

Раздел 7. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА

УДК 352.075

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ И РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 2000-2014 ГОДАХ

Ворошилов Николай Владимирович (niks789@yandex.ru)

ФГБУН «Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук»

В статье проанализированы основные тенденции социально-экономического развития России в 2000-2014 гг. как факторов и условий реформирования института местного самоуправления и дана оценка этим изменениям.

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

Радикальный переход России в 1990-х годах к рыночной экономике сопровождался существенным снижением роли государства в регулировании процессов территориального развития, а также усилением конкуренции субъектов РФ и муниципальных образований в процессе территориального разделения труда за население, средства инвесторов, федеральной поддержки, за размещение производства и прочее. При этом муниципальные образования являются первичными элементами системы публичного управления. На этом уровне обеспечиваются необходимые условия жизнедеятельности населения.

Конституция РФ 1993 года закрепила независимость от государственной власти и самостоятельность местного самоуправления. С 1996 года в полной мере начал действовать закон о местном самоуправлении 1995 года, который определил правовые, организационные, финансовые и экономические основы функционирования системы местного самоуправления. С 2006 года в ряде субъектов РФ (с 2009 года в целом по России) начал действовать новый федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ), который сформировал двухуровневую систему муниципального управления с разграничением полномочий, финансовых и экономических основ между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями [2].

С момента принятия федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и начала муниципальной реформы в России, целью которой было формирование самостоятельного и наиболее приближенного к населению уровня власти, прошло более 10 лет. Однако, как показала практика, органы муниципальной власти так и не смогли в полном объеме приступить к исполнению возложенных на них функций в силу ряда финансовых, организационных, законодательных, кадровых и иных проблем и ограничений. Поэтому исследование основных особенностей и проблем ме-

стного самоуправления, форм его организации, механизмов повышения эффективности этого института власти является весьма актуальным [1].

Среди основных проблем социально-экономического развития муниципальных образований (на примере Вологодской области) в 1991 – 2013 гг. можно отметить следующие (они характерны также для большинства муниципальных образований во всех субъектах РФ):

1) Падение объемов производства и инвестиций в большинстве муниципальных районов области.

2) Усиление дифференциации социально-экономического развития территорий области. Так, разрыв между районами по показателю среднедушевого объема промышленного производства вырос с 30 раз в 1991 году до 734 раз в 2013 году, сельскохозяйственного – с 10 до 19 раз, инвестиций – с 2,5 до 160 раз. В социальной сфере по ряду параметров (в частности, обеспеченность врачами, жильем и оборот розничной торговли) к концу 2013 года наблюдается сокращение различий по сравнению с серединой 1990-х – серединой 2000-х годов, хотя по сравнению с 1991 годом величина данного неравенства всё ещё выше.

3) Значительное отставание уровня и качества жизни населения в районах области от уровня жизни в городских округах (в Вологодской области – это города Вологда и Череповец).

4) Низкая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований региона. Собственные источники формирования местных бюджетов в России (земельный налог и налог на имущество физических лиц), а также отчисления от НДС – недостаточны для формирования доходной базы бюджета, необходимой для полного и качественного решения всех вопросов и проблем местного значения. Большую часть (более половины) доходов местных бюджетов в России по-прежнему составляют безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов (дотации, субсидии и субвенции).

5) Дефицит квалифицированных кадров органов местного самоуправления.

6) Недостаточная эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти региона и органов местного самоуправления.

7) Низкая распространённость применения современных форм и методов управления муниципальным развитием. Такие инструменты, как развитие межмуниципального сотрудничества, реализация программно-целевого подхода к управлению развитием, разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления, внедрение механизмов муниципально-частного партнерства (МЧП), пока ещё распространены недостаточно.

8) Законодательные и правовые сложности, препятствия и ограничения (увеличение к 2014 году количества вопросов местного значения в полтора раза по сравнению с первоначальным без значительного перераспределения между уровнями власти соответствующих доходных источников бюджетов; рост числа государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень; недостаточно чёткое описание в отраслевом законодательстве конкретных полномочий органов МСУ; противоречивость самой системы разграничения полномочий; несоответствие ряда вопросов местного значения природе и содержанию местного самоуправления), сдерживающие возможности эффективно управления муниципальным развитием.

9) Неэффективность территориальной структуры муниципальных образований. Сетка (границы) муниципалитетов была сформирована исходя из транспортной и пешей доступности центра муниципального образования (на основе территорий бывших сельских и городских советов), а не исходя из критериев формирования самостоятельного в экономическом смысле муниципального образования, которое полностью может решать все функции на местах.

10) Остаётся невысокой роль непосредственно населения в осуществлении местного самоуправления – главного субъекта управления на местном уровне. Такие формы, как территориальное общественное самоуправление, правотворческие инициативы, местные референдумы, используются в настоящее время явно недостаточно [2].

На развитие муниципальных образований влияют множество как внешних, так и внутренних факторов. Макроэкономическая ситуация в стране и в мире в целом определяет общую экономическую ситуацию в территориях, а также влияет на возможности органов власти решать проблемы социально-экономического развития. В этой связи следует уделить внимание исследованию общих тенденций развития России в 2000-2014 гг., то есть тем внешним

условиям (макрофону), которые определяли развитие муниципалитетов.

Период 2000-2013 гг. можно разделить на 2 временных отрезка: 2000-2007 гг. и 2008-2013 гг. В первый период в силу благоприятной внешней экономической конъюнктуры (устойчивый рост цен на нефть – в среднем за год на 14,1%, высокий спрос на экспортируемую продукцию России в мире) наблюдались неплохие темпы прироста ВВП, промышленного и сельскохозяйственного производства, инвестиций в основной капитал, реальной заработной платы составляли 7,2%; 6,2%; 3,0%; 14,0% и 15,7% соответственно (табл. 1). Второй период характеризовался как проявлением последствий мирового финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг., так и общим замедлением роста российской экономики по сравнению с предыдущим периодом. Так, ВВП в период 2008-2013 гг. рос в среднем за год на 1,7%, промышленное производство – на 0,8%, сельскохозяйственное производство – на 3,6%, инвестиции – на 3,1%; реальная зарплата – на 5,2%.

В конце 2013 г. чётко проявились *черты системного кризиса в России*. Так, индекс физического объёма ВВП в 2013 г. составил 101,3% к предыдущему году, а по предварительным данным 2014 г. – всего 100,6%. Индекс инвестиций в 2013 г. едва превысил уровень 2012 г. (100,8%), а в 2014 г. уже спад инвестиций составил 2,7%. Что касается уровня жизни населения, то в последние годы он также практически не увеличивается: в 2013 г. прирост среднемесячной реальной заработной платы составил по России 5,1%, а по предварительным итогам 2014 г. величина заработной платы уже снизилась в реальном выражении на 1,7%.

Руководители правительственных структур пытаются доказать объективный характер наблюдаемого спада экономики и его обусловленность внешними факторами: снижением цен на нефть на мировых рынках, введением санкций рядом стран в отношении России и контрсанкций Правительства страны, уменьшением деловой активности в странах Евророзны. Научные же исследования показывают связь негативных изменений с низкой эффективностью проводимой государственной экономической политики, которая носит ярко выраженный либеральный характер.

В результате реализации финансово-экономическим блоком Правительства РФ комплекса мер наблюдается усугубление бюджетного кризиса регионов и муниципальных образований. Так, консолидированные бюджеты большинства субъектов РФ в 2012-2014 гг. исполнены с дефицитом, рост величины которого за данный период суммарно по всем субъектам РФ составил 60%. Это предопределило и рост государственных и муниципальных заимство-

ваний в регионах. Так, государственный долг субъектов РФ на 1 января 2015 г. составил 2,089 трлн. руб., увеличившись по сравнению с началом 2013 г. на 54,2%. Не меньший рост

наблюдается и муниципального долга: 28% в целом по всем муниципалитетам России [4].

Таблица 1

Значения некоторых макроэкономических показателей развития России в 2000-2014 гг.

| Показатель | 2000 г. | 2007 г. | 2007 г. к 2000 г. *, % | В среднем за 2000-2007 гг.** | 2009 г. | 2013 г. | 2013 г. к 2007 г. *, % | В среднем за 2008-2013 гг.** | 2014 г. |
|---|---------|---------|------------------------|------------------------------|---------|---------|------------------------|------------------------------|---------|
| Индекс физического объёма ВВП, в % к предыдущему году | 110,0 | 108,5 | 158,1 | 107,2 | 92,2 | 101,3 | 110,8 | 101,7 | 100,6 |
| Индекс физического объёма промышленного производства в России, в % к предыдущему году | 108,7 | 106,8 | 148,9 | 106,2 | 89,3 | 100,4 | 105,1 | 100,8 | 101,7 |
| Индекс физического объёма сельскохозяйственного производства в России, в % к предыдущему году | 106,2 | 103,3 | 119,3 | 103,0 | 101,4 | 105,8 | 123,5 | 103,6 | 103,7 |
| Индекс физического объёма инвестиций в России, в % к предыдущему году | 117,4 | 123,8 | 243,2 | 114,0 | 86,5 | 100,8 | 120,1 | 103,1 | 97,3 |
| Среднегодовая цена нефти марки Urals, долл./баррель | 27,5 | 69,1 | 251,7 | 114,1 | 61,1 | 107,9 | 156,2 | 107,7 | 94,5 |
| Индекс реальной заработной платы в России, в % к предыдущему году | 121,5 | 114,2 | 264,7 | 115,7 | 99,1 | 105,1 | 135,7 | 105,2 | 98,3 |
| * Накопленный темп роста показателя за период; | | | | | | | | | |
| ** Среднегодовой темп роста показателя за период. | | | | | | | | | |
| Источник: здесь и далее рассчитано автором на основе официальной статистической информации [5]. | | | | | | | | | |

Основой развития большинства сельских территорий России в границах муниципальных районов и сельских поселений является сельскохозяйственное производство, уровень развития которого определяет перспективы развития муниципалитета, решение проблем занятости (закрепление кадров на селе). И последствия спада 1990-х годов в этой сфере до сих пор ещё не преодолены. Так посевные площади во всех категориях хозяйств под всеми культурами в целом по стране в 2013 г. составили лишь 66,3% к уровню 1990 г., поголовье КРС – 34,3%, поголовье свиней – 49,8% (табл. 2).

Соответственно ниже уровня 1990 г. и производственные показатели данной отрасли: молока произведено в 2013 г. на 45,2% меньше, мяса (скота и птицы на убой) – на 15,5%, зерна – на 20,8%. За 2000-2007 г. производство молока во всех категориях хозяйств сократилось на 0,8% (или по 0,1% в год), за 2007-2013 гг. – на 4,6% (по 0,8% в год). В то же время производство мяса выросло за период 2007-2013 гг. на 47,6%, что выше, чем за 2000-2007 гг. (30,2%). Производство зерна выросло за период 2000-2007 гг. на 24,5%, за 2008-2013 гг. – на 13,4%. В

2013 г. по сравнению с 1990 г. выросла доля импорта молока, мяса, фруктов – на 11,5%, 8,7% и 25,7% соответственно, а импорт зерна, напротив, сократился – на 11,0%.

Показатели интенсификации производства выросли за 1990-2013 гг.: так надой молока на 1 корову увеличился на 42,5%, урожайность зерновых и зернобобовых культур – на 12,8%.

На муниципальном уровне формируются условия для предоставления качественных услуг образования и здравоохранения. Но и здесь после проведения нескольких этапов оптимизации учреждений социальной сферы сохраняется множество проблем. Количество больничных и врачебных амбулаторно-поликлинических организаций в 2013 г. меньше чем в 1990 г. на 53,9% и 23,3% соответственно, а число больничных коек на 10 тыс. населения также сократилось на 34,1%. За 2000-2007 гг. число больничных учреждений сократилось на 36,4% (по 6,3% в год), за 2007-2013 гг. – на 13,2% (по 2,3% в год; табл. 3). Число больничных коек в расчёте на 10 тыс. населения сократилось за 2000-2007 гг. на 7,3% (по 1,1% в год), за 2008-2013 гг. – на 15% (по 2,7% в год).

Таблица 2
Некоторые показатели развития сельского хозяйства России в 1990-2013 гг.

| Показатель | 1990 г. | 2000 г. | 2007 г. | 2007 г. к 2000 г., % | В среднем за 2000-2007 г.*, % | 2013 г. | 2013 г. к 1990 г., % | 2013 г. к 2007 г., % | В среднем за 2008-2013 гг.*, % |
|--|---------|---------|---------|----------------------|-------------------------------|---------|----------------------|----------------------|--------------------------------|
| Посевные площади во всех категориях хозяйств под всеми культурами, млн га | 117,7 | 84,7 | 74,8 | 88,3 | 98,2 | 78,1 | 66,3 | 104,4 | 100,7 |
| Поголовье КРС во всех категориях хозяйств, млн голов | 57,0 | 27,5 | 21,5 | 78,3 | 96,6 | 19,6 | 34,3 | 90,8 | 98,4 |
| Производство молока во всех категориях хозяйств, млн т | 55,7 | 32,3 | 32,0 | 99,2 | 99,9 | 30,5 | 54,8 | 95,4 | 99,2 |
| Производство мяса (скоты и птицы на убой), млн т | 10,1 | 4,4 | 5,8 | 130,2 | 103,8 | 8,5 | 84,5 | 147,6 | 106,7 |
| Валовый сбор зерновых и зернобобовых, млн т | 116,7 | 65,4 | 81,5 | 124,5 | 103,2 | 92,4 | 79,2 | 113,4 | 102,1 |
| Доля импорта молока в его потреблении***, % | 12,4 | 12,9 | 18,5 | +5,6 п.п. | +0,8 п.п. | 24,0 | +11,5 п.п. | +5,4 п.п. | +0,9 п.п. |
| Доля импорта мяса и мясопродуктов в его потреблении***, % | 14,1** | 31,6 | 35,9 | +4,3 п.п. | +0,6 п.п. | 22,8 | +8,7 п.п. | -13,1 п.п. | -2,2 п.п. |
| Доля импорта зерна в его потреблении***, % | 13,3 | 7,4 | 1,6 | -5,7 п.п. | -0,8 п.п. | 2,3 | -11,0 п.п. | +0,6 п.п. | +0,1 п.п. |
| Доля импорта овощей и бахчевых в их потреблении***, % | 19,9 | 17,1 | 23,8 | +6,7 п.п. | +1,0 п.п. | 15,4 | -4,4 п.п. | -8,4 п.п. | -1,4 п.п. |
| Доля импорта фруктов и ягод в их потреблении***, % | 44,5 | 49,6 | 70,4 | +20,9 п.п. | +3,0 п.п. | 70,2 | +25,7 п.п. | -0,2 п.п. | 0,0 п.п. |
| Надой молока на 1 корову во всех категориях хозяйств, т | 2,73 | 2,50 | 3,50 | 139,9 | 104,9 | 3,89 | 142,5 | 111,2 | 101,8 |
| Урожайность зерновых и зернобобовых во всех категориях хозяйств, ц/га | 19,5 | 15,6 | 19,8 | 126,9 | 103,5 | 22,0 | 112,8 | 111,1 | 101,8 |
| * Среднегодовой темп роста показателя за период; ** 1991 г.; *** В физическом выражении. | | | | | | | | | |

Что касается демографической ситуации, то наиболее проблемной она является в сельской местности в связи с сохранением тенденции сокращения численности населения, «вымирания» целых населённых пунктов. Так, за 1990-2013 гг. численность сельского населения России сократилась на 1,75 млн чел., или на 4,5%, городского – на 2,86 млн чел., или на 2,6% (табл. 3).

Вместе с тем, если за 2000-2007 гг. численность населения страны снизилась на 2,4% (на 3,56 млн чел), в том числе сельского – на 3,4% (на 1,35 млн чел), то в 2013 г. число жителей страны превысило значения 2007 г. на 0,6% (или 0,92 млн чел), в городской местности – на 1,6% (или 1,68 млн чел.); но в сельской местно-

сти оно сократилось – на 2,1% (или 0,76 млн чел.). В связи с присоединением к России в марте 2014 г. территории Крыма численность населения России составила на конец 2014 г. 146,3 млн чел., что выше, чем в 2013 г. на 1,8% или 2,6 млн чел.

Что касается местных бюджетов, объёмы средств в которых определяют возможности органов местного самоуправления в полной мере и качественно решать вопросы и проблемы местного значения, то, несмотря на проведение нескольких этапов реформы местного самоуправления и системы межбюджетных отношений сформировать по-настоящему полноценные финансово-экономические основы местных бюджетов пока так и не удалось. В ре-

результате преобразований количество местных бюджетов значительно увеличилось (появились бюджеты сельских и городских поселений), однако их доходные источники сократились, в частности в местные бюджеты перестали поступать отчисления части налога на прибыль организаций. Этот и другие факты привели к тому,

что доля собственных доходов (налоговых и неналоговых доходов) всех местных бюджетов России снизилась с 71% в 2000 г. до 39% – в 2007 г., 39% – в 2013 г. (табл. 3) и до 36% – в 2014 г.

Таблица 3

Некоторые показатели социально-демографического развития России в 1990-2013 гг.

| Показатель | 1990 г. | 2000 г. | 2007 г. | 2007 г. к 2000 г., % | В среднем за 2000-2007 г.*, % | 2013 г. | 2013 г. к 1990 г., % | 2013 г. к 2007 г., % | В среднем за 2008-2013 гг.*, % |
|---|---------|---------|---------|----------------------|-------------------------------|---------|----------------------|----------------------|--------------------------------|
| Численность постоянного населения РФ на конец года, млн чел. | 148,3 | 146,3 | 142,7 | 97,6 | 99,6 | 143,7 | 96,9 | 100,6 | 100,1 |
| - в том числе городского населения, млн чел. | 109,4 | 107,1 | 104,9 | 97,9 | 99,7 | 106,5 | 97,4 | 101,6 | 100,3 |
| - в том числе сельского населения, млн чел. | 38,9 | 39,2 | 37,9 | 96,6 | 99,5 | 37,1 | 95,5 | 98,0 | 99,7 |
| Число больничных организаций, тыс. | 12,8 | 10,7 | 6,8 | 63,6 | 93,7 | 5,9 | 46,1 | 86,8 | 97,7 |
| Число врачебных амбулаторно-поликлинических организаций, тыс. | 21,5 | 21,3 | 18,3 | 85,9 | 97,9 | 16,5 | 76,7 | 90,2 | 98,3 |
| Число больничных коек в расчёте на 10000 населения, штук | 137,4 | 115,0 | 106,6 | 92,7 | 98,9 | 90,6 | 65,9 | 85,0 | 97,3 |
| Доля налоговых и неналоговых доходов всех местных бюджетов России в общем объёме доходов, % | - | 71,2 | 39,3 | -32,0 п.п. | -4,6 п.п. | 38,8 | - | -0,5 п.п. | -0,1 п.п. |
| * Среднегодовой темп роста показателя за период; | | | | | | | | | |
| ** 1995 г. | | | | | | | | | |

Таким образом, во многом тенденции социально-экономического развития страны, регионов и муниципальных образований связаны с последствиями радикального перехода к рыночной экономике и общеэкономического спада 1990-х годов, либерализации экономической политики, усиления централизации финансовых ресурсов и ограничения вследствие этого возможностей самостоятельного решения органами власти территорий местных проблем. Во многом политика развития территорий не носит в России в настоящее время комплексный и системный характер, не учитывает специфику и особенности их развития, а соответственно не является и в полной мере эффективной. Например, принятие на федеральном, региональном и местном уровнях программ устойчивого развития сельских территорий, безусловно, является положительным моментом, но по-прежнему остаётся проблема, как и на основе чего развивать другие территории (городские

поселения), также имеющие множество проблем в их социально-экономическом развитии. Неэффективность государственного управления проявляется в сохранении и усилении бюрократизации во взаимодействии между уровнями власти, чрезмерном контроле над муниципальными образованиями, понимании муниципального уровня в основном как самого нижнего уровня власти и управления, а не как самостоятельного и равноправного партнёра (как следует из Конституции РФ) в решении проблем социально-экономического развития территорий. Кроме того, часто недостаточно продуманная оптимизация учреждений социальной сферы (а в большинстве случаев их ликвидация, особенно в сельской местности) приводит к усилению негативных последствий таких решений, то есть к дальнейшему ограничению перспектив развития муниципальных образований, миграционному оттоку населения в города, угасанию развития и вымиранию целых насе-

лённых пунктов. Нельзя также и не упомянуть о сложившейся в России модели экономических отношений, когда в большинстве случаев интересы собственников крупных корпораций, компаний преобладают над интересами развития страны и её регионов.

Следует также отметить, что в 131-ФЗ за 10 лет было внесено более 100 изменений, которые приводили к постоянному реформированию института местного самоуправления (закреплению новых вопросов местного значения, уточнению и изменению элементов системы муниципального управления и др.).

Президентом РФ В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию в декабре 2013 г. была обозначена необходимость решения вопросов по укреплению, прежде всего финансово-экономических основ муниципальных образований, урегулированию системы разграничения полномочий и повышению роли и значимости института местного самоуправления.

В итоге без значительного общественного обсуждения федеральным законом № 136-ФЗ от 27 мая 2014 г. был внесён ряд важных изменений в 131-ФЗ, которые предусматривают следующее:

1. Вводятся два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.

2. Законом субъектов РФ теперь прямые выборы главы муниципального образования могут быть заменены выборами главы представительным органом из своего состава или выборный глава муниципального образования возглавляет представительный орган муниципального образования. До принятия 136-ФЗ порядок формирования (избрания) органов местного самоуправления определялся на местном уровне (Уставами муниципальных образований), а в настоящее время – законами субъектов РФ, которые вынуждены действовать в соответствии с федеральными нормами, ослабляя таким образом формально ни от кого независимое (по Конституции РФ) местное самоуправление.

3. С 1 января 2015 г. сокращается количество вопросов местного значения сельских поселений до 13, а в городских поселениях их остаётся 39. Законами субъекта РФ и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также вопросы местного значения городских поселений.

4. В поселениях половина конкурсной комиссии по назначению главы местного самоуправления по контракту («сити-менеджер») будет назначаться представительным органом, половина – главой муниципального района (ранее в предыдущей версии закона полностью представительным органом). В остальных ти-

пах муниципальных образований: половина – представительным органом (ранее две трети), половина – высшим должностным лицом субъекта РФ (ранее треть законодательным органом субъекта РФ).

В соответствии с законом Вологодской области от 10 декабря 2014 года № 3529-ОЗ «О некоторых вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления на территории Вологодской области» глава муниципального образования в городских округах (Вологда и Череповец), муниципальных районах области, городских поселениях будет избираться представительным органом соответствующего муниципального образования из своего состава и исполнять полномочия его председателя. Главы же указанных местных администраций будут назначаться представительным органом муниципального образования по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности, проводимого конкурсной комиссией. Таким образом, будут разделены полномочия и ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации, который будет являться так называемым «сити-менеджером».

Вместе с тем, на наш взгляд, ускоренный переход к назначению глав местных администраций в районах, городских округах и сельских поселениях по контракту не обоснован и не приведёт к достижению целей реформирования местного самоуправления. Это обусловлено следующими обстоятельствами.

Во-первых, по действовавшей до 2015 года в большинстве районов Вологодской области и в городах Вологде и Череповце системе организации местного самоуправления избранный на выборах глава муниципального образования подотчётен и подконтролен населению и, возглавляя местную администрацию, оперативно решает все хозяйственные вопросы. Также он представляет район или город за его пределами, а население участвует в формировании как исполнительной, так и представительной власти муниципалитета. В соответствии с новой моделью глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, подотчётен населению, а назначенный глава местной администрации (сити-менеджер), который занимается всеми хозяйственными вопросами, условиями жизнеобеспечения населения, подотчётен и подконтролен только представительному органу. Таким образом, реальный контроль населения за решением вопросов местного значения органами власти снижается.

Во-вторых, круг полномочий главы муниципального образования-председателя представительного органа достаточно узок: являясь избранным населением, глава фактически лишается реальных властных полномочий по оперативному управлению муниципалитетом.

Его роль в развитии муниципального образования и решении вопросов местного значения становится формальной и, в основном, представительской.

В-третьих, в силу возможных личных и иных разногласий главы муниципального образования и «сити-менеджера» по способам, методам, приоритетам решения тех или иных вопросов местного значения может возникнуть сложности в разработке и реализации, затягивании управленческих решений по решению вопросов и проблем местного значения. Кроме того, назначенный глава администрации должен будет сформировать администрацию, таким образом, имеется возможность потерять преемственность с политикой и достигнутыми результатами и успехами предыдущей команды.

В-четвёртых, принятие закона усиливает централизацию власти. Глава местной администрации (сити-менеджер), по сути, становится ставленником и проводником интересов региональных властей, так как половина конкурсной комиссии по его назначению определяется Губернатором области. Но местное самоуправление – это, прежде всего, власть непосредственно населения на местах. Поэтому формировать как исполнительную, так и представительную власть на местах нужно с учётом и под контролем населения.

В-пятых, на муниципальном уровне достаточно остро стоит кадровая проблема, проблема нехватки квалифицированных и высокопрофессиональных управленцев в сфере муниципального управления. Поэтому найти для всех 26 районов, 2 городских округов и 22 городских поселений квалифицированных кандидатов на должности сити-менеджеров будет достаточно сложно (если не брать во внимание навязывание их сверху государственной властью области). А менять каждый год главу местной администрации (расторжение контракта представительным органом), если он не справился с возложенными на него задачами, полномочиями и ожиданиями, бессмысленно, так как новый «сити-менеджер» должен будет начинать всё с начала.

В-шестых, исторически в России избранный населением глава муниципалитета (локальной территории) ассоциировался с сильной исполнительной властью, как «хозяин, менеджер» города, района, способный решать все имеющиеся местные проблемы. А восприятие назначенных «сити-менеджеров» у населения будет неоднозначным. Не понятно кто будет главный, к кому идти за помощью – избранному представительным органом Главе муниципального образования или назначенному Главе администрации (сити-менеджеру).

Анализ опыта функционирования системы «сити-менеджеров» в Вологодской области в

некоторых муниципалитетах позволяет утверждать, что она не показала своей эффективности или преимуществ перед непосредственным избранием населением главы муниципального образования, который возглавляет местную администрацию. Так, в Великоустюгском районе и в г. Великий Устюг в 2011-2015 гг. возникли проблемы с избранием как главы муниципального образования, так и назначением главы администрации (сити-менеджера), так и в разделении между ними полномочий и конкретной ответственности за развитие города и района.

Таким образом, «двуглавая модель» управления (глава муниципального образования – председатель представительного органа и глава местной администрации, назначенный по конкурсу) имеет множество проблем функционирования в основном в крупных муниципальных образованиях – городских поселениях или городских округах. Основные проблемы заключаются в следующем (приведены примеры по городам с численностью населения от 200 до 400 тыс. чел. на основе изучения новостных и иных сообщений о данных городах в сети Интернет):

- протесты населения, общественных объединений против отмены прямых выборов глав муниципальных образований и/или против двуглавой модели управления (наличие сити-менеджеров) – города Чита, Новосибирск, Волжский;

- конфликт между главой муниципального образования и главой местной администрации (сити-менеджером) из-за отсутствия эффективного механизма взаимодействия между ними, разным видением приоритетов и способов решения вопросов и проблем местного значения – города Смоленск, Братск, Псков;

- перекалывание ответственности за решение городских проблем и вопросов местного значения главами друг на друга и как следствие наличие конфликта между ними – города Курган, Нижневартовск;

- приход к власти (назначение на должность главы местной администрации) ненадёжных людей, совершивших во время нахождения в должности преступления или правонарушения – города Смоленск, Балашиха, Сыктывкар;

- назначенный сити-менеджер не справляется с возложенными на него обязанностями и не оправдывает ожидания, вследствие чего получает, например, дисциплинарные взыскания (выговор и пр.) – города Орёл, Йошкар-Ола, Дзержинск;

- возможность давления со стороны государственной власти региона (Губернатора) на назначение главы муниципалитета или главы местной администрации, устранения от власти неугодных глав, проталкивания своих ставленников, которые могут в своей деятельности вы-

ражать больше не интересы местного населения, а органов государственной власти субъекта РФ – город Благовещенск.

Кроме того, федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ в 131-ФЗ практически без широкого обсуждения были внесены очередные изменения, согласно которым глава муниципального образования может теперь избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и возглавлять местную администрацию (решение какую модель формирования органов местного самоуправления выбрать с 2014 г. принимается региональными властями – законом субъекта РФ). То есть «сити-менеджер» в данном случае является и главой муниципального образования. А население в данном случае вообще никак не участвует напрямую в формировании исполнительной власти на местах.

И как отмечает политолог Александр Кынев: «Но проблема в том, что прошлогодняя «реформа МСУ» дала региональным властям право, не спрашивая согласия муниципалитетов, решать, какую модель в том или ином муниципалитете вводить и какие полномочия кому оставлять. Этим правом многие губернаторы как раз и воспользовались для отмены прямых выборов мэров. Не вызывает сомнений, что после окончательного принятия данного законопроекта по регионам прокатится новая волна насильственных изменений уставов муниципалитетов и превращения отобранных губернаторскими конкурсными комиссиями сити-менеджеров в единоличных местных руководителей. Получается, что большую часть 1990-х и в начале 2000-х глава муниципального образования в большинстве случаев избирался населением, затем — или населением или депутатами, потом все чаще депутатами, теперь же глава в большинстве случаев будет избираться ... губернатором. Такое вот, вроде местное, но теперь уже как бы не совсем самоуправление» [3].

На наш взгляд, решение о выборе того или иного способа формирования органов местного самоуправления должно приниматься при широком обсуждении с участием населения муниципалитетов, а не навязываться сверху органами государственной власти. И наиболее оптимальной с этой точки зрения является модель, когда население избирает главу муницип-

пального образования, и он возглавляет местную администрацию.

Таким образом, данные изменения в очередной раз не направлены на улучшение финансово-экономических условий существования муниципалитетов и разграничение (урегулирование) полномочий между уровнями власти. На наш взгляд, необходимо повышение эффективности государственного управления в части развития территорий. Ключевыми мерами здесь могут быть принятие стратегии пространственного развития страны, схемы размещения и развития производительных сил (в том числе в субъектах РФ), концепции региональной политики, концепции развития института местного самоуправления; наличие территориального аспекта во всех стратегических документах; реализация комплексного подхода к развитию муниципальных образований; осуществление мероприятий по четкому разграничению полномочий и ответственности между всеми уровнями власти, подкреплённых необходимым объемом средств на их исполнение.

Литература

1. Ворошилов, Н.В. Институт местного самоуправления сегодня (по материалам опроса глав муниципальных образований Вологодской области) [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 1 (75). – С. 49-62.
2. Ворошилов, Н.В. Тенденции и проблемы развития муниципальных районов Вологодской области [Электронный ресурс] / Н.В. Ворошилов // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 1. – Режим доступа: <http://vtr.isert-ran.ru/?module=Articles&action=view&aid=3489>
3. Кынев, А. Реформа втихую: как Дума добивает местное самоуправление [Электронный ресурс] / А. Кынев // Местное самоуправление. – 2015. – № 1 (294). – С. 1-3. – Режим доступа: <http://emsu.ru/lg/pdf/msu-1501.zip>.
4. Открытый информационный ресурс по анализу финансового и социально-экономического развития субъектов РФ на основании информации официальных источников – iМониторинг [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ifinmon.ru>
5. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.gks.ru.