

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЗАДАЧ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Аннотация: в статье рассматривается процесс реформирования местного самоуправления на современном этапе. Автор полагает, что предпринимаемые меры нацелены на обеспечение более продуктивного взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти как регионального, так и федерального уровня, а также на повышение качества управления. Логика реформы основана на прагматическом подходе, согласно которому первоочередной задачей должно стать выстраивание системы, которая будет способна эффективно решать отнесенные к ее компетенции вопросы. При характерной для нашей страны неравномерности регионального развития взаимодействие между государственной и муниципальной властью, прежде всего, должно быть нацелено на обеспечение социально-экономического благополучия граждан. Демократизация же местного самоуправления в этом случае выступает не как самоцель, а как средство более тонкой настройки муниципальной политики на потребности населения.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная реформа, региональное социально-экономическое развитие.

UDK 321.015

Е. Н. Mitiaeva

THE PRESENT STAGE OF REFORMING OF LOCAL GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF PROBLEMS OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS

Abstract: the article is devoted to the process of local government reform. The author argues that the measures being taken are aimed at ensuring more productive interaction between local government and public authorities at both the regional and federal levels, as well as improving the quality of governance. The logic of the reform is based on a pragmatic approach, according to which the priority task should be the building of such a system that will be able to effectively solve the issues related to its competence. Given the uneven regional development in our country coordination between the state and local government should be aimed at ensuring of citizens' social and economic well-being. Democratization of local government system in this case is not meant to be the main goal, but should be considered as a means of more adjusted municipal policy.

Keywords: local self-government, municipal reform, regional socio-economic development

Введение

Система местного самоуправления в нашей стране пережила достаточно сложные периоды становления и реформирования. В настоящее время в научной литературе представлен достаточно широкий диапазон оценок ее состояния: от признания сформированности «необходимых и достаточных конституционно-правовых оснований для деятельности местного самоуправления в его традиционно-демократической европейской форме» [1, С. 8—9] до констатации того, что местное самоуправление в РФ

«не способно быть ничем иным кроме как агентом государственной власти, реализующим ... ограниченный перечень полномочий...» [2, С. 50].

В 2014 г., с принятием Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ [3], начался новый этап муниципальной реформы, цель которого в послании Президента РФ Федеральному собранию 2013 г. была определена как «уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах» [4].

Некоторые аспекты реформы, например, расширение практики конкурсного избрания глав муниципалитетов и преобразования муниципальных районов в городские округа вызвали споры в среде экспертов и практиков. Российская система местного самоуправления сталкивается с такими серьезными проблемами как неразвитость материально-финансовой основы ее деятельности, нехватка квалифицированных кадров на муниципальной службе, низкое доверие граждан органам местного самоуправления, преобладающее влияние региональных властей на принятие решений на местном уровне [5, С. 71]. Тем не менее, на наш взгляд, говорить о несостоятельности российского местного самоуправления как политического института и о подмене местного самоуправления местным управлением, осуществляемым органами государственной власти, все же не следует. В настоящей статье мы отстаиваем тезис о том, что преобразования в сфере местного самоуправления, осуществляемые на данном этапе, нацелены на повышение эффективности управления, что является необходимым условием полноценной реализации конституционного принципа самостоятельности МСУ.

Особенности современного этапа реформирования местного самоуправления

Развитию местного самоуправления в государственной политике РФ уделяется достаточно большое внимание. Прежде всего, проблематика МСУ затрагивается в федеральных стратегических и концептуальных документах, касающихся государственной региональной политики. Например, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года [6] местное самоуправление чаще всего упоминается в разделе, посвященном региональному развитию. В этом документе реформа МСУ была вписана в «план вывода России из системного кризиса», а дальнейшее развитие местного самоуправления — в стратегический план инновационного развития.

Одной из важных составляющих реформирования региональной политики является предусмотренная Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стра-

тегическом планировании в Российской Федерации» Стратегия пространственного развития. В ее рамках стратегии социально-экономического развития макрорегионов, субъектов РФ и муниципальных образований должны составить единую систему. Документ должен быть подготовлен к середине 2018 года [7]. За его реализацию будут отвечать министерства, курирующие региональное социально-экономическое развитие: Минэкономразвития России, Минвостокразвития России и Минкавказ России.

Также в «Основах государственной политики регионального развития на период до 2025 года» [8] муниципальные образования наряду с субъектами РФ, рассматриваются в качестве адресата ограничительных и стимулирующих мер, получателя поддержки, объекта контроля со стороны органов государственной власти. Тем не менее, в Плате реализации Основ государственной политики регионального развития [9] ставится задача уточнения полномочий органов государственной власти и органов МСУ, совершенствования их финансового обеспечения, а повышение эффективности их деятельности увязывается с «максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении». Таким образом, с точки зрения стратегических приоритетов государственной политики, повышение эффективности МСУ связывается и с его вкладом в социально-экономическое развитие, и с его демократизацией.

В настоящее время исследователи констатируют неясность многих аспектов статуса МСУ как в массовом политическом сознании, зачастую воспринимающем местное самоуправление как малоэффективный бюрократический институт [10, С. 40], так и в среде специалистов, обсуждающих недостаток концептуальных и программных документов, определяющих развитие местного самоуправления [11, С. 54]. Представляется, что особое место местного самоуправления в российской политической системе требует не только увязывания задач развития этого института с целями региональной социально-экономической политики, но и более четкой детализации его роли в системе публично-властных отношений в рамках развива-

ющего конституционную концепцию стратегического документа.

При отсутствии такого документа роль стратегического ориентира в процессе развития системы МСУ выполняют выступления Президента. Так, проблема развития местного самоуправления стала одной из ключевых тем Послания Федеральному Собранию 2013 г., что послужило сигналом к началу современного этапа муниципальной реформы. В Послании 2016 г. говорилось о необходимости привлечения структур гражданского общества к решению задач социального развития на местах [12]. Это направление получило развитие в 2017 г., когда после заседания обновленного Совета по развитию местного самоуправления были поставлены задачи развития имеющихся форм взаимодействия муниципальной власти с публичными и частными лицами и расширения участия органов МСУ и объединений муниципальных образований в выработке политики по касающимся их компетенции вопросам [13].

Эту инициативу можно рассматривать и как обозначение относительно нового политического курса, направленного на трансформацию подхода к организации управления на местах [14, С. 162]. Инициативы по развитию муниципально-частного партнерства, инициативного бюджетирования, территориального общественно-самоуправления и иных форм наглядно свидетельствуют не о стремлении встроить местное самоуправление в «исполнительную вертикаль», а о намерении создать диверсифицированную систему инструментов для артикуляции и удовлетворения интересов на местном уровне. В такой системе органы МСУ из «слабого бюрократического института» могли бы трансформироваться в гибкий инструмент, способный находить оптимальные способы удовлетворения потребностей местных сообществ, на основе согласования интересов и организации совместных проектов. В принципе, такой подход соответствует современной парадигме управления с опорой на развитие человеческих ресурсов.

Для успешной реализации подобной задачи необходимо налаживание достаточно интенсивной политической коммуникации. И следует отметить, что в последние

годы она развивается за счет увеличения количества разнообразных площадок, на которых проблемы местного самоуправления и перспективы его развития обсуждаются с привлечением экспертов, представителей гражданского общества, федеральной, региональной и муниципальной власти. Среди них можно назвать постоянно действующие объединения, например, Общероссийский конгресс муниципальных образований, образованный советами муниципальных образований субъектов РФ и межрегиональные объединения, такие как Союз городов Центра и Северо-Запада, Ассоциацию городов Поволжья, Ассоциацию малых и средних городов и другие объединения. Также можно отметить Всероссийский Совет местного самоуправления, Союз российских городов — объединение городов — столиц субъектов РФ, Союз представительных органов местного самоуправления муниципальных образований РФ, а также созданная в августе 2016 г. НКО «Общенациональная Ассоциация территориального общественного самоуправления» и другие. Можно отметить активизацию работы Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ, который теперь должен проводить ежегодные заседания при возможности созыва дополнительных сессий [15]. В состав Совета в качестве его Секретаря был включен назначенный в декабре 2017 г. Помощник президента РФ по вопросам местного самоуправления Н. Н. Цуканов.

Также можно отметить поддержку форм практического сотрудничества местного самоуправления со структурами гражданского общества (например, организованный Общественной палатой РФ форум «Сообщество», нацеленный на привлечение социальных предпринимателей к решению местных проблем) и с экспертным сообществом (например, привлечение экспертов РАНХиГС и Общероссийского конгресса муниципальных образований к подготовке правительственного Доклада о состоянии местного самоуправления в России). Таким образом, в настоящее время созданы предпосылки встраивания разнообразных институтов гражданского общества в систему формирования государственной политики в сфере местного самоуправления [16, С. 6].

Отличительной особенностью современного этапа реформирования местного самоуправления можно назвать его прагматическую ориентацию: прежде всего, повышение эффективности системы МСУ призвано способствовать социально-экономическому развитию регионов. Активное включение МСУ в управление социально-экономическими процессами способствует большей гибкости системы управления, снижению транзакционных издержек. Основные документы, определяющие стратегические направления социально-экономического развития, на сегодня предполагают активное участие органов МСУ в пределах их компетенции. Во взаимодействии с региональной и федеральной властью органы МСУ способны участвовать в решении таких задач, как развитие малого и среднего предпринимательства, частно-муниципального партнерства, стимулирование экономической самостоятельности населения, привлечение инвестиций, развитие инфраструктуры, развитие городских агломераций.

В связи с этим возникает вопрос о том, должно ли развитие местного самоуправления рассматриваться как самостоятельная цель стратегического развития. С точки зрения приоритетных целей государственной политики, местное самоуправление рассматривается как сформировавшийся институт политической системы, субъектность которого уже не нуждается в дополнительной защите. С другой стороны, включение органов МСУ в общегосударственные стратегии развития в качестве дееспособного субъекта предъявляет достаточно высокие требования к его эффективности и легитимности, которым российская система МСУ в настоящее время едва ли соответствует.

Выводы

Процессы, протекающие в политической системе на местном уровне, могут служить индикаторами ее общего состояния. Отчужденность граждан от властных институтов, низкий уровень политического доверия, низкий уровень гражданской активности и политического участия на этом базовом уровне могут свидетельствовать о начале разнообразных кризисных процессов — от деградации элит до развития про-

тестных настроений в обществе [17]. В то же время, во взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления зачастую реализуются модели, в рамках которых формируемые на местном уровне интересы не получают должной защиты. Не вполне отлаженные механизмы распределения правительственных полномочий, традиционная управленческая культура, незавершенность реформирования экономической основы местного самоуправления, нестабильность его территориальной организации приводят к хронической институциональной слабости российского МСУ. В силу указанных причин возникает необходимость в формировании единой и непротиворечивой концепции развития местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Щепачев В. А.* Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы её реализации в законодательстве Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / В. А. Щепачев. — М., 2014. — 538 с.
2. *Туровский Р. Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности / Р. Ф. Туровский // Полис: Политические исследования. — 2015. — № 2. — С. 35—51.
3. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ
4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Официальный сайт президента РФ. — 12.12.2013. — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения 12.01.2018)
5. *Маркварт Э.* Конституционные основы компетенции местного значения // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е. С. Шургиной. — М. : Проспект, 2015. — 240 с.

6. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в редакции от 10 февраля 2017 г.) [Электронный ресурс]. — URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/_1662-r.pdf (дата обращения 12.01.2018)

7. Стратегия пространственного развития позволит эффективно распределять господдержку среди регионов [Электронный ресурс] // Минэкономразвития РФ. Официальный сайт. — 24.10.17. — URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/201724106> (дата обращения 12.01.2018)

8. Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс] : указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13. — URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/UKAZ_13.pdf (дата обращения 12.01.2018)

9. План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 год : утвержден Распоряжением Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р [Электронный ресурс]. — URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/RASPORYaZhENIE_1166-r.pdf (дата обращения 12.01.2018)

10. Агибалов Ю. В. Взаимодействие органов местного самоуправления и институтов гражданского общества / Ю. В. Агибалов, О. Ю. Агибалова // Регион: системы, экономика, управление. — 2014. — № 4 (27). — С. 39—44.

11. Петухов Р. Высказывания первых лиц государства как отражение федеральной политики в сфере местного самоуправления / Р. Петухов // Муниципальная власть. — 2016. — № 5-6. — С. 54—58.

12. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию [Элек-

тронный ресурс] // Официальный сайт президента РФ. — 1.12.2016. — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения 12.01.2018)

13. Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. — 7.09.2017. — URL: <http://kremlin.ru/catalog/keywords/112/events/55571> (дата обращения 12.01.2018)

14. Черкасов А. И. Трансформация системы местного управления: тенденции и перспективы / А. И. Черкасов // Труды института государства и права Российской академии наук. — 2017. — Т. 12, № 4. — С. 162—175.

15. Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления по состоянию на 29 марта 2017 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. — URL: <http://kremlin.ru/structure/regulation/9> (дата обращения 12.01.2018)

16. Правовые и организационные вопросы деятельности Общероссийского Конгресса муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов РФ, иных объединений муниципальных образований. — М. : Издание Государственной Думы, 2016. — 56 с.

17. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 2 ; под научн. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. — 408 с.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Воронежский филиал)

Митяева Е. Н., аспирант кафедры политологии и политического управления

E-mail: kafppu@vrn.ranepa.ru

Тел.: 8 (473) 247-73-75