

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА

**В.И. Шмаков**

### **ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ И РОСТА ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Статья посвящена исследованию и раскрытию проблем становления и развития системы местного самоуправления в России. В ней указывается на то, что, в отличие от западноевропейской традиции передачи полномочий власти и управления снизу вверх, в нашей стране в большей мере действует обратный принцип. В ходе формирования местного самоуправления на современном этапе реформ в первую очередь оказались сформированными структуры административной, исполнительно-распорядительной муниципальной власти. Собственно местное самоуправление как форма широкой демократии, основанная на активном участии населения в решении вопросов местного сообщества, в нашей стране пока не получило должного развития и поддержки. В статье ставится вопрос об эффективности местной власти и местного самоуправления, раскрываются противоречия сложившейся модели административного устройства, системы отношений органов местного самоуправления разного уровня, предлагаются направления разрешения этих противоречий, даются рекомендации по принятию необходимых для развития и повышения эффективности местного самоуправления мер и по проведению актуальных научных исследований.

*Ключевые слова.* Местное самоуправление, гражданское общество, демократия, муниципальное образование, местное сообщество, местная муниципальная власть, муниципальное управление, реформирование, обеспечение эффективности, территориальное общественное самоуправление, вопросы местного значения.

The article is dedicated to study and opening the problems of the formation and developments of the system of the local home rule in Russia. In she is indicated on that unlike west European tradition delegation of authority authorities and management from below upwards, in our country in greater measure acts the inverse principle. In the course of shaping the

---

*Шмаков Владимир Иванович* — кандидат философских наук, доцент кафедры социологии управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, *e-mail*: wwshm@mail.ru

local home rule on modern stage of the reforms, in the first place, turned out to be the formed structures administrative, executive-efficient municipal authorities. Strictly local home rule, as the form to broad democracy, founded on active participation of the population in decision on a matter local community, in our country until has got the due development and supports. Question is put in article about efficiency local authorities and local home rule, open the contradiction established models administrative device, systems of the relations organ local home rule of the miscellaneous level, are offered directions of the permit these contradiction, are given recommendations on acceptance required for development and increasing to efficiency of the local home rule of the measures and on undertaking the actual scientific studies.

*Key words.* The local home rule, civil society, democracy, municipal formation, local community, local municipal power, municipal management, reshaping, provision to efficiency, territorial public home rule, questions of local importance.

В ходе становления и развития гражданского общества особое внимание уделяется процессам формирования местного самоуправления, муниципального управления, местной муниципальной власти. Процесс формирования и реформирования системы местного самоуправления в современной России длится уже почти 15 лет. Но говорить о его завершенности и эффективности пока не приходится. Существует отличие отечественного подхода к разработке и реализации концепций и парадигм формирования местного самоуправления и включения его в систему власти и управления обществом от зарубежного опыта.

Зарубежные концепции, опирающиеся на принципы Европейской хартии о местном самоуправлении<sup>1</sup>, исходят из принципа субсидиарности, предполагающего приоритет прав и интересов личности перед правами и интересами любой общности, прав и интересов любого местного сообщества перед авторитетом государства, административно-распорядительной власти. Этот подход традиционно развит в странах Западной

---

<sup>1</sup> Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. Ст. 3. Понятие местного самоуправления. 1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. 2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

Европы и Северной Америки. В Конституции РФ утверждаются принципы самостоятельности населения и каждого местного сообщества в построении системы самоуправления, но в действительности приоритеты сформированной российской модели основываются на использовании принципов патернализма, а не субсидиарности.

Сложившиеся в обществе представления о характере современного российского местного самоуправления отражают явные расхождения между нормативными положениями о сути, содержании, формах организации местного самоуправления и фактическим его состоянием.

Во-первых, в системе российского законодательства местное самоуправление характеризуется как самостоятельная, не включенная в вертикаль государственной власти система муниципальной власти и организации управления делами местного сообщества самим населением муниципального образования под свою ответственность и за счет собственных ресурсов<sup>2</sup>. Населением же оно воспринимается как низшее звено системы исполнения государственных обязательств, принятых и реализуемых на федеральном уровне и в субъектах Федерации. Гарантируемые государством гражданские права, свободы, льготы, услуги и т.п. осуществляются населением по месту жительства, т.е. на муниципальном уровне. Все, что местная власть делает, воспринимается как отражение конкретных обязанностей государственной власти на муниципальном уровне.

Во-вторых, так называемые общие принципы организации местного самоуправления в ходе их реализации сталкиваются с глубокими различиями в финансовых и административных основах и ресурсах различных муниципальных образований — в крупных городских административных центрах, столицах субъектов Федерации и в поселках городского типа, в промышленных мегаполисах и в наукоградах, в городских и неболь-

---

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 12, 130, 131; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ст. 1. Местное самоуправление. 1. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. 2. Местное самоуправление в Российской Федерации — 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.

ших сельских поселениях, что порождает большую социальную дифференциацию общества.

В-третьих, понятия «местная власть», власть администрации, главы муниципальной администрации, мэра для большинства населения представляются более ощутимыми, чем «местное самоуправление». Для большинства граждан «местная власть» в основном и решает те самые «вопросы местного значения», которые призвано решать местное управление при ведущей роли депутатского корпуса и при активном участии населения в осуществлении самоуправления. Не к своим правам, не к депутатам апеллируют жители при каждодневном решении этих вопросов, а к органам местной власти — районным, городским и сельским администрациям, к созданным этими администрациями муниципальным структурам и исполнительным, распорядительным органам.

В современной России произошло некое опережение в создании административной составляющей системы местного самоуправления. В основной массе регионов в подавляющем большинстве случаев сформировано не «местное самоуправление» как единство права народовластия местного населения и организационных форм его исполнения в пределах муниципальных образований, а именно «местная власть» в виде структуры органов муниципальной административной власти. Наличие депутатского корпуса, часто зависимого от воли и ресурсов административной власти, не воспринимается как гарантия осуществления населением своих прав на действительное самоуправление. При этом данная власть слабо связана с ее источником — волей местного населения и слабо контролируется избирателями, а иногда почти неподконтрольна и слабо подотчетна населению.

Необходимо отметить, что в современной России представительные и исполнительные органы имеют более основательную паритетность не на местном, как считается наиболее приближенном к населению, уровне местной власти, а на самом верхнем, федеральном уровне, где реализуется в определенной мере принцип разделения ветвей власти. Президент РФ, Правительство РФ, Государственная Дума и Совет Федерации воспринимаются как некие противовесы, постоянно воздействующие на деятельность друг друга. На уровне субъектов РФ представительные органы (законодательные собрания, думы и т.п.) уже заметно уступают администрациям в реальном воздействии на ситуацию, а глава субъекта РФ (президент республики, губернатор и т.п.) олицетворяет самую важную для региона власть исполнительно-распорядительную, владеющую основ-

ными ресурсами. На местном же уровне — в районах, городах, сельских поселениях — царит преимущественно административная власть, и даже ее выборные лица, по сути дела, являются и воспринимаются жителями не как «выразители народных интересов», а как система стоящей над обществом исполнительно-распорядительной, административной власти.

Создать местную власть оказалось в России быстрее и эффективнее, чем действительное местное самоуправление, используя административный ресурс в решении не терпящих отлагательства «вопросов местного значения». Теперь она может стать как мощным стимулом, так и тормозом в становлении истинного местного народовластия. Подлинное же местное самоуправление как форма народовластия исторически вызревает более длительное время. Этот процесс требует определенного гражданского самосознания и не может быть осуществлен по инициативам сверху в короткий исторический срок чьим-то волевым усилием. Также нельзя, например, путем конституционного оформления государства как демократического, с наличием атрибутов демократии, утвердить демократию или путем радикальной приватизации получить «эффективного собственника». Местное самоуправление в общественном, демократически-гражданском смысле должно вырасти из процесса усиления гражданской заинтересованности, ответственности и солидарности, активно участвующих в решении вопросов местного значения, различных групп и корпоративных объединений жителей, а это процесс не быстрый. Должна сформироваться при определенных условиях готовность населения включиться в работу соответствующих органов, сначала территориального общественного самоуправления (ТОС), а затем муниципального управления и местного самоуправления.

Местное самоуправление — это специфический вид социального управления, базирующийся на высокой активности, самоорганизации и самореализации широких слоев населения. При этом человек рассматривается как активный субъект взаимодействия со средой, которая его формирует и в то же время которую создает он сам в процессе различных взаимодействий.

Однако активное участие граждан во многом зависит от политики органов местного самоуправления, от желания данных управленческих структур вступать во взаимодействие с населением. Вовлечение граждан в процесс самоуправления предполагает осуществление органами местного самоуправления следующих действий: предоставление гражданам права принимать решения, которые затрагивают их повседневную жизнь;

создание условий для участия населения в принятии решений; поддержание инициатив общественности; поощрение развития связей между органами местного самоуправления и общественными организациями; содействие созданию инфраструктуры общественных объединений граждан для совместной деятельности; замену властных методов действий на методы взаимодействия и сотрудничества; создание базовой для развития местного самоуправления системы органов ТОС.

Сегодня можно также констатировать, что большинство населения городов и сел России в своей массе критически относится к местной власти и ориентируется больше на возможности и ресурсы верхних эшелонов государственной власти в решении тех жизненных, острых вопросов, которые зачастую неэффективно решаются на местном уровне. При этом отношение к представительным и исполнительным органам местной власти сильно отличается. На первое место по значимости выдвигается глава местной администрации, мэр, на второе — назначенные им чиновники администрации, местного правительства, и равнодушие проявляется к избранным самим же населением депутатам и различным партийным структурам, призванным по закону активно участвовать в формировании и контроле над деятельностью органов местного самоуправления и муниципальной власти. По имеющимся данным, в средних и крупных городах России уже через месяц после выборов лишь менее 1% опрошенных способны вспомнить и назвать депутатов в городских представительных органах местного самоуправления, а доверие к партиям колеблется в пределах 5—10%. Часто явка на соответствующие местные выборы из-за этого, а также из-за невозможности повлиять на избирательный процесс, выдвинуть и провести своих депутатов бывает, как правило, низкой.

Когда говорят, что «из всех уровней власти именно местная власть, особенно ее депутатский корпус, наиболее приближена к народу», обычно имеют в виду относительно небольшой территориальный ареал распространения этой власти и в связи с этим большую возможность ее регулярной доступности. На деле же контакты с населением зависят прежде всего от активности конкретного депутата и его личных качеств, а не от того, на каком уровне он должен представлять интересы своих избирателей. Местная власть действительно наиболее приближена к рядовому жителю того или иного поселения, но эта «приближенная к народу власть» чаще всего не избранный депутатский корпус, а начальник или чиновник в муниципальном жилищно-коммунальном, социальном уп-

равлении, департаменте социальной защиты, здравоохранения, образования, в муниципальной милиции, в местном отделении пенсионного обслуживания. В обращении к этой власти жители выступают чаще всего в роли просителей, и редко звучат предложения и заявления о реализации прав на собственное участие в решении «вопросов местного значения» и на контроль над местной властью.

Среди проблем формирования местного самоуправления самой трудной и пока еще не решаемой является, по нашему мнению, не обеспечение эффективного муниципального распорядка и управления делами муниципального образования, а развитие самодеятельности населения. Большинство жителей не воспринимают свой статус полноправных членов местных сообществ и не стремятся активно участвовать в организации, деятельности и контроле над органами местного самоуправления, в организации и деятельности территориального общественного самоуправления, в решении местных проблем. Потенциальные возможности новых институтов местного самоуправления в формировании навыков гражданской инициативы, гражданской заинтересованности, ответственности пока оказываются почти не востребованными.

На необоснованно длительные сроки затянулся и до сих пор не завершен процесс разграничения муниципальной собственности между районным и поселенческим уровнями муниципальных образований и органов муниципальной власти. Это сдерживает постановку и решение вопросов обеспечения и достижения эффективности и оптимальности организации бюджетного процесса поселений. Большое количество вновь созданных поселений до сих пор не готово к самостоятельному осуществлению бюджетного процесса. Сложившиеся в последние годы в отношениях между районным и поселенческим уровнями муниципальной власти распределение, закрепление, передача полномочий, а также появление тенденции передачи ряда поселенческих полномочий обратно в ведение муниципальных районов привели к возникновению социальной напряженности и разногласий между руководством муниципальных районов и поселений. Это ведет к уменьшению доверия населения к местной власти, особенно в аспекте затягивания решения проблем ЖКХ и наличия фактов использования муниципального имущества в личных целях рядом официальных лиц.

Сегодня в наибольшей мере продвинулось именно реформирование административных, исполнительных органов местной власти, а также формирование депутатского состава ее пред-

ставительных органов. По целому ряду имеющихся данных собственно местное самоуправление и территориальное общественное самоуправление местного сообщества, «самодетельность населения», развиваются очень медленно. Для решения этой проблемы требуется предварительно решить ряд вопросов уточнения полномочий взаимодействия представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, их подотчетности и подконтрольности, в том числе населению и органам ТОС.

В связи с этим актуальной практической задачей на современном этапе является кадровое обеспечение органов местного самоуправления, оказание им консалтинговой управленческой помощи по обеспечению должной эффективности и результативности деятельности этих органов по решению вопросов местного значения.

Особенность современного местного самоуправления в нашей стране состоит в том, что проблемы ресурсного, в том числе кадрового, обеспечения, конфликтов уровней муниципального управления, сохранения отстраненности и отчужденности населения от органов местной власти, а особенно от районного их звена, иные внутренние, существенные противоречия не становятся источниками его развития. Эти противоречия сопровождают уже длительное время действия местной власти, порождая недоверие, социальную напряженность и недовольство населения, ограничивая эффективность решения вопросов местного значения. Речь идет о противоречиях: (а) между декларированной Конституцией РФ самостоятельностью органов местного самоуправления по отношению к системе государственной власти и фактическим исполнением этими органами исключительно государственных, социальных и иных обязательств перед гражданами; (б) между формально равным наделением всех уровней местного самоуправления номинальными объемами компетенции и полномочий и их низкой и часто неодинаковой в разных муниципальных образованиях реализуемостью; (в) между объемом функций и полномочий, возложенных на органы местного самоуправления федеральными и региональными законами, и фактическими ресурсными возможностями (финансовыми, материальными, организационными, кадровыми) выполнения этих функций; (г) между теоретическими представлениями о местном самоуправлении как о наиболее полном воплощении непосредственно народной власти и фактическим безразличием населения к реализации идеи местного самоуправления в условиях фактической подмены ее задачей приближения исполнитель-



ных структур местной власти и территориальных структур государственной власти к жителям населенных пунктов.

Эти противоречия действительно существенны, и их следует постоянно учитывать, оценивая не только современные проблемы местной власти, но и вероятность их решения на предстоящем, фактически третьем, этапе реформ, задачей которого является развитие подлинного местного самоуправления после введения в действие новой системы законодательства. Многие из них возникли в ходе первого этапа внедрения муниципальной, районной по преимуществу, модели местного самоуправления 1993—2000 гг., а затем второго этапа муниципальной реформы 2003—2009 гг. Они сказываются на всем, что происходит в муниципальном секторе системы власти и управления, где часто недостаточно четко увязаны задачи, ресурсы, предметы ведения, полномочия и структуры органов местного самоуправления, правовые нормы и практика их применения.

Изменения в системе местного самоуправления назрели, но проводить их следует только при комплексном исследовании реального состояния данной системы и, главное, при наличии реальных, научно разработанных, апробированных и поддерживаемых институтами гражданского общества, общественного мнения проектов соответствующих преобразований, способных разрешить вышеуказанные противоречия. Для этого должны быть созданы и задействованы необходимые материальные, кадровые, организационно-управленческие ресурсы, проявлена политическая воля и подключена заинтересованность различных групп и слоев населения, имеющих политических партий, общественных организаций и движений, использован положительный зарубежный и отечественный опыт формирования и эффективного осуществления различных форм народовластия, в том числе форм коммунальной и советской власти.

В последнее время значительно вырос интерес практически всех ветвей и уровней власти к вопросам эффективности управления, эффективности применения социальных управленческих технологий в управлении территориями и местными сообществами, к эффективности решения вопросов местного значения. Но эти вопросы оказались слабо разработанными в отечественной теории власти и управления.

В связи с этим в отечественной науке, в теории государственного и муниципального управления, в социологии необходимо поставить вопросы о механизмах и способах обеспечения эффективности муниципального управления и взаимодействия

муниципальной власти и местного сообщества в период трансформационных процессов, происходящих в современной России, разработки и применения критериев и методов оценки данной эффективности.

В постоянно меняющихся условиях управление социально-экономическим развитием муниципальных образований осуществляется в двух важнейших направлениях — управление функционированием и управление развитием<sup>3</sup>. Вообще управление любым объектом можно представить как управление этими двумя составляющими. В стратегическом управлении все больший удельный вес приобретает управление социально-экономическим развитием.

Поскольку муниципальное образование — это сложная, многоуровневая, многогранная система, типологизация и разработка критериев эффективности применения социальных технологий в деятельности муниципального образования также сложны и разнообразны. Достижение цели управления, получение желаемого, запланированного результата деятельности органов местного самоуправления по решению стоящих вопросов местного значения и удовлетворению насущных потребностей, достижению определенного уровня и качества жизнеобеспечения населения на основе рационального использования имеющихся и дополнительных ресурсов, обеспечение стабильности и безопасности являются основным содержанием эффективности системы местного самоуправления, коллектива, общества<sup>4</sup>.

Для оценки социальной эффективности управления муниципальными образованиями применяются определенные критерии эффективности муниципального управления, социальной деятельности на территории муниципального образования. По количественным и качественным показателям данной деятельности оценивается уровень регулирования отношений

---

<sup>3</sup>См.: Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. М., 2001. С. 41—59; Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995. С. 92—101.

<sup>4</sup>Предназначение местного самоуправления прослеживается из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым предусмотрено, что органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходах местных бюджетов отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов РФ. При этом из тридцати установленных законом вопросов местного значения девятнадцать направлены на непосредственное исполнение социальных обязательств государства, а еще шесть это выполнение обеспечивают.

на территории муниципального образования и степень достижения максимального социального результата, обусловленного развитием территории муниципального образования и повышением социального благополучия и самочувствия населения данного образования.

В ходе рассмотрения и анализа вопросов эффективности управления должны быть разработаны блоки проблем и перспективы развития местного самоуправления, муниципальных образований как определенных специфических, сложных социальных организаций, способы разработки и применения эффективных социальных технологий в муниципальном управлении. Система оценки эффективности муниципального управления должна быть представлена через соответствующий алгоритм.

Общей целью социально-экономического развития муниципального образования является повышение уровня жизни населения. Наряду с ней можно рассматривать частные, относительно самостоятельные цели, определяющие экономические, экологические, социальные и другие условия, обеспечивающие достойную жизнь и благосостояние людей.

Традиционная российская практика территориального управления, считает О.С. Виханский<sup>5</sup>, не всегда уделяет должное внимание всему спектру критериев социально-экономического развития. В зарубежной исследовательской практике накоплен определенный опыт измерения социальной и экономической эффективности в рамках прогнозной оценки социальных последствий научно-технических проектов, экономических и социальных программ. Так, в США уже к началу 1970-х гг. сложилось самостоятельное направление исследований в области оценки «социальных воздействий» — Social Impact Assessment (SIA), или, точнее говоря, интегральных социальных последствий реализации различных проектов и программ развития.

Переход городов, городских поселений, сельских округов на самоуправление и самофинансирование требует совершенствования организационной структуры органов управления<sup>6</sup>. Концепция предстоящего развития, реформирования системы местного самоуправления должна быть увязана с Концепцией повышения эффективности управления территориями субъек-

---

<sup>5</sup>См.: Виханский О.С. Городская система управления: эффективность, кадровое обеспечение, пути оптимизации // Социс. 1995. № 5. С. 25–31.

<sup>6</sup>См.: Чепурных Н.В., Мерзлов А.В., Антипов А.Н. Устойчивое развитие сельской местности в России: Концепции и рекомендации. М.; Иркутск, 2000. С. 181; Проблемы реформы местного самоуправления. 2003 / Фонд Либеральная миссия. 2003 // <http://www.liberal.ru/sitan.asp>

та Федерации, в которой необходимо обосновать схемы реформирования и устранения двухуровневости муниципального управления. Из определенного количества разрабатываемых сегодня и предлагаемых для реализации схем наиболее оптимальной в нынешней сложившейся ситуации может стать схема создания одноуровневой системы местного самоуправления. Она должна быть связана с устранением районного звена муниципальной власти и созданием территориальных органов государственной исполнительной власти и управления на районном уровне. С позиции усиления вертикали государственной власти, доведения ее до уровня, наиболее приближенного к населению, предоставления действительных прав и полномочий большому числу вновь созданных муниципальных образований и органов местного самоуправления она предпочтительнее многих других схем. В ней осуществление местного самоуправления предполагается только на уровне городских округов и поселений, а на территориях нынешних административных районов, где по действующему закону сформированы районные органы местной муниципальной власти, взамен их создается система исполнительных органов государственной власти с возможным превращением в данные органы существующих районных муниципальных администраций.

Схема может быть улучшена (модифицирована) путем введения ряда инноваций, в частности созданием «сельских округов» с гибким закреплением за ними полномочий в диапазоне «полномочия поселения» — «полномочия городского округа» и возможностью передачи сельским округам необходимых государственных полномочий.

Такая инновация возможна. В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ в качестве муниципальных образований местных сообществ определены те территории, административно-территориальные образования, места, где осуществляется местное самоуправление. Ими являются города, поселки, сельские населенные пункты и иные территории, территориальные образования районного подчинения, а также их объединения. Такими объединениями могут быть и муниципальные образования в форме городского округа, когда ряд близлежащих поселений объединяется вокруг города. Возможны и иные формы муниципальных образований, объединений, территорий, на которых создание системы местного самоуправления в соответствии с законодательством отнесено к праву населения данных территорий. Такими могут быть объединения в форме сельских округов, в которых сельские населенные пункты, деревни объединяются вокруг круп-

ного сельского населенного пункта. Это и другие необходимые новые понятия и изменения, связанные с формированием одноуровневой модели местного самоуправления, следует ввести в законодательство об организации местного самоуправления. Необходимы также дополнения в законодательство о системе органов государственной власти субъектов Федерации в плане формирования в них районного уровня исполнительной государственной власти.

Модифицированная схема позволит вернуть район как традиционно важную для государственного устройства России административно-территориальную единицу в систему государственной власти и управления, приблизить ее на этом уровне к населению, повысить эффективность решения многих государственных задач по социально-экономическому развитию территории каждого района и эффективность государственного управления субъектом Федерации в целом. В частности, это может быть осуществлено за счет возможностей адресного и целевого расходования государственных средств и ресурсов во взаимосвязи с местными, муниципальными средствами и ресурсами всех городов и поселений районов, минимизации необходимого дополнительного государственного аппарата на районном уровне, объединения территориальных подразделений центральных исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации и др.

Тем самым данная модифицированная схема управления приводит к созданию одноуровневой системы муниципальной власти и устранению ныне существующей вертикали достаточно жесткой соподчиненности органов местного самоуправления разного уровня (так называемой «матрешки») при существующей схеме «район—поселения». В итоге будет достигнуто обеспечение более тесного и эффективного взаимодействия органов муниципального управления и государственного управления в административно-территориальных единицах районного уровня.

Среди положительных аспектов данной модели также можно отметить возможное снижение затрат на содержание местных управленческих структур, уменьшение количества муниципальных чиновников, а также повышение значимости для населения выборов в органы местного самоуправления, повышение ответственности депутатов и иных выборных должностных лиц муниципальных образований городов и иных поселений и как следствие повышение эффективности работы органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и предприятий.

В среднесрочной перспективе подобная система управления будет наиболее результативной при оптимизации распределения полномочий с учетом принципа субсидиарности, заложенного в Европейской хартии о местном самоуправлении, и закреплении за муниципальными образованиями только тех полномочий, с которыми они могут справиться сами. В ближайшее время необходимо возложить на районные органы государственной власти наиболее проблемные сегодня функции, такие, как газо- и энергоснабжение, строительство доступного жилья, предоставление транспортных услуг межмуниципального уровня и др. При этом право определять перечень вопросов местного значения, решаемых на уровне городского округа и поселения, целесообразно закрепить за субъектом Российской Федерации при обязательном согласовании этого процесса с органами местного самоуправления муниципальных образований и при участии районных администраций как исполнительных органов государственной власти.

При наличии у муниципальных образований финансово-экономического потенциала они смогут решать в дальнейшем более широкий круг вопросов местного значения. В результате этого возможно наделение отдельных городских округов, поселений, сельских округов, имеющих развитую производственную и социальную структуру, полномочиями по решению максимально возможного числа вопросов местного значения.

В рамках модифицированной схемы возможно использование уже имеющегося кадрового и ресурсного потенциала за счет преобразования структурных подразделений органов местного самоуправления муниципальных районов в территориальные исполнительные органы государственной власти с подчинением правительству субъекта Федерации, соответствующим министерствам и ведомствам.

Структурная организация районных органов государственной власти может быть приближена к существующей схеме муниципальной исполнительно-распорядительной власти района: губернатор субъекта РФ назначает в районе должностное лицо — главу района, возглавляющего исполнительный орган — администрацию района, но при этом представительный орган — Совет депутатов района — упраздняется. Представительный (законодательный) орган государственной власти на уровне района не создается.

При главе района создается совещательный орган — Совет глав муниципальных образований района.

В дополнение к этому можно рассмотреть и обсудить вопрос о поиске механизмов активного участия населения му-

ниципальных образований, органов местного самоуправления, их представителей во взаимодействии с районными органами исполнительной государственной власти. Это необходимо для совместного обсуждения и решения вопросов межмуниципального районного уровня с учетом интересов каждого муниципального образования и в целях обеспечения контроля со стороны муниципальных образований над деятельностью районных органов государственной власти и управления. Для этого возможно создание на районном уровне представительного координационного органа (Межмуниципальной районной комиссии) на основе делегирования от органов местного самоуправления своих представителей, в качестве которых могут быть председатели (зам. председателей) Советов депутатов муниципальных образований и заместители глав муниципальных образований. Этот орган создается в целях выработки проектов общей политики и стратегии территориального развития района, согласования позиций и интересов, общих программ действий, объединения ресурсов для решения общих задач развития района и межмуниципальных проблем, а также контроля за их целевым расходованием.

Возможно также укрупнение муниципальных образований. При наличии у муниципального образования финансово-экономического потенциала органы местного самоуправления смогут решать более широкий круг вопросов местного значения. В результате возможно сохранение существующей практики по наделению отдельных городских округов, поселений, сельских округов, имеющих развитую производственную и социальную структуру, полномочиями по решению максимально возможного числа вопросов местного значения.

В перспективе возможно рассмотрение вопроса о создании на базе нескольких районов административно-территориальных объединений субъекта Федерации при концентрации в них функций и полномочий соответствующих территориальных исполнительных органов государственной власти как представительских органов правительства субъекта Федерации. Вместо существующих районов возможно введение меньшего числа подобных территориальных образований по принципу объединения двух—четырех районов разного типа и уровня социально-экономического развития в такое образование, так, как это сделано в Москве при образовании определенного количества префектур, объединяющих соответствующие городские районы.

Организация, подготовка и проведение эффективной реформы системы местного самоуправления в субъекте Федера-

ции, оптимизация и повышение эффективности функций, полномочий, содержание деятельности, уровень организационной культуры муниципальных органов местных сообществ и рационализация их взаимодействия с органами государственной власти (федеральными и областными, территориальными) предполагают осуществление ряда исследовательских, инновационных, организационно-внедренческих и консалтинговых проектов, а также соответствующего качественного нормативно-правового обеспечения. К этому следует добавить проведение научно-исследовательских, внедренческих, консалтинговых разработок, в частности, силами научных университетских коллективов. Они должны включать проведение типологии и систематизации местных сообществ и муниципальных образований по параметрам уровня социально-экономической, социокультурной развитости, ресурсной обеспеченности, уровня и качества жизнеобеспечения населения, остроты проблем и противоречий (социальной напряженности). Кроме того, необходимо выяснить возможности их решения, определить уровень квалификации, подготовленности и ответственности муниципальных служащих и депутатского корпуса, уровень развитости органов территориального общественного самоуправления населения и их заинтересованности во взаимодействии с органами муниципальной власти, уровень эффективности местного самоуправления. Возможная тематика исследований:

1. Разработка системы критериев и показателей оценки эффективности местного самоуправления субъекта РФ;
2. Анализ, обобщение и распространение опыта разработки и реализации программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований субъекта РФ (на примере наукоградов);
3. Разработка и применение методик оценки уровня качества, эффективности предоставления муниципальных и государственных услуг органами местного самоуправления и территориальными органами государственной власти с учетом общественного мнения. Оказание уполномоченными структурами государственной власти субъекта РФ содействия в данном вопросе;
4. Нормативно-правовое обеспечение и способы регулирования создания, с одной стороны, районных органов государственной власти, а с другой — органов ТОС и их взаимодействия с муниципальными органами поселений субъекта РФ;
5. Разработка методики анализа и оптимизации системы функций и полномочий районных и поселенческих органов му-



ниципального управления в их взаимосвязи по решению вопросов местного значения;

6. Построение модели оптимизации организационно-функциональной структуры и бюджетного обеспечения совместной деятельности районных и поселенческих муниципальных органов власти субъекта РФ;

7. Разработка методики оценки, учета и планирования роста квалификации и эффективности деятельности кадров муниципальных служащих, формирования резерва на выдвижение с применением методик профессиографирования;

8. Создание социальных технологий в деятельности муниципальных образований.

Для решения проблем и повышения динамики процесса реформирования местного самоуправления, придания ему нового импульса необходимо решить организационно-методические и административные вопросы:

— постановки и решения как самой актуальной для практики проблемы обеспечения эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления, местной власти по решению вопросов местного значения и предоставления муниципальных услуг;

— внедрения системы критериев и показателей оценки результативности и эффективности местного самоуправления в субъектах РФ, методики оценки уровня качества предоставления муниципальных и государственных услуг органами местного самоуправления и территориальными органами государственной власти, учитывающей общественное мнение;

— постановки и решения как насущной проблемы развития основ местного самоуправления в ходе активизации самодеятельности населения, местного сообщества, формирования инновационных институтов местного самоуправления, навыков гражданской инициативы, гражданской ответственности;

— разработки механизмов ускоренного создания и обеспечения сотрудничества органов ТОС и местного самоуправления во всех муниципальных образованиях;

— использования механизмов оказания финансовой помощи муниципальным образованиям на основе показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, определения объема финансовых затрат на завершение и обеспечение эффективности административно-муниципальной реформы (в том числе на реорганизацию административно-территориального устройства, упразднение районного уровня местного самоуправления);

— обеспечения принципа субсидиарности, подотчетности и подконтрольности исполнительно-распорядительных органов представительным-законодательным органам местного самоуправления;

— анализа и мониторинга процесса административно-муниципальной реформы, создания соответствующих центров мониторинга в субъектах РФ;

— приведения во взаимосоответствие законов субъектов РФ с федеральным законодательством и местными нормативными правовыми актами, регулирующими систему местного самоуправления;

— определения причин дефицита методических, финансовых, материальных, организационных и кадровых ресурсов, соотнесения количественных изменений и затрат с качественными переменами, разработка мер по устранению дефицита финансовых, материальных ресурсов, квалифицированных кадров;

— оценки результативности и эффективности взаимодействия правительств субъектов Федерации и руководителей территориальных структур центральных исполнительных органов государственной власти с органами местного самоуправления;

— подотчетности и подконтрольности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, соотнесения различных уровней местной власти, разрешения возникающих конфликтных ситуаций между руководством муниципальных районов и поселений, повышения доверия населения к местной власти, в том числе с учетом того, как эти проблемы обсуждаются в СМИ;

— учета органами государственной власти субъектов Федерации в ходе административно-муниципальной реформы специфики и уникальности характера и опыта каждого субъекта РФ, особенностей социально-экономического и культурно-исторического развития всех муниципальных образований, возможностей их взаимодействия, деятельности в инновационной и инвестиционной сферах;

— обеспечения связи финансовой помощи муниципальным образованиям с показателями эффективности деятельности органов местного самоуправления;

— развития форм частногосударственного и частномуниципального партнерства, создания совместной собственности муниципальных образований и корпоративных учреждений и организаций на основе совместной долевой собственности;

— проработки наиболее перспективных направлений развития каждой территории с учетом особенностей историче-

ского, экономического и социально-культурного развития, разработки программ социально-экономического развития каждого поселения с учетом задач научно-технического, инновационного развития, используя опыт разработки, реализации комплексных программ социально-экономического развития наукоградов РФ.

### **Список литературы**

Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г.

Конституция Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

*Виханский О.С.* Городская система управления: эффективность, кадровое обеспечение, пути оптимизации // Социс. 1995. № 5.

*Гапоненко А.Л.* Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. М., 2001.

*Постовой Н.В.* Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995.

Проблемы реформы местного самоуправления. 2003 / Фонд Либеральная миссия. 2003 // [http: www.liberal.ru/sitan.asp](http://www.liberal.ru/sitan.asp)

*Чепурных Н.В., Мерзлов А.В., Антипов А.Н.* Устойчивое развитие сельской местности в России. Концепции и рекомендации. М.; Иркутск, 2000.