (в основном, телевидение – 61 %). Пока в повседневной жизни не возникает никаких проблем – местной власти практически не существует, когда же проблемы возникли, то конечным виновником называется ВЛАСТЬ, причём без лишнего уточнения, государственная она или местная (самоуправление).

Как было выявлено рядом исследований, участие населения в деятельности органов местного самоуправления – недостаточное (вялость, безынициативность, боязнь всего нового, в том числе и новых руководителей).

Однако основной ресурс развития местного самоуправления (МСУ) – потенциал самоорганизации населения и его готовность оказывать влияние на управленческий аппарат. Говорить об эффективном взаимодействии местного сообщества и муниципальных органов власти, о том, что население имеет широкие возможности влиять на процесс муниципального управления, нельзя. Жители г. Барнаула признают как отсутствие тесного взаимодействия власти и населения на местном уровне, так и ограниченность влияния местного сообщества на функционирование самой местной власти. Но какие способы влияния населения на органы местной власти видят сами рядовые граждане? Наиболее популярный ответ на данный вопрос оказался «через участие в выборах главы города» – 37 % опрошенных, 15 % считают эффективным обращение к депутатам, 12 % считают сделать это возможным с помощью пикетов, митингов, 12 % выбрали ответ «с помощью средств массовой информации», выборы депутатов муниципальных законодательных органов предпочли 9 %, через участие в деятельности партий 4 % <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Данные инициативного опроса, проведённого 13-14 октября 2012 года. Выборочная совокупность – 800 чел., погрешность не превышает 3,4 %.

<sup>2</sup> Здесь и далее – данные инициативного опроса, проведённого 26-30 октября 2012 г. в г. Барнауле. Выборочная совокупность составила 300 человек.



## СОЦИАЛЬНАЯ И НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

Неизменным остаётся нежелание большинства горожан участвовать в каких-либо публичных акциях протеста – 65%. На вопрос «В каких случаях вы готовы принять участие в публичных акциях протеста?» только 12 % опрошенных при определённых условиях были бы склонны участвовать в различных силовых акциях. Ответ «ни при каких обстоятельствах» выбрали 1 % респондентов и затруднились ответить 10 % горожан. Ответ «затрудняюсь ответить» в данном случае вполне можно приравнять к ответу «никак». Таким образом, довольно значительная часть населения – 46 % – не видит способа оказать влияние на власть [2]. Но примечательно также и другое – очень большое количество опрошенных граждан (в сумме 24 %) указало в качестве пути влияния на власть обращение к депутатам, избираемых в представительные органы. Однако на вопрос «Приходилось ли вам обращаться к депутату от вашего округа в последние 5 лет?», только 11 % респондентов ответили утвердительно, оставшиеся 89 % заявили, что не обращались к своим депутатам ни с какими просьбами. Установка, что эффективность работы местного самоуправления непосредственно зависит от личного вклада гражданина в эту работу, находится на периферии сознания граждан: отсутствует установка «местное самоуправление – это я». Подавляющее большинство опрошенных (63 %) считают роль граждан в решении местных проблем крайне незначительной. Чуть меньше четверти (21 %) отметили, что граждане могут влиять на принятие важных решений, но незначительно. Мнение же о том, что простые граждане оказывают значительное влияние на принимаемые властью решения, и вовсе разделяют только 9 % опрошенных. Показательна и картина ожиданий, которые связывают респонденты с прошедшими муниципальными выборами (14 октября 2012 г.). На вопрос «Как вы полагаете, итоги выборов 14 октября изменят или не изменят жизнь в лучшую сторону в нашем городе (селе)?» большинство опрошенных высказались отрицательно. Причём среди тех, кто не принимал участие в выборах, 69 % высказались за неизменность ситуации, а среди принимавших участие в выборах – 51 % заявили об их безрезультатности.

К сожалению, в последнее время заметно снижение демократического потенциала местного самоуправления. Реальные права представительных органов оказались резко ограниченными на фоне «вознесения» исполнительных органов, а каналы прямого участия граждан в выполнении функций вообще отошли на задний план. Необходимо провести большую работу, чтобы восстановить местное самоуправление в его истинном значении, как элемент не только государства, но и гражданского общества, в котором должны интенсивно развиваться начала общественного самоуправления. Именно самоорганизация и самодеятельность граждан с помощью институтов прямой и представительной демократии дают эффект реального приобщения людей к реформам. Преодоление разрыва формальных и неформальных институтов является долгосрочной задачей, которая может быть разрешена за счёт использования соответствующих форм мотивации населения в местном самоуправлении.

### Список литературы

1. Безрукавников И.А. Роль местного самоуправления в процессе строительства гражданского общества. URL: [http://www.tsg.ru/10/10\\_8.htm](http://www.tsg.ru/10/10_8.htm).
2. Майоров С. Местное самоуправление как продолжение федеральной вертикали власти. URL: [http://magazines.russ.ru/oz/2003/5/2003\\_5\\_10.html](http://magazines.russ.ru/oz/2003/5/2003_5_10.html).

**ГОРБАШЕВ Вадим Вадимович,**  
кандидат юридических наук  
**E-mail:** VVG123@mail.ru

**РЕУФ Владислав Маркович,**  
старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Самарского юридического института ФСИН России,  
кандидат юридических наук  
**E-mail:** reyf@yandex.ru

**СУЛЕЙМАНОВ Артур Маратович,**  
старший преподаватель кафедры гражданского права Санкт-Петербургского университета государственной противопожарной службы МЧС России  
**E-mail:** suley123@mail.ru

**Специальность** 12.00.14 – Административное право; административный процесс

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА**

*Аннотация.* Делается подробный анализ порядка взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка. Определяются основные этапы исторического развития взаимоотношений органов местного самоуправления России и полиции. Предпринята попытка наметить пути реализации конституционного права органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка. Идет речь о возможном проекте Федерального закона «О муниципальных органах правопорядка в Российской Федерации».

*Ключевые слова:* органы внутренних дел; органы местного самоуправления; охрана общественного порядка; компетенция МВД России.

**GORBASHEV V.V.  
REUF V.M.  
SULEYMANOV A.M.**

## **LOCAL SELF-GOVERNMENT AND MAINTENANCE OF A PUBLIC ORDER**

*The summary.* In this article the authors provide a detailed analysis of law enforcement agencies and local self-government bodies in the area of public order maintenance. The main stages in the historical development of mutual relations of Russian local self-government authorities and the police are defined. An attempt is made to outline the ways of implementation of local self-government authorities' constitutional right to self-conducted maintenance of public order. It is concerned with a possible draft of the Federal Law "On municipal law enforcement agencies in the Russian Federation".

*Key words:* law enforcement agencies; local self-government bodies; maintenance of public order; competence of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя в Российской Федерации. В настоящее время оно организационно оформлено и действует во всех субъектах Российской Федерации. Местное самоуправление – это власть, «до которой каждый может дотянуться рукой», другими словами, она является наиболее близкой и доступной народу. Хотя органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и призваны решать вопросы местного значения, но на них также возложен и ряд государственно-важных задач, таких как: обеспечение общественного порядка, охрана здоровья населения, организация, регулирование и контроль над деятельностью образовательных и культурных учреждений, социальная защита населения [7, стр. 34].

Однако есть и множество пробелов в организации его деятельности. Одним из них является практическая реализация органами местного самоуправления охраны общественного порядка [14; 15]. Нет сомнения в том, что полноценное местное самоуправление невозможно без возможности удовлетворения потребности населения в должном общественном порядке. Однако механизм реализации конституционного права органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка в настоящее время не выработан.

Более десяти лет назад в Конституции Российской Федерации было закреплено, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка, однако, до сих пор это положение реально не действует.

В то же время в Конституции Российской Федерации говорится, что охрана общественного порядка относится к компетенции Правительства Российской Федерации и осуществляется в настоящее время органами внутренних дел. Поэтому эффективное осуществление организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления невозможно без тесного взаимодействия с органами внутренних дел.

Попытаемся проанализировать исторический и зарубежный опыт охраны общественного порядка органами местной власти, а также опыт их взаимодействия с органами полиции. Некоторые модели такого взаимодействия могут быть взяты

на вооружение нашим законодателем, конечно с учетом некоторых особенностей российского государства.

С давних времён в России существовали органы местного самоуправления, осуществляющие охрану общественного порядка и подчинённые органам местного самоуправления. Кроме этого, наблюдается тесная связь исторических и региональных особенностей, социально-экономических и политических условий с развитием местного самоуправления и организацией территориального управления, а также разграничением предметов ведения между уровнями власти [1, стр. 43].

Можно выделить пять основных этапов развития взаимоотношений органов местной власти и полицейских органов. Первый – до начала XVIII в. – характерен отсутствием регулярных полицейских органов: их функции исполняются органами управления общей компетенции. В этот период соответствующая деятельность по охране общественного порядка именовалась «благочинием». Второй этап – с первой четверти XVIII в. до февраля 1917 г. – связан с формированием и развитием регулярной полиции, специализированного органа, одной из основных задач которого является охрана общественного порядка. Третий этап – февраль-октябрь 1917 г. – период деятельности Временного правительства. Четвёртый период – октябрь 1917 г. – 1991 г. – период создания и деятельности советской милиции. Пятый период – 1991 г. и до наших дней.

Опыт демократического развития стран, механизм социального управления которых в достаточной степени децентрализован, свидетельствует, что их полицейские системы имеют, как правило, многоуровневое построение. Муниципальная полиция в зарубежных странах создается властями автономных территориальных образований, им подчиняется, содержится за счет местного бюджета, функционирует в пределах четко определенной юрисдикции и выполняет задачи по обслуживанию «своего» населения. Представляя собой один из элементов в организационной структуре национальных полиций, муниципальная полиция в полном объеме решает задачи охраны общественного порядка в муниципалитетах. При этом дублирование полицейских функций различных уровней, как правило, не допускается [5, стр. 19].

Нужны принципиально новые решения,

отвечающие требованиям сегодняшнего дня, соответствующие нашим историческим традициям и передовому зарубежному опыту, способные возродить обстановку всеобщего неприятия противоправного поведения в его любых видах, мобилизовать граждан на непосредственное участие в охране общественного порядка.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к ведению муниципального района и городского округа организацию охраны общественного порядка органами муниципальной милиции.

Указом Президента 3 июня 96-го года №802 предписывается сформировать муниципальные органы охраны общественного порядка вне системы МВД России.

Реализация конституционного права и обязанности органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка изначально связаны с некоторой реорганизацией в системе полиции по охране общественного порядка. А если быть точнее, той ее части, которая обеспечивает охрану общественного порядка на муниципальном уровне.

Речь здесь не может идти о механической передаче, поскольку для этого, прежде всего, должен быть прописан правовой статус формируемых муниципальных органов охраны общественного порядка и их служащих.

Кроме этого, необходимо разграничить компетенцию, определить условия и порядок взаимодействия рассматриваемых муниципальных органов с органами внутренних дел, а также решить вопрос их кадрового, материально-технического, финансового и иного обеспечения [7, стр. 54].

Органы внутренних дел в настоящее время являются частью государственных органов власти, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, следовательно, органы местного самоуправления при решении вопросов местного значения (согласно ч. 1. ст. 132 Конституции РФ охрана общественного порядка – относится к вопросам местного значения) органы местного самоуправления действуют самостоятельно и под свою ответственность за счёт средств местного бюджета.

Одно из условий эффективности деятельности полиции является стабильность и благополучие в государстве. Что на сегодняшний момент можно

наблюдать не во всех регионах Российской Федерации.

Более половины регионов страны – доноры, а, следовательно, отнюдь не у всех муниципальных образований имеется достаточно средств для содержания дееспособных подразделений охраны правопорядка.

Целесообразно заметить, что муниципальная полиция, если она будет создана, может стать инструментом решения каких-либо споров в руках местных элит или «личной гвардией» главы муниципального образования. Это вызвано зависимостью данных органов как финансово, так и административно от главы муниципального образования.

Таким образом, взаимодействие органов местного самоуправления и органов внутренних дел по охране общественного порядка, представляет собой осуществляемую в определённых правовых и организационных формах совместную, согласованную по цели, времени и месту деятельность по поддержанию состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности, преимущественно в общественных местах.

Кроме этого, необходимо проанализировать современное состояние участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка, его правовые основы. Передача полномочий в этой области должна быть как можно безболезненной для органов местного самоуправления, населения и уж точно не должна отрицательно сказаться на самом общественном порядке. Результаты эксперимента, проводимого в ряде регионов у нас в стране по передаче функции охраны общественного порядка органам местного самоуправления, показали их неготовность в полной мере отвечать за эту функцию. Поэтому, на наш взгляд, полная муниципализация органов охраны правопорядка на современном этапе неприемлема [13, стр. 42].

Муниципальная милиция, прописанная в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 апреля, 29 июня, 21 июля 2005 г.) должна не заменять полностью органы внутренних дел, а дополнять их, действовать наряду с ними в тесном взаимодействии при чётком

разграничении компетенции.

Данные подразделения должны выполнять функции, связанные с охраной общественного порядка, исходя из особенностей муниципального образования, криминогенной обстановки и потребностей населения. Органы внутренних дел должны осуществлять методическое и координационное обеспечение муниципальных

органов правопорядка.

Таким образом, следует рассмотреть перспективы организации и деятельности муниципальных органов правопорядка в виде примерного проекта Федерального закона «О муниципальных органах правопорядка в Российской Федерации» с аргументацией его положений.

### Список литературы

1. Аврутин Ю.Е., Гуляев А.П., Егоршин В.М., Сальников В.П., Шапиев С.М. Преступность, общество, государство: проблемы социогенеза. Опыт междисциплинарного теоретико-прикладного исследования / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб., 2003.
2. Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: Монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.
3. Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. – 1994. – №5.
4. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. – М.: Норма-ИНФРА, 2000.
5. Бойтон Р., Десантис В. Формы местного самоуправления в США: анализ официальных и неофициальных функций мэров, городских управляющих и глав администраций. Серия рефератов. №12. – М., 1996.
6. Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. – Саратов, 1977.
7. Буров А.Н. Местное самоуправление в России: исторические тенденции и современная практика. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 2000.
8. Бялкина Т.М. Законодательство области о местного самоуправления. – Саратов, 1996.
9. Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. – М., 1999.
10. Васильев Ф.П. Организация охраны общественного порядка городскими и районными органами внутренних дел. – Ульяновск: Ульяновский государственный университет, 1997.
11. Васильчиков А.В. О самоуправлении. Тома 1-2. – СПб., 1872.
12. Великие реформы в России. 1856-1874: Сб. статей / Под ред. Л.Г. Захаровой. – М., 1992.
13. Веремеенко К.Н. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1-2. – М., 1981.
14. Николаева Л.А., Сальников В.П., Соловьева А.К. Административное судопроизводство: проблемы теории и практики разрешения публично-правовых споров / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб., 2002.
15. Ромашов Р.А. Проблемы правоохранительной деятельности в современной России. – СПб., 2008.



УДК 340.130.5 (430)

**ПРАВOTВOPЧECKИЙ ЭКСПЕРИМЕНТ В РЕФОРМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ***И. В. Фатьянов***LAW-MAKING EXPERIMENT IN LOCAL GOVERNMENT REFORM***I. V. Fatianov*

В статье рассматриваются правотворческие эксперименты, которые проводились при реформе местного самоуправления в конце 1990-х – начале 2000-х гг. Исследуется процесс их проведения, а также влияние правотворческих экспериментов на современное состояние некоторых муниципальных образований.

The paper addresses the law-making experiments, which were conducted with the reform of local government in the late 1990s – early 2000s. The author explores the process of their implementation, as well as the impact of legislative experiments on the current state of some municipalities.

**Ключевые слова:** государственное право, правотворческий эксперимент, реформа местного самоуправления, правотворческий процесс.

**Keywords:** public law, legalexperiment, reform of local government, law-making process.

На современном этапе муниципальное право интенсивно развивается как обособленная часть объективной правовой реальности. Чем активнее меняются муниципальные отношения, тем больше они нуждаются в регулировании муниципальным правом – чем более интегрированным оно становится, тем выше его потребность именно в системном, а не фрагментарном правовом обслуживании.

Уже прошло более десяти лет с момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [25]. В указанном законе под местным самоуправлением в Российской Федерации понимают форму осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах действующего права самостоятельное решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения. Как указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2011 года № 2-П [9], основной акцент в данном федеральном законе сделан на приближении власти к населению, четком разграничении компетенции между уровнями публичной власти, упорядочению работы системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В литературе существует мнение о том, что состояние муниципального управления Российской Федерации признавалось не просто далеким от совершенства, но в большей степени характеризовалось как находящееся в глубоком системном кризисе [19, с. 26]. Отметим, что на решение данной проблемы направлена муниципальная реформа, которая осуществлялась в конце 1990-х – начале 2000-х гг., в соответствии с Указами Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760 [22], а также от 15 октября 1999 года № 1370 [21].

В настоящее время местное самоуправление является важным звеном единой системы публичной власти, оно дополняет, укрепляет государственную власть.

Несомненно, у каждого муниципального образования Российской Федерации свои особенности: тра-

диции, историческая роль, различный источник пополнения бюджета. В связи с этим полагаем, что принять закон, который бы учитывал особенности и интересы всех субъектов РФ в области муниципального управления для законодателя задача не простая. Кроме того, формирование нормативного базиса муниципальной реформы происходило также не просто. С учетом вышеизложенного, внесение последующих корректировок и поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представляется неизбежным. Отметим, что к настоящему времени данный закон действует с учетом 73 редакций.

Хотелось бы обратить внимание, что эффективность действия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вызвал живые, а порой и острые дискуссии, которые длятся и по сей день. Существует не малое количество научных комментариев к данному федеральному закону, наиболее интересными из которых, по нашему мнению, являются комментарии под редакцией В. В. Залесского [16], А. Н. Борисова [1], под общей редакцией профессора В. И. Шкатулла [15].

Целью данной статьи является рассмотрение одного из методов познания правовой действительности – правотворческого эксперимента – на примере реформирования местного самоуправления в России.

Прежде всего необходимо определиться с понятиями. Под правотворческим экспериментом следует понимать организованное компетентными органами государства, органами государственных образований и органами муниципальных образований испытание предполагаемых правовых нововведений в ограниченной области применения с целью проверки правовой гипотезы, проводимое по заранее разработанной программе, состоящей в подготовке, проведению и подведению итогов эксперимента. Правовую гипотезу определим как предположение об эффективности, полезности и экономичности экспериментальных правовых норм, а также о факторах, воздействующих на указанный результат. Экспериментально-правотворческий процесс необходимо рассматривать как про-



цедурную форму превращения юридически идеальных моделей правотворческого эксперимента в реальную систему правоотношений.

Ряд авторов указывают, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» довольно сложный по своей нормативной конструкции, его осмысление и освоение продолжается [4; 14]. В связи с этим те выводы, которые указаны в данной статье, при анализе уже проведенных правотворческих экспериментов являются ценными и актуальными в настоящее время.

Проведение правотворческого эксперимента, связанного с реформой местного самоуправления в России, происходило в конце 1990-х – начале 2000-х гг. Согласно Указу Президента РФ от 11 июня 1997 года № 568 [20], а также Постановлению Правительства РФ от 15 августа 1997 года № 1045 [12], учитывая особое значение становления местного самоуправления как одного из основных направлений государственного строительства, а также роль органов местного самоуправления в проведении социально-экономических преобразований, было постановлено: активно содействовать становлению и развитию местного самоуправления в Российской Федерации, установить приоритетным данное направление деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. В рамках исполнения данных актов было установлено, что основными направлениями государственной политики в области местного самоуправления на 1997 – 1998 годы будут являться: завершение формирования правовой базы, обеспечивающей становление местного самоуправления; создание необходимых условий для формирования финансово-экономической основы местного самоуправления; осуществление мер государственной поддержки местного самоуправления; организация взаимодействия с союзами и ассоциациями муниципальных образований для обеспечения участия органов местного самоуправления в проведении жилищно-коммунальной, бюджетной, налоговой и социальных реформ; обеспечение регулярного освещения в средствах массовой информации хода реформы местного самоуправления; организация работы по разъяснению населению конституционных основ местного самоуправления и государственной политики в области местного самоуправления; организация, сбор и анализ информации о ходе реформы местного самоуправления в целях обеспечения ее ускорения; оказание методической помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в решении вопросов, касающихся реформы местного самоуправления; подготовка предложений о порядке отнесения земельных участков к муниципальной собственности; определение порядка расчета и передачи из федерального бюджета органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления ими отдельных полномочий Российской Федерации, а также порядок расчета и передачи финансовых средств, необходимых для компенсации увеличения расходов или уменьшения доходов органов местного самоуправления в результате реализации решений,

принятых федеральными органами государственной власти.

Экспериментальная деятельность, связанная с муниципальной реформой, проводилась в различных регионах нашей страны, однако хотелось бы обратить внимание на два конкретных правотворческих эксперимента – Псковский эксперимент и эксперимент, проходивший в Ямало-Ненецком автономном округе. Выбор обусловлен тем, что в данных регионах сущность правотворческого эксперимента была отражена наиболее ярко, итоги экспериментальной деятельности оказали существенное значение для развития местного самоуправления в данных субъектах Российской Федерации, а также предоставили ценные данные для развития иных субъектов в России. Выбранные для анализа территории во многом типичны для Центральной России – сельские районы. В дискуссиях по поводу Псковского эксперимента было отмечено, что данный регион собрал весь «букет» проблем и сложностей, так характерных для сельской местности страны.

Экспериментально-правотворческий процесс следует рассматривать по стадиям, где стадия – это совокупность процессуальных действий, связанных ближайшей целью. Совокупность реализованных целей каждой из стадий экспериментально-правотворческого процесса позволяет достичь главной цели правотворческого эксперимента – проверки правовой гипотезы об эффективности той или иной правотворческой идеи, об эффективности действия экспериментально-правовых норм. Вместе с тем экспериментально-правотворческий процесс состоит из правоприменительных циклов, которые, в свою очередь, включают в себя законченные с точки зрения достижения целей отдельные действия или процессуальные производств (совокупность таких действий).

Однако, прежде чем перейти к рассмотрению стадий эксперимента, определимся, что экспериментально-правотворческий процесс, в том числе связанный с реформой местного самоуправления, должен основываться на основополагающих началах, или иначе принципах. Так, выделим следующие принципы: законности; сочетания интересов личности, общества и государства; объективной (материальной) истины, который заключается в том, что при осуществлении экспериментально-правотворческого процесса необходимым условием для принятия справедливых, законных и обоснованных решений является всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств имеющих отношение к эксперименту; обеспечения охраны прав субъектов экспериментально-правотворческого процесса; гласности; осуществления экспериментально-правотворческого процесса на национальном языке; оперативности, экономичности, эффективности экспериментально-правотворческого процесса; ответственности должностных лиц за ненадлежащее ведение экспериментально-правотворческого процесса и за принятый в соответствии с ним акт. Отметим, что при анализе указанных правотворческих экспериментов в области местного самоуправления не было выявлено нарушения данных принципов, что является одним из составляющих легитимности проведенных правотворческих экспериментов.

Основными стадиями экспериментально-правотворческого процесса являются: 1) подготовка; 2) проведение; 3) подведение итогов эксперимента.

Каждой стадии свойственны относительно самостоятельные задачи, специфический состав действий и процессуальные документы, отражающие и закрепляющие итоги совершенных на данной стадии действий.

Первая стадия – подготовка к правотворческому эксперименту. Стадия включает в себя три подстадии, начинающиеся с принятия решения о проведении эксперимента и заканчивающиеся днем начала эксперимента по разработанной программе.

Первая подстадия стадии подготовки к правотворческому эксперименту – это принятие решения о проведении эксперимента. Данная подстадия обусловливается возникновением задач в общественной сфере, которые необходимо разрешить. Инструментом данной подстадии будут служить обсуждения, согласования мнений перед внесением проекта акта, имеющего нормы об экспериментальной деятельности. Оформленный надлежащим образом итоговой акт данной подстадии необходимо внести в орган, правомочный принимать решения о принятии данных актов и решение о принятии которого входит в его компетенцию. Следует обратить внимание на мнение, согласно которому до стадии правотворческой инициативы имеется важная «предпроектная стадия», на которой решаются вопросы различного подготовительного характера [17, с. 4]. Приводим примерный перечень основных вопросов, связанных с правотворческим экспериментом, решаемых на данной подстадии: какой круг задач должен быть реализован в рамках проведения правотворческого эксперимента; какой конечный эффект можно ожидать от реализации этих задач (учитывая как прямой эффект, так и косвенный эффект); какие затраты потребуются для разработки, реализации и поддержания необходимого правотворческого эксперимента; вопрос о возможности ближайших перспектив дальнейшего совершенствования экспериментальной деятельности, относительно назревшей юридической задачи, требующей выполнения и др.

Вторая подстадия – правотворческая инициатива. Данная подстадия представляет собою юридическую возможность вносить в компетентные органы необходимые проекты актов.

Третья подстадия – обсуждение, принятие, одобрение (подписание) акта, содержащего нормы об экспериментальной деятельности. Согласно Постановлению Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 августа 1997 года № 440 [8], во исполнение Указа Президента РФ «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации», Постановления Правительства Российской Федерации «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления», в целях обеспечения развития местного самоуправления в Ямало-ненецком автономном округе была утверждена программа государственной поддержки местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе на 1997 – 1998 годы; рекомендовано главам муниципальных образований автономного ок-

руга разработать мероприятия по становлению и укреплению местного самоуправления на вверенной им территории с учетом положений программы; предоставить департаменту по делам национальной, государственной службы и местного самоуправления, департаменту общей политики, взаимодействия с федеральными органами государственной власти и субъектами Российской Федерации администрации автономного округа право вносить изменения, уточнения в содержание и сроки реализации мероприятий программы.

Из приложения № 1 к указанной Программе государственной поддержки местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе на 1997 – 1998 годы о мерах государственной поддержки местного самоуправления в автономной округе усматривается, что одной из особенностей мероприятий было проведение с органами местного самоуправления государственно-правового эксперимента по отработке оптимальной модели организации местного самоуправления, исполнителями по которым был назначен департамент общей политики взаимодействия с федеральными органами государственной власти и субъектами Российской Федерации. Приложение сметы расходов по реализации мероприятий также предусматривало строку расходов в соответствии с государственно-правовым экспериментом.

Правовым актом в Псковской области по осуществлению правотворческого эксперимента, связанного с муниципальной реформой, является Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 1996 года № 1188 «Об эксперименте по отработке моделей организации местного самоуправления, проводимом в Псковской области» [11]. Пунктом 1 указанного Постановления Правительства РФ от 11 октября 1996 года устанавливалось: Министерству Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти Псковской области и органами местного самоуправления муниципальных образований, участвующих в эксперименте по отработке моделей организации местного самоуправления, было поручено подготовить план мероприятий этапа Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления, в котором было поручено предусмотреть обобщение опыта работы органов государственной власти Псковской области по организации местного самоуправления и распространение положительного опыта в субъектах Российской Федерации; проведение комплексной научной разработки принципов формирования финансовых основ местного самоуправления с проверкой результатов на примере Печорского и Пыталовского районов Псковской области; оказание методической помощи органам государственной власти Псковской области и органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований в разработке нормативных правовых актов по предметам ведения органов местного самоуправления; создание информационно-вычислительной системы для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и поэтапное внедрение ее по результатам эксперимен-

тальной отработки в Печорском и Пыталовском районах Псковской области.

Администрация Псковской области и Псковское областное Собрание депутатов совместным Постановлением от 27 апреля 1995 года № 88/83 [13] поддержали инициативу Пыталовского и Печорского районов об участии в государственно-правовом эксперименте. Была принята программа проведения государственно-правового эксперимента по отработке конституционных норм и принципов организации местного самоуправления в Пыталовском районе, согласно которой был выделено 12 основных блоков данного эксперимента: охарактеризовать общие признаки Пыталовского района; выделить особенности Пыталовского района; выделить основную цель программы, исходя из особенностей района; выделить приоритетные направления при проведении эксперимента; сформировать организационные структуры районов местного самоуправления; осуществить деятельность, связанную с главой местного самоуправления района; выделить основные полномочия представительного органа местного самоуправления; изучить порядок взаимодействия и разделения полномочий органов местного самоуправления Пыталовского района с органами государственной власти Псковской области; изучить полномочия органов местного самоуправления; охарактеризовать финансово-экономическую основу местного самоуправления; изучить состав и порядок формирования и отчуждения муниципальной собственности; изучить порядок регулирования земельных отношений в данном муниципальном образовании.

Таким образом, с учетом изложенного, можно сделать вывод о том, что при проведении правотворческих экспериментов могут существовать различные правовые основания для проведения правотворческого эксперимента. Субъект, принявший решение о проведении эксперимента и непосредственный исполнитель эксперимента могут не совпадать. Из данных примеров усматривается, что если решение о проведении эксперимента принимается на федеральном уровне, то при проведении эксперимента на уровне субъекта РФ необходимо установление некоторых норм, принятых на федеральном уровне в актах Президента РФ, Постановлениях Правительства РФ, в правовых актах субъекта РФ и (или) муниципальных актах, с последующим уточнением и более подробным описанием экспериментального процесса характерного отдельному субъекту эксперимента.

Как указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 года № 15-П [10], а также из части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации [5], устанавливающей, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, следует, в частности, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем федеральным или законодателем субъекта Российской Федерации и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации

разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 71, 72 и 73). В качестве одного из общих принципов организации местного самоуправления это требование закреплено и конкретизировано в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 4 статьи 6). В связи с этим отметим, что хоть возможности указанных норм Основного закона не были использованы при проведении Псковского эксперимента и эксперимента, проходившего в Ямало-Ненецком автономном округе, однако данные нормы необходимы и являются полезными в правоотношениях, связанных с экспериментальной деятельностью, связанной с реформированием местного самоуправления.

Относительно данных правотворческих экспериментов стоит отметить еще один вывод – не может признаваться эффективной организация эксперимента на федеральном уровне, без учета мнения муниципалитетов. Данный вывод основан на федеративном устройстве РФ, которое основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вторая стадия – непосредственное проведение правотворческого эксперимента. Экспериментальная ситуация вводится со дня вступления в силу экспериментальных правовых норм. Орган, ответственный за проведение правотворческого эксперимента, обязан обеспечить полную реализацию его условий. Эксперимент, связанный с муниципальной реформой заключается в отработке моделей организации местного самоуправления.

Следует обратить внимание на возможность внесения изменений в программу правотворческого эксперимента при его непосредственном исполнении. Необходимость внесения поправки в программу правотворческого эксперимента может возникнуть вследствие различных изменений в государстве. В экономическом плане это могут быть изменения экономической состоятельности в экспериментальной группе, социальном плане – существенное изменение «социальных настроений» в контрольной группе, политическом плане – существенное изменение политической обстановки на подконтрольной территории и другие. Внесение необходимых изменений обеспечивает разрешение задач правотворческого эксперимента. Вместе с тем данные действия могут привести к искажению результатов эксперимента. В любом случае при необходимости следует закончить проведение эксперимента, в котором на стадии его проведения обнаружилось существенные изменения, и перейти к проектированию эксперимента на новых условиях. Именно такой подход позволит получить достоверные сведения о предмете исследования.

Применительно к рассматриваемым правотворческим экспериментам, отметим, что как в Псковском, так и в эксперименте, проводимом в Ямало-Ненецком автономном округе, предусматривалось два этапа его проведения. Согласно разделу 5 Программы государ-

ственной поддержки местного самоуправления в Ямало-ненецком автономном округе, утвержденной Постановлением Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 августа 1997 года № 440 «О программе государственной поддержки местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе на 1997 – 1998 годы» [8] предусматривался первый этап – в течение 1997 года создание правовой основы местного самоуправления, разграничение финансовых и материальных средств между органами государственной власти автономного округа и органами местного самоуправления муниципальных образований, создание системы кадрового и информационного обеспечения; второй этап – в течение 1998 года развитие местного самоуправления в селах, поселках и иных поселениях автономного округа.

При анализе Постановления от 11 октября 1996 года «Об эксперименте по отработке моделей организации местного самоуправления, проводимом в Псковской области» [11] усматривается, что на первом этапе эксперимента была проведена организация органов местной власти: в Печорском районе ядром местного самоуправления стали волости, а в Пыталовском сам район стал единым муниципальным образованием. Были проведены выборы глав волостей и районов, которые затем прошли обучение принципам местного самоуправления и его экономическим основам. На втором этапе эксперимента отработывались методы и механизм создания местного бюджета.

Проведение правотворческого эксперимента в две стадии имеет ряд преимуществ, в случае ошибочного избрания программы эксперимента возможна ее корректировка, после подведения итогов первой стадии эксперимента – возможность акцентировать внимание на задачах, выделяемых на каждой стадии, с более тщательным их исследованием. С другой стороны, данный подход может затянуть проведение эксперимента по причине не малого числа актов в его основе, в том числе отчетов по стадиям, протоколов. Вместе с тем при исследовании правотворческих экспериментов в области реформы местного самоуправления в конце 1990-х – начале 2000-х гг. данного затягивания экспериментального процесса выявить не удалось. В связи с этим пришли к выводу о том, что программа проведения данного эксперимента в два этапа была рациональна.

Третья стадия – подведение итогов. Орган, ответственный за проведение эксперимента, анализирует результаты экспериментального исследования. При анализе результатов экспериментального исследования необходимо сделать конкретные выводы об эффективности экспериментальных правовых норм, о побочных эффектах реализации экспериментальных правовых норм, о ресурсных затратах, о прогнозируемых результатах действия правовых норм, принятых по результатам эксперимента.

При подведении итогов эксперимента принимается одно из следующих решений:

- 1) о придании экспериментальным правовым нормам общего действия;
- 2) о придании общего действия экспериментальным правовым нормам с внесением в них изменений и дополнений;

- 3) о нецелесообразности придания экспериментальным правовым нормам общего действия. В последнем случае возможно принятие решения о подготовке правотворческого эксперимента с иным экспериментальным фактором.

Именно на данном этапе появляется возможность проанализировать проведение эксперимента и принять решение о необходимости проведения повторного правотворческого эксперимента для выполнения задач, которые не были достигнуты, учитывая полученный опыт в конкретной области общественных отношений. Итоги эксперимента подлежат официальному опубликованию в официальном издании, публикуя правовые акты органа, принявшего решение о проведении эксперимента.

Рассматривая указанные эксперименты, следует учесть следующее. Цели эксперимента в общей части были достигнуты. На сегодняшний день имеется возможность рассмотреть итоги проведенных экспериментов. Согласно статьи 54 Устава Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 года № 56-ЗАО [23] в муниципальных образованиях формируются и осуществляют деятельность органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом автономного округа с учетом исторических и иных местных традиций. Статья 56 Устава Ямало-Ненецкого автономного округа устанавливает, что особенности осуществления местного самоуправления в автономном округе, в том числе в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами, иными нормативными правовыми актами автономного округа.

Анализируя итоги муниципальной реформы, заявленные в середине 1990 годов и конкретизированные в начале 2000 годов, в Ямало-Ненецком автономном округе можно выделить 4 группы муниципальных округов:

1 группа – городские округа с численностью населения более 100 тысяч человек – город Ноябрьск, город Новый Уренгой;

2 группа – городские округа с численностью населения менее 100 тысячи человек – город Салехард, город Лабитнанги, город Муравленко, город Губкинский;

3 группа – муниципальные районы с преобладанием промышленного сектора экономики – Надымский, Пуровский, Тазовский, Ямальский;

4 группа – муниципальные районы с преобладанием агропромышленного сектора экономики – Красноселькупский, Приуральский, Шурышкарский.

На основании указанного рассмотрим данные группы муниципальных округов подробнее. В городе Салехард высшим должностным лицом муниципаль-

ного образования является Председатель Городской Думы. Председатель выбирается открытым голосованием депутатов на основе простого большинства голосов, наделяется особыми полномочиями на решение административных вопросов местного самоуправления. На должность Главы Администрации города Салехард назначается лицо, выигравшее конкурс на замещение этой должности. Контракт заключается сроком на пять лет. В городе Ноябрьск Городская Дума состоит из двадцати пяти депутатов, высшее должностное лицо местного самоуправления – Председатель Городской Думы. Главой Администрации города становится лицо, победившее в конкурсе на замещение этой должности. В городе Новый Уренгой Городская Дума состоит из двадцати пяти депутатов. Дума является высшим представительным органом муниципального образования город Новый Уренгой. Срок полномочий депутатов – пять лет. Председатель Городской Думы осуществляет все свои полномочия на постоянной основе. Местное самоуправление возглавляет Глава города. Согласно Уставу муниципального образования Новый Уренгой [24], Глава города возглавляет местную администрацию. В городе Губкинский Городская Дума состоит из 15 депутатов, осуществляющих свои полномочия не на постоянной основе. Местное самоуправление возглавляет Глава города. Должность Главы муниципального образования – выборная. Согласно Уставу муниципального образования, Глава города возглавляет и местную администрацию. В городе Муравленко Городская дума состоит из двадцати депутатов, которые выбираются по десяти многомандатным округам. Высшим выборным лицом муниципального образования город Муравленко является Председатель Городской Думы. Председатель избирается тайным голосованием простым большинством в две трети голосов на весь срок полномочий Городской Думы. По результатам конкурса на замещение Главы Администрации с победителем заключается контракт на исполнение обязанностей на весь срок полномочий Городской Думы. В городе Лабитнанги Городская Дума состоит из 15 депутатов. Председатель Городской Думы наделен высшими полномочиями на решение административных вопросов местного самоуправления. Лицо, избранное Председателем Городской Думы, исполняет свои обязанности на постоянной основе в течение пяти лет – всего срока полномочий Городской Думы. Глава Администрации города назначается по контракту с победителем конкурса на замещение этой должности.

Рассмотрев экспериментальный процесс в России в связи с реформой местного самоуправления на примере двух правотворческих экспериментов, изучив нормативную базу, мнения специалистов в данной области, в том числе заместителя министра по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации А. Г. Воронина, следует сделать следующие выводы.

Необходимо тщательно продумывать экспериментальный процесс, особое внимание уделять правовой базе эксперимента. Правотворческий эксперимент в своей основе может содержать правовые акты как на федеральном, муниципальном, так и на уровне субъ-

ектов РФ. Любая отрасль права основывается на совокупности норм соответствующего законодательства, нормы, регулирующие экспериментальную деятельность, могут быть закреплены в законах и в подзаконных нормативных актах. В связи с этим представляется возможным выделить ряд вопросов, которые в любом случае необходимо устанавливать в правовых актах при проведении экспериментальной деятельности: закрепленное в правовом акте четкое разграничение полномочий и компетенций органов, задействованных в экспериментальной деятельности, прежде всего в финансовых вопросах, бюджетном устройстве и бюджетном процессе, а также вопросах собственности; какой круг задач должен быть реализован в рамках проведения правотворческого эксперимента; какой конечный эффект можно ожидать от реализации этих задач.

Второй вывод основан на том, что муниципальное право и законодательное регулирование муниципальных отношений – объекты сложные, отражают реальные и непростые процессы жизнедеятельности муниципалитетов. В связи с этим мы полагаем, что создать универсальную модель местного самоуправления для всей России в настоящее время не представляется возможным. Отметим, что в истории данный вывод наглядно представлен в царствовании императора Александра II, которое многим ученым представляется выдающейся эпохой в отношении развития местного управления [2]. Напомним, что в царствование данного политического деятеля произошло уменьшение правительственной опеки и расширение самостоятельности общества в деле удовлетворения местных общественных потребностей. Царствование императора Александра II связывают с самостоятельным развитием общества в сфере местного управления, периодом распространения в области управления начал гуманности, справедливости и целесообразности. Император способствовал организации местного самоуправления, создал волостные и сельские общественные учреждения, положил в основание их организации выборное начало. Органами крестьянского самоуправления явились волостные и сельские сходы, волостные суды и правления, волостные старшины и сельские старосты. Крестьяне получили право самостоятельно, и лишь в некоторых случаях под контролем правительственных учреждений, заботиться об удовлетворении своих местных потребностей. Отметим, что наличие столь не малого объема полномочий на местах, к концу реформы (1917 год) привело к существованию более двадцати моделей местного самоуправления в Российской империи. Конечно, различия в построении систем местного самоуправления зависят от многих факторов: доминирующей в стране идеи организации власти и управления на местах, политического режима, государственного устройства и административно-территориального деления государства, национальных традиций и экономических возможностей и других, однако проведение правотворческих экспериментов при организации власти в субъектах федерации, а также на муниципальном уровне позволит избежать ошибок, связанных с организацией самоуправления.

Завершившийся этап территориального переустройства местного самоуправления вовсе не исключает его дальнейшее совершенствование. Тому есть объективные и субъективные причины. Так, в литературе есть мнение о том, что к субъективным причинам следует отнести ошибки органов тех субъектов Российской Федерации, которые в период реформы принимали слишком поверхностные решения [6]. К объективным причинам следует отнести переток жителей средних и малых городов в крупные региональные и межрегиональные городские центры, процесс разрушения малых городов и поселков городского типа, естественное уменьшение населения многих небольших сельских поселений, где преимущественно проживают люди пенсионного и предпенсионного возраста, миграция из этих поселений трудоспособного населения в города [7].

В ходе исследования сделан вывод, что та информация, которая была собрана при проведении Псковского эксперимента и эксперимента, проходившего в Ямало-Ненецком автономном округе, оказала влияние на становление местного самоуправления в России. Такие решения, как включение в процесс управления территорией непосредственно населения муниципальных образований, нашли надлежащую оценку в иных муниципальных образованиях. Возможность отработки положений закона на уровне отдельного региона позволила заблаговременно выявить проблемные области, найти пути их решения. Позволил муниципальным образованиям войти в новое правовое пространство, регламентируемое Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», максимально

плавно, без резких изменений, которые могли бы негативным образом отразиться на жизни граждан [18].

Существует мнение о том, что цели реформирования местного самоуправления, заявленные в середине 1990-х годов и конкретизированные в начале 2000-х годов, достигнуты не полностью, а провозглашенные самостоятельность местного самоуправления и независимость от органов государственной власти не только недостижимы, но и недостаточно обоснованы с точки зрения общественно-политической и экономической ситуации в Российской Федерации [3]. Бесспорно, в данной области не все идеально, однако согласно мнению других авторов, в целом вектор реформы был избран правильно [14]. Передача функций управления от центральных органов власти местным органам, расширение круга полномочий нижестоящих органов управления за счет вышестоящих – децентрализация власти, а также децентрализация бюджета приносит благоприятные для развития государства условия, а именно, происходит финансовая стабилизация, в большей части возрастают доходы местных бюджетов, самоуправление само по себе оправдывает расходы и целесообразно с хозяйственной точки зрения – рентабельно.

Бесспорно, реформирование муниципальных отношений процесс не быстрый, заслуживает большого внимания со стороны государства, реализуя утвержденные в главе 8 Конституции Российской Федерации положения о местном самоуправлении. Применение правотворческих экспериментов при установлении законодательных нововведений, как показал анализ, приносит положительные результаты и должно использоваться государством для решения значимых правовых задач.

## Литература

1. Борисов, А. Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / А. Н. Борисов. – М., 2010. – 527 с.
2. Воронин, В. Е. Государственная деятельность великого князя Константина Николаевича (до начала 60-х гг. XIX в.): автореф. дис. ... канд. ист. наук / В. Е. Воронин. – М., 1997. – 23 с.
3. Гончаров, В. И. К вопросу о причинах и основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации в конце 1990-х – начале 2000-х годов / В. И. Гончаров // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 8. – С. 65 – 67.
4. Ершова, Е. А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России / Е. А. Ершова. – М., 2008. – 668 с.
5. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. – № 237.
6. Маркварт, Э. Курсы кройки и шитья муниципалитетов / Э. Маркварт // Местное самоуправление. – 2010. – № 5. – С. 9.
7. Муниципальное право России: учебник / под ред. В. И. Васильева. – М., 2012. – 680 с.
8. Постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 августа 1997 г. № 440 «О программе государственной поддержки местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе на 1997 – 1998 годы» / Российский правовой портал. – Режим доступа: <http://law7.ru/base87/part3/d87ru3207.htm> (дата обращения: 11.11.2013).
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – 11 апреля. – № 15. – Ст. 2190.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – 11 декабря. – № 50. – Ст. 4943.

11. Постановление от 11 октября 1996 г. № 1188 «Об эксперименте по отработке моделей организации местного самоуправления, проводимом в Псковской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 43. – Ст. 4928.
12. Постановление Правительства РФ № 1045 от 15 августа 1997 г. «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 11.06.1997 г. «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 34. – Ст. 3984.
13. Постановление Псковского областного Собрания депутатов и Администрации Псковской области от 27 апреля 1995 г. № 88/83 «О принятии программы проведения государственно-правового эксперимента по отработке конституционных норм и принципов организации местного самоуправления в Пыталовском районе» / Новостной портал Псковской области. – Режим доступа: [http://pskov.news-city.info/docs/sistemsndok\\_oerlgb.htm](http://pskov.news-city.info/docs/sistemsndok_oerlgb.htm) (дата обращения: 11.11.2013).
14. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. А. Г. Бабичева, С. Ю. Наумова. – М., 2010. – 788 с.
15. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. В. И. Шкатулла. – М., 2005. – 512 с.
16. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»: учебник / под ред. В. В. Залесского. – М., 1998. – 240 с.
17. Скурко, Е. В. К проблеме становления институтов общественной экспертизы в законотворчестве в Российской Федерации / Е. В. Скурко // Российская юстиция. – 2010. – № 2. – С. 4.
18. Стенографический отчет об Общероссийском собрании советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации (Москва, 23 октября 2007 года) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 12. – С. 9 – 12.
19. Тимофеев, Н. С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления / Н. С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 18 – 27.
20. Указ Президента Российской Федерации от 11 июня 1997 г. № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 24. – Ст. 2741.
21. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – 18 октября. – № 42. – Ст. 5011.
22. Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – 11 ноября. – № 44. – Ст. 4188.
23. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 г. № 56-ЗАО // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 1998. – 1 декабря. – № 10/1. – Ст. 93.
24. Устав муниципального образования город Новый Уренгой (утвержден решением Собрания МО город Новый Уренгой от 28 декабря 1998 г. № 147) в редакции решений городского Собрания от 22 июня 2001 г. № 49, от 10 октября 2001 г. № 81 и решений Собрания муниципального образования город Новый Уренгой от 28 августа 2002 г. № 166, от 23 октября 2002 г. № 186, от 26 февраля 2003 г. № 220, от 31 октября 2003 г. № 272, от 28 января 2004 г. № 301 // Правда Севера. – 2004. – 7 октября. – № 116 (4156). – Ст. 83.
25. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – 6 октября. – № 40. – Ст. 3822.

#### Информация об авторе:

**Фатьянов Илья Валерьевич** – аспирант кафедры административного и государственного права КемГУ, помощник судьи, советник юстиции 2 класса Заводского районного суда города Кемерово, 8-923-607-63-55, [fiv\\_d@mail.ru](mailto:fiv_d@mail.ru).

**Ilya V. Fatianov** – post-graduate student at the Department of Administrative and Public Law, Kemerovo State University.

*Статья поступила в редколлегию 13.11.2013 г.*

сти, увеличивая количество производимых товаров и адаптируя их под специфические особенности конкретных рынков. Подобные предпринимательские принципы развития производства в конечном счете ведут к росту целого комплекса показателей как экономического, так и потребительского характера. С одной стороны, увеличение масштабов производства за счет расширения сбыта продукции позволяет получать гораздо больший предпринимательский доход и нивелировать конкурентные риски. С другой стороны, рост производства в различных секторах экономики первостепенным образом влияет на положительные изменения макроэкономических показателей (в том числе и уровень безработицы). Наконец, насыщенность рынка товарами большего числа производителей неизбежно приводит к их большей доступности для потребителя и росту потребительской удовлетворенности в целом.

Таким образом, решение насущных предпринимательских задач в области расширения объемов сбыта продукции может иметь многофакторное значение, в частности повышение общей предпринимательской активности населения. Однако это возможно только в случае активного участия государственных и общественных институтов в стимулировании предпринимательской

деятельности, а также системном распространении информации о доступности ее отдельных видов.

1. Асаул А.Н. Организация предпринимательской деятельности. СПб.: Питер, 2005.
2. Бращей А.А. Развитие государственной политики в области поддержки субъектов малого предпринимательства // Вестник СГСЭУ. 2008. № 4 (23).
3. Войнова С.И., Савельева И.П. Оценка предпринимательской активности: сущность и виды экономической деятельности // Современные проблемы науки и образования. 2012. № 1.
4. Завьялова Л.В., Китаева Т.Н. К вопросу о роли и значении посреднической деятельности в рыночной экономике // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2011. № 2.
5. Зикунова И.В. Политика управления предпринимательской активностью // Российское предпринимательство. 2010. № 11 – 12.
6. Карасёва Л.А. Экономический потенциал предпринимательства как макроэкономического явления // Вестник СГСЭУ. 2012. № 1.
7. Национальный отчет «Глобальный мониторинг предпринимательства. Россия 2012» / Высшая школа менеджмента СПбГУ. СПб., 2013.
8. Санинский С.А. Формирование и развитие системы взаимодействия производителей и потребителей машиностроительной продукции. М.: Научная книга, 2010.
9. Чеберко Е.Ф. Теоретические основы предпринимательской деятельности: макроэкономический аспект. СПб.: СПГБУП, 2009.

УДК 338.24



s\_a\_h\_89@mail.ru

**Сергей Андреевич Чудинов,**

*аспирант кафедры*

*региональной экономики и менеджмента,*

*Воронежский институт*

*экономики и социального управления*

## УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Обсуждаются актуальные проблемы управления муниципальной собственностью в современных условиях российской экономики. Проводится анализ управленческой практики, в результате которого выявляются недостатки действующей модели управления муниципальным имуществом. Одним из существенных недостатков этой модели признается отсутствие единой системы оценки объектов недвижимости, которая могла бы обеспечить соответствие результатов оценки рыночным ценам. Это приводит к перманентному занижению стоимости объектов недвижимости, а значит и к сокращению поступлений в муниципальный бюджет. Подчеркивается целесообразность рассмотрения системы управления муниципальной собственностью с позиции действия процессов коммерциализации пользования собственностью. Предлагаются основные направления повышения эффективности управления муниципальной собственностью: 1) совершенствование институционального обеспечения деятельности предприятий государственного сектора, применение стратегического и программно-целевого управления; 2) проведение полной инвентаризации объектов муниципальной собственности, постановка на свой баланс бесхозяйных объектов муниципальной собственности; 3) формирование и расширение сферы действия государственно-частного партнерства (государство – муниципалитет – частный бизнес) в экономике и социальной сфере региона. Данные направления предусматривают активное использование механизмов аутсорсинга и маркетинговых технологий, а также проведение PR-кампаний, ориентированных на повышение инвестиционной привлекательности муниципальных образований.

**Ключевые слова:** муниципальная собственность, управление муниципальной собственностью, коммерциализация пользования собственностью, маркетинг.

**S.A. Chudinov**

## MUNICIPAL PROPERTY MANAGEMENT: CHALLENGES AND WAYS TO IMPROVE

The paper discusses topical issues of municipal property management under the current conditions of the Russian economy, analyzes management practice, identifies deficiencies of the current model of management of municipal prop-



erty. One of the major drawbacks of this model is the lack of a uniform system of real estate evaluation which would ensure correlation between municipal evaluation and market prices. This leads to permanent undervaluation of real estate, and thus to reducing municipal budget. The author emphasizes the necessity to consider municipal property management in the context of commercialization of the use of property. The paper identifies several ways for better management of municipal property: 1) improving institutional support for state sector enterprises, using strategic and performance-based management; 2) inventory of municipal property including unclaimed property; 3) formation and expansion of the scope of public-private partnership (state - municipality - private business) in the economy and social sphere of the region. These methods entail extensive use of outsourcing arrangements and marketing technologies as well as implementation of PR-campaigns aimed at improving investment attractiveness of municipalities.

**Keywords:** *municipal property, management of municipal property, commercialization of the use of property, marketing.*

Муниципальная собственность является одним из важнейших элементов современной экономической системы РФ. Она включает в себя сеть объектов хозяйственного и социально-бытового назначения, локализованную в рамках муниципального образования. Уровень развития муниципальной собственности, а также эффективность ее использования являются факторами, от которых во многом зависит качество жизни местного населения. Долгое время ключевым вопросам управления собственностью на муниципальном уровне не уделялось должного внимания, что и привело к невозможности использования в полном объеме ее экономического потенциала.

Анализ практики свидетельствует о преимущественно затратном характере объектов муниципальной собственности, постоянном увеличении расходов, связанных с ее обслуживанием и модернизацией. Изношенность объектов недвижимости либо нахождение их в непригодном для использования состоянии часто приводит к сдаче в аренду или, что еще хуже, продаже по минимальной цене. За продолжительный период реформ так и не был разработан и утвержден единый классификатор объектов недвижимости, что порождает искажение сведений и создает существенные препятствия по ведению кадастра. Такая информация впоследствии является причиной некорректного определения налоговой базы и множества судебных и административных споров.

Аналогичная ситуация сложилась с использованием земельных ресурсов. Несмотря на то что процесс разграничения государственности на землю идет с 2001 г., 97% земель находятся в федеральной собственности. В большинстве субъектов РФ и муниципальных образований не определены границы юрисдикций (административно-территориальное деление), затягиваются работы по территориальному планированию и градостроительному зонированию. Согласно статистике Минрегиона, сегодня у 71% муниципальных образований отсутствуют правила землепользования и застройки, которые являются «информационным базисом» как для формирования объектов недвижимости, так и для инвестиционной деятельности [4]. Для того чтобы объект недвижимости стал объектом налогообложения, он должен быть учтен в кадастре недвижимости и права на него должны быть зарегистрированы. Согласно законодательству, кадастр (который должен обеспечивать стопроцентный пространственный учет земельных участков и объектов недвижимости) формируется по «заявительному» принципу, а кадастровый учет не носит обязательного характера. В качестве заявителей могут выступать органы региональной и местной власти, которые обладают соответствующими полномочиями. При этом они не находят убедительных стимулов к формированию объектов недвижимо-

сти и их постановке на кадастровый учет на основе комплексных проектов межевания территорий и элементов планировочной структуры. В результате в кадастре отсутствует значительное количество сведений как о земельных участках, так и об объектах капитального строительства (ОКС) и их характеристиках [1, с. 33].

Отметим, что одним из главных недостатков модели управления муниципальным имуществом является отсутствие единой системы оценки объектов недвижимости, обеспечивающей соответствие результатов оценки рыночным ценам, приводящее к постоянному занижению ее стоимости, а следовательно и к сокращению поступлений в бюджет. Это затрудняет анализ, стратегическое планирование, прогнозирование тенденций и ожидаемых поступлений в местные бюджеты, делая практически невозможным контроль реальных денежных потоков в сфере недвижимости.

Очевидно, что управление муниципальной собственностью предполагает процесс коммерциализации пользования собственностью, т.е. увеличения дохода от имеющейся собственности, за счет повышения эффективности ее реализации. Так, обеспечение устойчивых предпосылок для экономического роста и привлечение инвестиций невозможно без вовлечения максимального количества объектов муниципальной собственности в хозяйственный оборот, создания цивилизованного рынка недвижимости в муниципальных образованиях и обеспечения гарантий имущественных прав на недвижимость.

При формировании местной нормативно-правовой базы, налоговых льгот, стимулов и системы управления муниципальной собственностью в целом органы власти обязаны понимать, что работа такой системы будет осуществляться в условиях рынка и находится в конкурентном поле экономики России, где рядом сосуществуют федеральная, региональная и частная собственность. Управленческие технологии, используемые при решении задач эффективного функционирования муниципальной собственности в рыночных условиях, должны соответствовать созданию предпосылок для выгодного оборота (купли-продажи), а также реализации (аренда, концессия, повышение ликвидности недвижимости на вторичном рынке) собственности. При этом важно, чтобы финансовые потери после продажи были компенсированы увеличением налоговой базы.

Говоря о проблемах, все же отметим, что в последнее время наметились и положительные тенденции в управлении муниципальной собственностью. Рассмотрим их на примере Воронежской области.

1. Продолжается работа с федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления по перераспределению имущества в связи с раз-

граничением полномочий между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями (в 2011 г. из федеральной собственности в собственность Воронежской области переданы 29 объектов недвижимого имущества общей стоимостью 99 399 992,04 руб., из государственной собственности Воронежской области в муниципальную собственность передано 60 объектов недвижимого имущества общей стоимостью 363 980 090,82 руб.).

2. Продолжается работа по совершенствованию учета и оформлению прав на областное имущество. По состоянию на 1 июля 2012 г. в реестре государственного имущества Воронежской области числится 8780 объектов недвижимости. Доля земельных участков, находящихся в государственной собственности Воронежской области, муниципальной собственности, право постоянного (бессрочного) пользования которыми переоформлено в соответствии с требованиями ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ», в общем количестве земельных участков составляет на 1 января 2012 г. 76% (плановые значения: 2012 г. – 85%, 2013 г. – 90%, 2014 г. – 100%).

3. Реализуется ведомственная целевая программа «Оформление не востребуемых земельных долей на территории Воронежской области 2012 – 2014 гг.». Основной целью программы является повышение эффективности управления землями сельскохозяйственного назначения путем обеспечения комплекса правовых и организационно-экономических мер по оформлению не востребуемых земельных долей и земельных участков в собственность сельских (городских) поселений и Воронежской области.

Реализация данной Программы позволит:

- оформить в собственность сельских (городских) поселений около 16 тыс. земельных долей, признанных не востребуемыми;
- оформить в собственность Воронежской области земельные участки общей площадью около 70 тыс. га;
- получить дополнительный доход в бюджеты различного уровня от использования оформленных земельных долей и земельных участков (порядка 50 млн руб. в год);
- возратить в хозяйственный оборот около 40 тыс. га не возделываемых сельскохозяйственных угодий;
- уменьшить трансферты из бюджета Воронежской области, повысить инвестиционную привлекательность за счет создания земельного фонда областного и муниципального уровня;
- вступить в Программу порядка 148 сельским (городским) поселениям.

4. Действует межведомственная рабочая группа для решения вопросов недопущения отчуждения муниципального имущества в ходе процедур банкротства муниципальных предприятий. Создана специальная информационная база для систематизации сведений о количестве инициированных в области процедур банкротства социально значимых предприятий, их ходе, должниках и арбитражных управляющих.

5. Актуализируются арендные отношения. По состоянию на 1 июля 2012 г. из 703 земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности Воронежской области, общей площадью 28 897,27 га, предоставлено в собственность или аренду 507 земельных участков общей площадью

21 737,52 га, что составляет 72% от общего количества земельных участков. Проводится комплекс работ по взысканию задолженности по арендной плате.

6. Развивается практика предоставления земельных участков через процедуру торгов (не менее 50% в целом по области).

7. Обеспечивается администрирование и поступление в областной бюджет Воронежской области неналоговых имущественных доходов (в 2010 г. – 287,9 млн руб.; в 2011 г. – 382,9 млн руб.; план поступлений перевыполнен на 28,5%; за первое полугодие 2012 г. поступления составили 156,1 млн руб.) [2].

К сожалению, наличие положительных тенденций пока не решает весь ряд проблем, что обуславливает необходимость поиска новых подходов к управлению муниципальной собственностью, стратегическая цель которого может быть определена как повышение ее экономической и социальной эффективности. Переход к модели управления муниципальной собственностью, реализующей принципы стратегического и программно-целевого управления, должен быть основан на решении конкретных управленческих задач, с определением по каждой задаче ожидаемых экономических и социальных эффектов, периода их достижения, источников финансирования и возможных рисков.

Выделим основные направления совершенствования процессов управления муниципальной собственностью:

1. Совершенствование институционального обеспечения деятельности предприятий государственного сектора; применение стратегического и программно-целевого управления (приватизация муниципального имущества, не отвечающего полномочиям органов местного самоуправления и подведомственных им учреждений; преобразование областных государственных (муниципальных) унитарных предприятий в акционерные общества, а при модернизации федерального законодательства – в иные организационно-правовые формы); оптимизация количества объектов управления и переход к пообъектному управлению; установление целей управления для каждого объекта управления (группы объектов); возврат незаконно отчужденного имущества в собственность муниципальных образований.

2. Проведение полной инвентаризации объектов муниципальной собственности с учетом классификации объектов по признакам, определяющим специфику управления ими; ведение реестра муниципальной собственности; выявление, учет и принятие мер к постановке на свой баланс бесхозяйных объектов муниципальной собственности.

3. Формирование и расширение сферы действия государственно-частного партнерства (государство – муниципалитет – частный бизнес) в экономике и социальной сфере региона; привлечение частного бизнеса, в том числе потенциальных инвесторов, к процессам формирования программ и планов приватизации, распоряжения и использования муниципального имущества; использование моделей трастового управления государственными (муниципальными) предприятиями, передача их имущества в аренду или в собственность при условии последующего привлечения инвестиций; заключение концессионных соглашений; привлечение к управлению муниципальным имуществом профессиональных участников рынка.

Эффект при этом может выражаться в обновлении основных фондов, внедрении ресурсосберегающих технологий (при условии, что получение государственного или муниципального имущества в доверительное управление или концессию осуществляется на долгосрочной основе), росте доходов от использования муниципальной собственности.

Развитие государственно-частного партнерства предусматривает формирование институциональной среды, активизирующей процессы интеграции субъектов хозяйствования разных форм собственности. Особое значение имеют процессы кластеризации, участником которых наряду с частными структурами могут становиться государственные организации. Участие организаций государственного сектора экономики в кластерах позволит создать благоприятные условия для повышения их инвестиционной привлекательности, расширить круг субъектов, заинтересованных в их эффективной деятельности, и, в конечном счете, будет способствовать достижению более высоких результатов.

Использование недвижимости в качестве инвестиционного ресурса, а также как стимула для привлечения средств инвесторов в экономику муниципального образования (предоставление государственных гарантий, земельных участков, муниципального имущества) для реализации перспективных инвестиционных проектов помогает в создании и функционировании зон опережающего развития, техно- и промышленных парков. Так, в Воронежской области при поддержке инвесторов и ОАО «Сбербанк России» действует фонд по передаче в залог областного имущества в рамках реализации социальных значимых проектов (в 2011 г. по семи инвестиционным проектам в залог Центрально-Черноземному банку Сбербанка России было передано 85 объектов недвижимости на общую сумму 1,3 млрд руб., что позволило привлечь в Воронежскую область инвестиции в объеме 9,635 млрд руб.) [2].

4. Контроль за техническим состоянием и эксплуатацией зданий и помещений, определение необходимости и возможности ремонта, проведение экспертизы проектно-сметной документации и актов выполненных арендаторами работ при проведении капитальных ремонтов зданий и помещений; контроль за качеством и объемами выполненных работ, эффективностью и целевым использованием объектов муниципальной собственности, сдаваемых в аренду; обеспечение сохранности муниципального имущества, в том числе временных пустующих помещений и изъятого имущества.

5. Обновление методов управления муниципальной собственностью и земельными ресурсами:

- формирование эффективной системы мониторинга процессов развития муниципальной собственности, оценки и минимизации рисков при планировании управления, анализ эффективности использования в стратегическом планировании статистических и налоговых данных;

- использование механизмов аутсорсинга – передача выполнения отдельных хозяйственных функций органов местного самоуправления государственным (муниципальным) учреждениям или частным структурам с наделением их правом использования объектов муниципальной собственности;

- использование недвижимости в качестве инвестиционного ресурса, а также в качестве стимула для привлечения средств инвесторов в экономику муниципального образования, предоставление государственных гарантий; земельных участков, муниципального имущества для реализации перспективных инвестиционных проектов.

6. Расширение социальной направленности процессов использования муниципального имущества. Создание условий для усиления роли бизнеса в решении социальных проблем, формирование конкурентной среды [3].

7. Осуществление PR-кампаний инвестиционной привлекательности экономической деятельности (доведение информации до конкретных инвесторов), осуществляемой с использованием объектов муниципальной собственности. Активное привлечение целевых инвесторов через прямые каналы (форумы, выставки, деловые поездки), а также через не прямые каналы (веб-сайты, рекламные материалы (статьи, публикации, информационные бюллетени), общие и отраслевые справочники и т.п., раскрывающие инвестиционные возможности и потенциал региона).

Еще одним серьезным упущением органов власти является неправильное понимание маркетинга как инструмента управленческой политики в отношении муниципальной собственности. Между тем выбрать наилучший путь, ведущий к достижению поставленных целей, в современной конкурентной среде можно только с помощью маркетинга, ориентирующего управление на удовлетворение потребностей участников рынка. Маркетинговые технологии позволяют добиться важных экономических и социальных целей средствами, отличными от чисто экономических, но дающими зачастую значительно больший эффект в долгосрочной перспективе. Построение и развитие партнерских отношений с инвесторами, предполагающих совместные действия и усилия сторон, объединенных общим интересом, невозможно без реализации общих принципов маркетинга, среди которых следует отметить:

- учет при принятии решений рыночной конъюнктуры, потребностей и ожиданий заинтересованных лиц;

- создание условий для максимального приспособления объектов недвижимости к требованиям рынка, структуре спроса исходя из ожидаемой пользы для заинтересованных лиц;

- информирование потенциальных потребителей о характеристиках объектов и воздействие на потребителей с помощью всех доступных видов маркетинговых коммуникаций с целью добиться их сотрудничества.

Поэтому единственный способ привлечения и удержания инвесторов – это индивидуализация отношений с ними, что возможно на основе развития долгосрочных интеграционных связей.

8. Усиление государственного контроля (ответственности исполнительных органов) на всех стадиях реализации стратегических программ и проектов. Повышение персональной ответственности руководителей и лиц, привлекаемых в качестве управляющих, за результаты управления, а также оперативное принятие решений по фактам безответственного отношения к управлению муниципальным имуществом.

9. Создание специального программно-технического обеспечения с единым форматом данных для федеральных, региональных и территориальных органов, без которого очень сложно осуществлять соответствующий мониторинг и вырабатывать рациональные управленческие решения.

Таким образом, создание структуры управления муниципальной собственностью, способной в комплексе решать проблемные вопросы и обеспечивающей поступление дополнительных доходов в местные бюджеты путем создания новых возобновляемых источников платежей и более эффективного использования имеющегося имущества, является главной задачей органов власти. Ее решение не возможно без применения современных методов и финансовых инструментов, детальной правовой регламентации процессов управления, а также достижения оптимального сочетания полномо-

чий, местного самоуправления и экономического обеспечения их реализации.

1. Овчинникова Н.М. Институциональный подход к исследованию формирующегося российского рынка земли // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития: матер. VII междунар. науч.-практ. конф. (г. Новосибирск, 28 декабря 2012 г.). Новосибирск: ЦРНС, 2012.

2. Отчеты о выполнении показателей профессиональной служебной деятельности департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области. URL: <http://www.dizovo.ru> (дата обращения: 23.01.2013).

3. Приложение к Закону Воронежской области № 65-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на долгосрочную перспективу» от 3 июля 2010 г. URL: <http://www.voronezh-city.ru> (дата обращения: 13.12.2012).

4. Ресурсы под ногами // Российская Бизнес-газета. Бизнес и власть. 2012. № 849 (20).

УДК 338.24



[shpodarev@mail.ru](mailto:shpodarev@mail.ru)

**Павел Петрович Шподарев,**  
аспирант кафедры маркетинга  
и рекламного менеджмента,  
СГСЭУ

## СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ БИЗНЕС-ПРОЦЕССАМИ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ

Статья посвящена роли современных бизнес-процессов в сфере российского машиностроения на всех уровнях, начиная с закупок оборудования и заканчивая реализацией производимых товаров и услуг. В работе подробно рассматривается методология реинжиниринга бизнес-процессов, которая применяется специалистами в области менеджмента и информационных технологий. Методы управления процессами взяты на вооружение большинством ведущих компаний мира. Проанализирована основная цель реинжиниринга бизнес-процессов – кардинальное повышение эффективности процесса. Для построения действительно эффективной системы управления необходимо достижение «системности» – слаженности и сбалансированности всех процессов организации. Реинжиниринг бизнес-процессов является направлением, возникшим на стыке различных дисциплин, и поэтому требует новых специфических средств представления и обработки проблемной информации, понятных и удобных как менеджерам, так и разработчикам информационных систем.

**Ключевые слова:** бизнес-процесс, промышленное производство, информационные системы, показатель результативности, реинжиниринг.

**P.P. Shpodarev**

## MODERN APPROACHES TO BUSINESS PROCESS MANAGEMENT AT ENTERPRISES

The paper focuses on the role of modern business processes in Russian machine-building at all levels, starting from the purchase of equipment to selling goods and services. The paper details the methodology of business process reengineering, which is used by management and information technology experts. Business process management methods have been embraced by most of the leading companies in the world. The author analyzes the main goal of business process reengineering i.e. dramatic increase of the process efficiency. In order to create a truly efficient system of management it is necessary to achieve "systemic character" i.e. coherence and balance of all the processes. Business process reengineering has emerged at the intersection of various disciplines and therefore requires new means of representation and processing of information that are clear and user-friendly for managers and for developers of information systems.

**Keywords:** business process, manufacturing, information systems, performance indicators, re-engineering.

Современная экономика – сложная самоорганизующаяся система с развитым промышленным производством. Она постоянно находится в зоне действия динамических процессов и возмущений [1, с. 31 – 35]. В настоящее время все большее внимание уделяется процессному управлению как инструменту повышения

эффективности организации. Многие руководители компаний сегодня приходят к выводу, что процессный подход к менеджменту – важный фактор улучшения управляемости организаций, повышения их рентабельности, прибыльности и устойчивости. Максимальная ориентация процессов на нужды и ожидания клиента