

УДК 352.075

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 246–266

ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И УКРАИНЕ

Е.Е. Горяченко

ИЭОПП СО РАН,

*Новосибирский национальный исследовательский
государственный университет*

Л.В. Дейнеко

*Институт экономики и прогнозирования Национальной академии
наук Украины*

*Статья подготовлена в рамках совместного проекта фундаментальных
исследований СО РАН и НАН Украины «Модернизация регионального
и муниципального управления в России и Украине»*

Аннотация

На основе материалов опроса по сопоставимой программе руководителей муниципальных образований России и Украины анализируются проблемы муниципального управления. Выявлено, что несмотря на различия в социально-экономической ситуации, наблюдается сходство проблем, возникающих в деятельности органов местной власти. Показано несовершенство существующей нормативно-правовой базы, ограничивающей возможности местного самоуправления. Сделаны выводы о необходимости разработки научно обоснованной концепции муниципальных реформ, соответствующей конституционным принципам организации местного само-

управления и обеспечивающей надежную правовую основу муниципального управления.

Ключевые слова: муниципальное управление, Россия, Украина, местное самоуправление, муниципальное образование, оценка социально-экономической ситуации

Abstract

This article analyzes problems of municipal administration basing on a municipal managers comparative survey in Russia and Ukraine. Although the two countries have different social and economic situations, we observe similar weaknesses in local administration. The paper shows how imperfect the current laws and regulations are, because they are limiting the possibilities of local government. We draw a conclusion that it is necessary to devise a science-based concept of municipal reforms which would be relevant to constitutional principles of local government organization and would provide a reliable legal base for municipal administration.

Keywords: municipal administration, Russia, Ukraine, local self-government, municipal unit, assessment of social and economic situation

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ

В условиях происходящей трансформации социально-экономических отношений возрастает потребность в эффективной системе управления процессами территориального развития на местном уровне [1]. Муниципальное управление занимает особое место в общей системе управления государством. Муниципалитеты решают вопросы местного значения исходя из интересов населения, проживающего на территории определенного муниципального образования, опираясь на права, обязанности и ответственность органов власти местного самоуправления и реализуя закрепленные государственным правом полномочия. В связи с этим проблемы совершенствования системы местного самоуправления и муниципального управления заслуживают особого внимания.

Несмотря на активное употребление понятий «муниципальное управление» и «местное самоуправление» в настоящее время, нет

единого представления об их сущности и соотношении. В литературе сегодня встречаются разные подходы: от отождествления муниципального управления и местного самоуправления и использования соответствующих понятий в качестве синонимов до включения муниципального управления в общую схему государственного управления, при этом оно, по сути, мало связывается с местным самоуправлением. С нашей точки зрения, наиболее обоснованным представляется подход, излагаемый Р.В. Бабуном [2], который рассматривает муниципальное управление как вид управленческой деятельности по решению вопросов местной жизни. Несмотря на то что муниципальное управление тесно связано с государственным управлением, поскольку все государственные решения, затрагивающие интересы граждан, в той или иной степени проходят через органы местного самоуправления, муниципальное управление выступает как деятельность местного самоуправления, направленная на удовлетворение потребностей местного сообщества в определенных законом формах. В таком представлении понятие «местное самоуправление» является более широким по содержанию, чем «муниципальное управление», так как первое охватывает все формы местного самоуправления, а второе – лишь их часть, которые реализуются органами муниципального управления.

Исходя из представления о том, что муниципальное образование как объект управления является сложной социально-экономической системой, на наш взгляд, более точным будет определение муниципального управления как комплексного многоотраслевого социально-экономического процесса функционирования и развития компонентов муниципального образования, главная цель которого состоит в повышении качества жизни населения через создание комфортной среды проживания на территории муниципального образования. Здесь можно согласиться с точкой зрения А.А. Сапожникова, который выделяет узкое понимание процесса муниципального управления как удовлетворения потребностей объектов муниципальной деятельности в рамках решения вопросов местного значения и широкое понимание – как удовлетворения любых обоснованных и не противоречащих закону потребностей. В этом случае «процесс муниципального управления может быть определен как деятельность органов местного самоуправления по управлению муниципальным процессом и исполь-

зованию средств местного и государственного бюджетов, а также иным предусмотренным законом способом» [3].

Рассматривая местное самоуправление как часть гражданского общества и форму публичной власти, ее нижний и наиболее близкий к населению уровень, можно считать, что концепция муниципального управления опирается на базовые принципы местного самоуправления и выступает в качестве теоретической основы муниципального управления. Поэтому среди важнейших особенностей муниципального управления отмечаются роль человека как участника процесса управления, главенствующая роль человеческого ресурса, опора на ценности, задачи и возможности, связанные с местом проживания человека.

Таким образом, муниципальное управление нами рассматривается как деятельность органов местного самоуправления, которая направлена на обеспечение жизнедеятельности муниципального образования и выступает частью местного самоуправления.

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ ТЕРРИТОРИИ

Проведенный в 2013 г. опрос руководителей муниципальных образований* позволил представить широкий спектр ситуаций, возникающих сегодня в муниципальных образованиях России и Украины, а также определить результативность предпринимаемых мер по разрешению проблем. Большинство опрошенных руководителей оценивали социально-экономическую ситуацию в муниципальных образованиях как нормальную. В то же время достаточно высоким оставался процент руководителей, отмечавших элементы социальной напряженности (рис. 1).

Источником социальной напряженности, как известно, в первую очередь являются проблемы, вызывающие наибольшее беспокойство

* В апреле–мае 2013 г. Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов совместно с Ассоциацией городов Поволжья, Ассоциацией «Города Урала» и Союзом городов Центра и Северо-Запада опрошено 85 руководителей муниципальных образований из 42 субъектов РФ. В октябре 2013 г. по сопоставимой программе Институтом экономики и прогнозирования НАН Украины опрошено 60 руководителей муниципальных образований из 20 областей Украины.

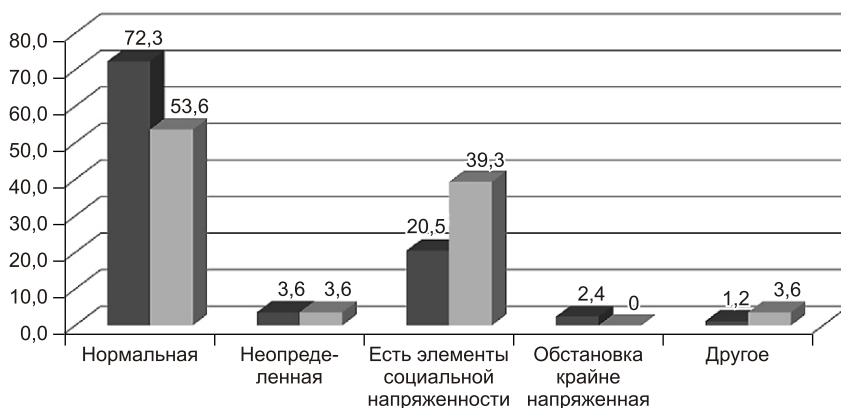


Рис. 1. Оценка социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России и Украины в 2013 г., % к числу ответивших

у населения. Среди этих проблем, по мнению опрошенных руководителей муниципальных образований, в России на первый план вышла проблема повышения цен на услуги жилищно-коммунального хозяйства – ее выделяют 81,2% респондентов. Кроме того, часто отмечаются жилищная проблема (61,2%), нехватка дошкольных учреждений (61,2%), а также низкий уровень материального благополучия (52,9%) и медицинское обслуживание (47,1%). В Украине среди наиболее острых проблем опрошенные руководители отметили низкий уровень заработной платы и пенсий (69,6% к числу ответивших), высокий уровень безработицы на местах и угрозу потерять работу (67,9%), рост цен на продукты питания и товары первой необходимости (53,6%), состояние ЖКХ (48,2%), вопросы обеспечения жителей муниципальных образований жильем (41,1%) (рис. 2).

Следует отметить, что в России в настоящее время проблема нехватки рабочих мест, безработицы хотя и остается среди основных болевых точек, но ее значимость устойчиво снижается. Если в начале 2010 г. на эту проблему указывали 70,6% опрошенных, то сегодня ее выделяют в качестве наиболее беспокоящей лишь 15,3% [4].

Необходимо обратить внимание на то, что ответы респондентов могут использоваться для сравнения приоритетности тех или иных проблем, но отнюдь не могут служить основанием для сравнения ре-

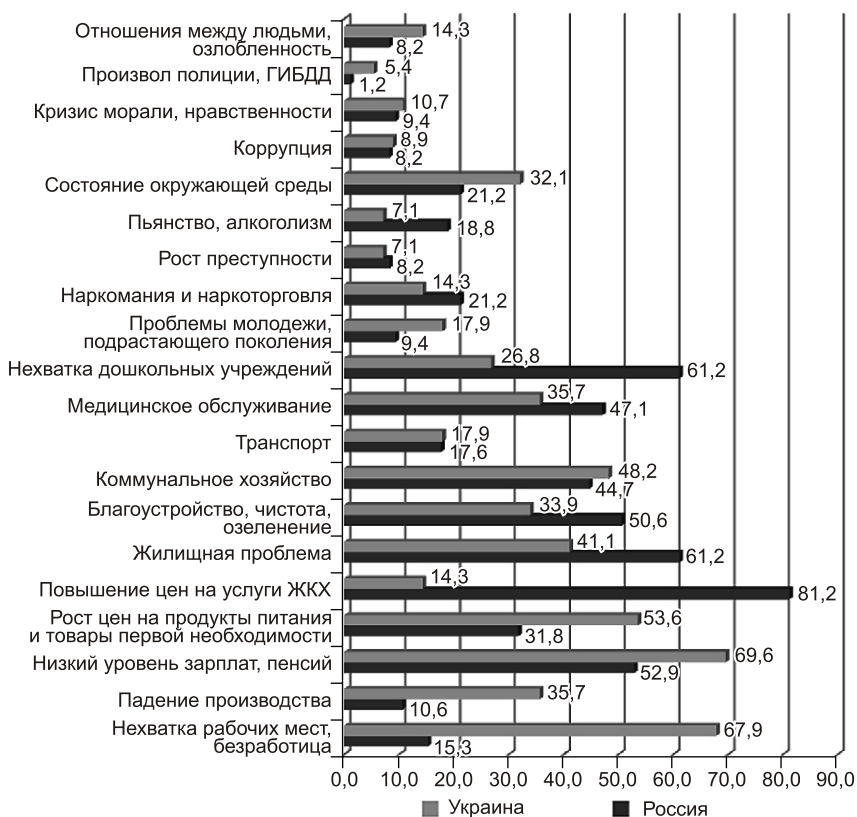


Рис. 2. Проблемы, вызывающие наибольшее беспокойство у населения, % к числу ответивших

альных масштабов и глубины этих проблем, поскольку, в частности, субъективная оценка может включать не только видение настоящей ситуации, но и представление о предполагаемых рисках, а также другие моменты. К примеру, в Украине более половины опрошенных отметили в качестве наиболее беспокоящих проблем рост цен на продукты питания и товары первой необходимости, при том что в 2012–2013 гг. инфляция в стране находилась практически на нулевом уровне, а цены на мясопродукты, молоко, творог, сыр, яйца, подсолнечное масло, макаронные изделия снижались [5].

Таблица 1

**Оценка ситуации по сферам жизнедеятельности в 2012 г.,
% к числу ответивших**

Сфера	Улучшение ситуации		Неизменность ситуации		Ухудшение ситуации	
	Россия	Украина	Россия	Украина	Россия	Украина
Производственная	39,8	28,6	49,4	39,3	10,8	32,1
Социальная	65,1	42,9	30,1	48,2	4,8	8,9
Финансово-кредитная	25,6	8,9	57,3	44,6	17,1	46,4
Потребительский рынок	63,4	39,3	34,1	51,8	2,4	8,9
Услуги	43,4	37,5	55,4	51,8	1,2	10,7
Жилищная	46,3	21,4	42,5	64,3	11,3	14,3
Рыночная инфраструктура	27,2	28,6	67,9	58,9	4,9	12,5
Городское хозяйство	38,8	35,7	51,3	48,2	10,0	16,1
Малый и средний бизнес	33,7	28,6	49,4	57,1	16,9	14,3
Занятость населения	67,9	12,5	31,0	60,7	1,2	26,8

По результатам 2012 г. признаки улучшения в той или иной степени отмечались во всех исследуемых сферах как в России, так и в Украине (табл. 1). В России наиболее заметные улучшения наблюдались в сфере занятости населения (отметили 67,9% респондентов), социальной сфере (65,1%) и сфере потребительского рынка (63,4%). При этом, несмотря на то что были отмечены некоторые ухудшения в финансово-кредитной сфере (17,1%), малом и среднем бизнесе (16,9%), в отношении всех сфер характерно значительное превышение позитивных оценок над негативными. Для Украины ситуация не столь однозначная. В наибольшей степени положение улучшилось в социальной сфере (42,9%), сфере потребительского рынка (39,3%), сфере услуг (37,5%) и городском хозяйстве (35,7%). Однако соотношение между улучшениями и ухудшениями не столь устойчиво, как в России. В то же время три из рассматриваемых сфер деятельности продемонстрировали отрицательное соотношение. Наиболее существенно в Украине ситуация ухудшилась в финансово-кредитной сфере

(46,4% ответивших), производственной сфере (32,1%) и сфере занятости населения (26,8%) .

Обращает на себя внимание сходство формы распределений ответов о значимости различных субъектов, определяющим образом влияющих на решение вопросов местной жизни, в России и Украине (рис. 3). Главная роль в решении местных вопросов, по мнению респондентов, принадлежит главе муниципального образования – так считают 90,2% российских и 77,8% украинских руководителей муниципалитетов.

Следует отметить и достаточно большую роль представительного органа муниципального образования, который призван обеспечивать нормативное поле, контроль и защиту интересов населения. Определяющую роль представительного органа муниципального образования отметили 66,7% ответивших в России и 55,7% в Украине. Таким образом, сегодня в лице местного представительного органа многие



Рис. 3. Субъекты, влияющие определяющим образом на решение вопросов местной жизни, % к числу ответивших

руководители муниципальных образований видят серьезного партнера в решении местных проблем.

Вторую группу значимых субъектов, определяющим образом влияющих на решение местных вопросов, как в России, так и в Украине составляют органы власти страны: президент, правительство, глава правительства и законодательная власть в лице Государственной думы и Верховной Рады. При этом в России несколько выше (на 7 п.п.) оценивается роль президента страны, в то время как в Украине более существенная роль отводится законодательному органу – Верховной Раде (ее роль по сравнению с Государственной думой оценена выше на 17 п.п.).

Относительно небольшое влияние на решение местных вопросов оказывают хозяйственные руководители. Только каждый десятый из ответивших определяет их роль как существенную, в целом же распределение ответов скошено в сторону оценок влияния как незначительного. По-видимому, в кризисных и посткризисных условиях это было связано с преимущественной ориентацией предприятий на собственное выживание, и они не стали активными участниками социального партнерства в решении местных проблем территории.

Еще ниже оценивается роль частных предпринимателей и коммерческих структур: более половины опрошенных считают, что коммерческие структуры незначительно влияют на ситуацию, а около 8% отмечают, что они не влияют совсем. В результате по степени влияния сегодня коммерческие структуры и частные предприниматели занимают предпоследнее место, оставив позади себя только общественные организации, и поэтому они не только не рассматриваются руководителями муниципальных образований в качестве значимого субъекта влияния, но скорее сами представляются нуждающимися в помощи со стороны органов местного самоуправления.

Что касается населения как основного субъекта самоуправления, то оценки его влияния достаточно сдержанные. В настоящее время распределение оценок влияния населения симметрично: равные доли опрошенных определяют роль населения как определяющую и как незначительную. Уровень участия населения в решении вопросов местного значения как в России, так и в Украине остается невысоким. В то же время почти никто из опрошенных как в России, так и в Украине не

считает, что нет необходимости в широком участии жителей в принятии решений, поскольку это может только привести к нежелательным конфликтам. Фактически ожидания в отношении активизации населения у руководителей муниципальных образований России и Украины совпадают, лишь менее 5% опрошенных говорят о невозможности активизации жителей в решении местных вопросов. Три четверти руководителей муниципальных образований сегодня надеются на повышение активности населения в решении местных вопросов, хотя каждый четвертый пока сомневается в этом. В целом, вероятно, следует говорить о некотором ослаблении неверия руководителей муниципальных образований в возможность эффективного участия населения в решении местных проблем. Многие опрошенные отмечают рост заинтересованности населения, поскольку населению небезразличны процессы, происходящие в муниципальном образовании, и, соответственно, повышение у людей ответственности за свое место жительства и готовности к участию в решении его проблем.

Как субъект местного самоуправления население может выполнять следующие функции: выявлять важные для жителей муниципального образования проблемы, артикулировать потребности; способствовать выработке новых идей, поиску новых решений проблем, оценке альтернатив различных решений; принимать участие в реализации принятых решений; обеспечивать местному сообществу возможность контролировать процессы разработки, принятия и реализации органами местной власти управленческих решений. Среди наиболее полезных форм участия населения в самоуправлении респонденты называют участие в обсуждении вопросов социального развития, внесение конкретных предложений (80% ответивших в России и 73% – в Украине), участие в работе общественных организаций (65,9 и 53,6% соответственно). Значительная роль отводится участию в работе органов территориального общественного самоуправления, что служит важным инструментом защиты и реализации гражданами своих прав и интересов во взаимоотношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Считают данную форму участия населения в самоуправлении одной из наиболее полезных 69,4% ответивших руководителей муниципальных образований

России и 62,5% – Украины. В Украине несколько более значимой формой участия в самоуправлении по сравнению с Россией является участие в работе представительных органов в качестве депутата: 69,6 и 61,2% ответов соответственно. В то же время полезность митинговой активности оценивается весьма низко: в России ее упоминают менее 5% опрошенных, в Украине – чуть больше 7% (рис. 4). Вместе с тем создается впечатление, что пока еще население в глазах большинства руководителей выступает скорее объектом управления, а не его субъектом – полноправным партнером, способным участвовать в выработке и принятии решений.

Основными препятствиями к активному участию жителей в самоуправлении главы муниципальных образований помимо традиционно отмечаемого неведения в реальную возможность оказывать влияние на

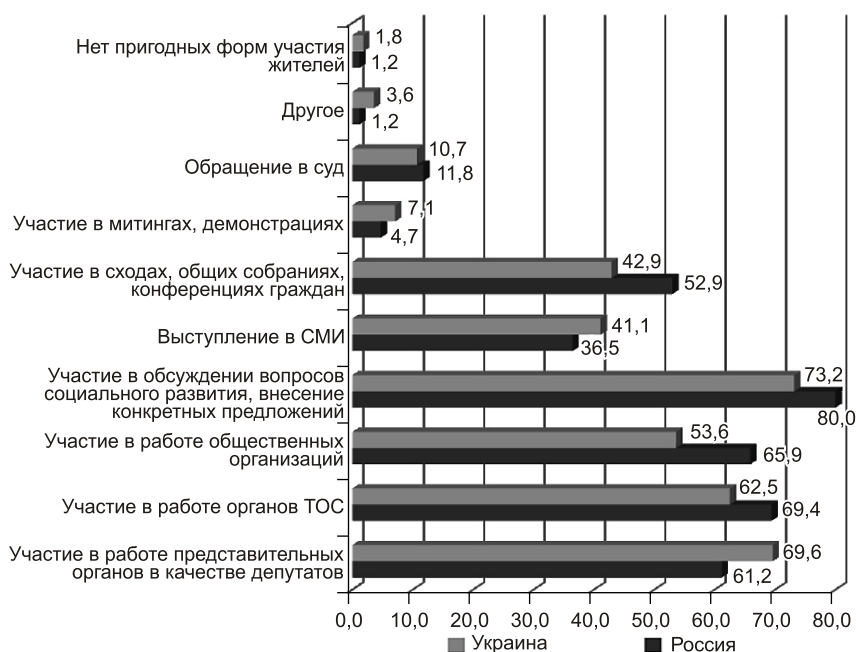


Рис. 4. Наиболее полезные формы участия жителей в местном самоуправлении, % к числу ответивших

принимаемые решения (52,9% ответивших в России и 46,4% в Украине) считают в первую очередь иждивенчество, привычку населения надеяться на готовое (83,5 и 73,2% соответственно), недостаток знаний, некомпетентность (52,9 и 46,4%), безразличие к общим делам (49,4 и 42,9%), индивидуализм (43,5 и 55,4%) (рис. 5).

К сожалению, население по-прежнему представляется многим руководителям местной власти в виде некоторой пассивной массы, не только не готовой к реальным делам, но и не заинтересованной в своем участии в решении вопросов местной жизни и привычно ожидающей помощи со стороны властей. В то же время различные социологические опросы населения (в том числе и проводимые нами в муниципальных образованиях разного типа) показывают, что сами жители видят препятствия к активному сотрудничеству с местными властями в первую очередь в незаинтересованности последних в сотрудничестве. Следовало бы обратить внимание на такое рассогласование (или даже противоречие) мнений, которое в известной мере может быть устранено путем более активного информирования населения и привлечения его к решению отдельных вопросов.

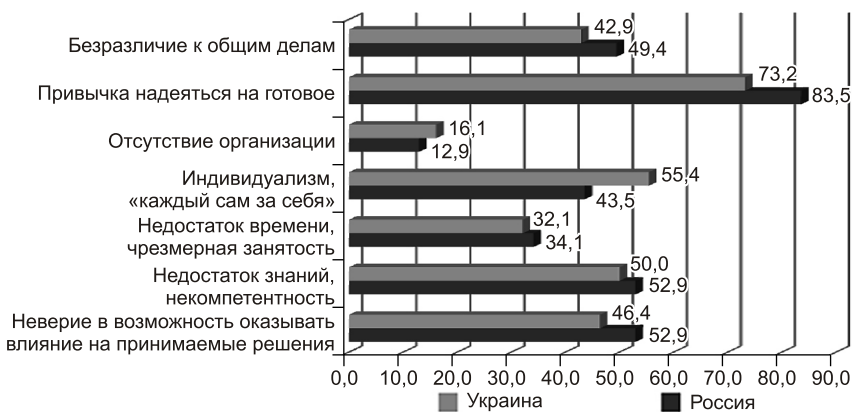


Рис. 5. Мнения руководителей муниципальных образований о препятствиях к активному участию населения в решении вопросов местной жизни, % к числу ответивших

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Несмотря на то что Россия и Украина ратифицировали Европейскую хартию местного самоуправления [6], сложившиеся системы местного самоуправления в этих странах не полностью отвечают международным нормам. Современная ситуация с местным самоуправлением, по мнению большинства (74%) опрошенных руководителей муниципальных образований России, лишь частично соответствует основным положениям Европейской хартии местного самоуправления, и только 19,5% говорят о полном соответствии. Прежде всего отмечается, что не в полной мере соблюдаются положения Хартии о том, что финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом. Что касается Украины, то лишь 8,9% руководителей муниципальных образований, принявших участие в экспертном опросе, говорят о полном соответствии современного украинского местного самоуправления основным положениям Хартии. По мнению же 62,5% ответивших руководителей муниципальных образований, современная ситуация с местным самоуправлением лишь частично соответствует основным положениям Хартии и имеет место ряд недостатков: существующее административно-территориальное устройство страны не позволяет обеспечивать надлежащую базу для самоуправления местных общин; нормы законодательства в сфере местного самоуправления и распределения полномочий между разными ветвями власти несовершенны; несовершенна также правовая база экономико-финансовых аспектов деятельности органов местного самоуправления, не отрегулирована сфера межбюджетных отношений.

Оценки изменений роли местного самоуправления за последние годы в России и Украине существенно различаются (рис. 6). Среди руководителей российских муниципальных образований основная доля (42,9%) отмечают повышение роли местного самоуправления. Оценивая динамику, они обращают внимание на то, что органам местного самоуправления удалось продвинуться в решении ряда проблем в сферах образования, здравоохранения, жилищного строительства, сноса аварийного и ветхого жилья, капитального ремонта жилищного фонда, дорожного хозяйства, благоустройства и др. При этом следует заметить,

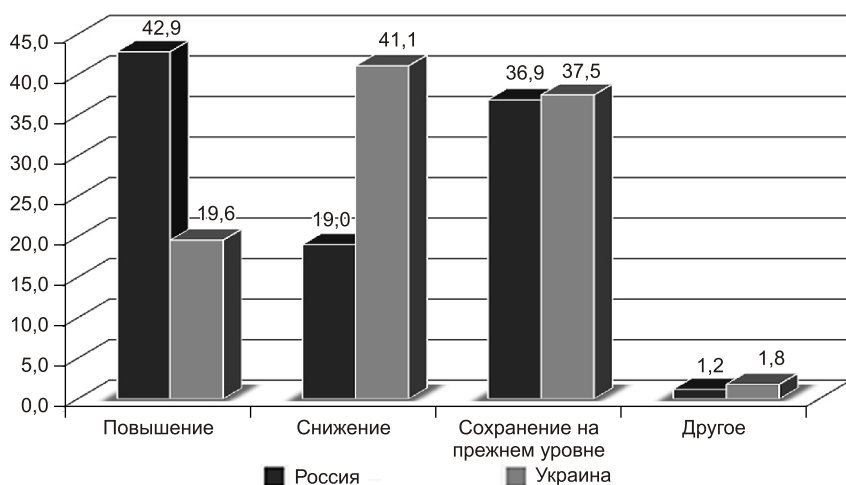


Рис. 6. Оценка изменений роли местного самоуправления за последние годы, % к числу ответивших

что оценка изменений роли местного самоуправления в России в 2013 г. стала менее оптимистичной по сравнению с предыдущим годом: доля позитивно оценивающих эти изменения уменьшилась на 17 п.п.

Динамика ситуации с местным самоуправлением в Украине оценена более скептически: только каждый пятый руководитель видит позитивные изменения. В то же время 41,1% ответивших считают, что роль местной власти в управлении муниципалитетами за последние годы снизилась. Прежде всего это связано с тем, что в последние годы усилилась тенденция к чрезмерной централизации полномочий и финансово-материальных ресурсов, наблюдалось отстранение органов местного самоуправления от решения вопросов в различных сферах деятельности.

Отношение опрошенных руководителей муниципальных образований к изменениям, внесенным в последнее время в действующее законодательство, неоднозначное (табл. 2).

По мнению респондентов, изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, как в России, так и в Украине су-

Таблица 2

**Влияние изменений, внесенных в действующее законодательство,
на динамику ситуации, % ответивших**

Сфера	Улучшают		Не изменяют		Усложняют	
	Россия	Украина	Россия	Украина	Россия	Украина
Межбюджетные отношения	25,0	14,3	42,1	48,2	32,9	37,5
Взаимоотношения органов местного самоуправления с населением	39,5	30,4	50,0	57,1	10,5	12,5
Земельно-имущественные отношения	19,7	17,9	51,3	26,8	28,9	55,4
Взаимоотношения с органами государственной власти	22,7	12,5	62,7	66,1	14,7	21,4
Взаимоотношения с другими органами местного самоуправления муниципального образования	20,3	5,4	75,4	89,3	4,3	5,4
Взаимоотношения с органами местного самоуправления других муниципальных образований	11,0	14,3	89,0	78,6	0,0	7,1

ественно не меняют взаимоотношения с органами государственной власти (таких ответов 62,7 и 66,1% соответственно), с другими органами местного самоуправления данного муниципального образования (75,4 и 89,3%), с органами местного самоуправления других муниципальных образований (89 и 78,6%). Вместе с тем в связи с внесенными изменениями наблюдается превышение негативных последствий над позитивными в сфере межбюджетных отношений: каждый третий руководитель муниципального образования отмечает их усложнение. Аналогичная ситуация сложилась и в сфере земельно-имущественных отношений, причем для Украины характерно более существенное усложнение этих отношений: если среди российских руководителей усложнение в данной сфере отмечают 29%, то среди украинских – более 55%. В Украине наблюдалось также отрицатель-

ное соотношение мнений об изменениях во взаимоотношениях с органами государственной власти.

В законодательстве не до конца решены проблемы разграничения полномочий и ответственности между государственным управлением и самоуправлением, финансового обеспечения передаваемых полномочий. Более того, в ряде случаев происходит перераспределение финансовых средств, лишаящее местные бюджеты части доходов, в связи с чем обостряется проблема формирования местных бюджетов. Опрошенные руководители указывали на усложнение процедур финансирования отраслей образования, здравоохранения, социальной поддержки населения, на болезненный и недостаточно отрегулированный процесс разграничения прав собственности и перераспределения имущества между уровнями власти. Респондентами отмечалось, что действующее нормативно-правовое поле не способствовало облегчению деятельности руководителя муниципального образования. Опрошенные указывали на сохранение основных трудностей для себя при работе в современных условиях, причем две трети видели их прежде всего в ограниченности предоставленных прав (рис. 7). Руководители муниципальных образований Украины в несколько большей степени по сравнению с российскими коллегами ощущали отсутствие надежных правовых гарантий (60,7% против 52,6% соответственно)

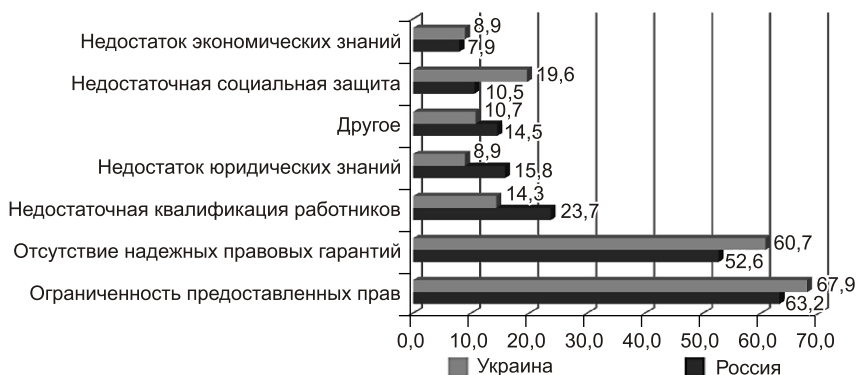


Рис. 7. Наибольшие трудности для руководителя муниципального образования при работе в современных условиях, % к числу ответивших

и недостаточную социальную защиту (19,6% против 10,5%). Для российских руководителей более остро стоит кадровая проблема, выражающаяся в недостаточной квалификации работников и недостатке собственных юридических знаний.

Для того чтобы повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления, противодействовать кризисным явлениям на местах, требуется внести изменения и поправки в целый ряд нормативно-правовых актов (как федеральных, так и региональных), регламентирующих деятельность органов местного самоуправления и их взаимодействие с хозяйствующими субъектами, финансово-кредитными и другими органами на территории.

В реализации задач, возникающих в настоящее время перед органами местного самоуправления, их руководители ожидают реальной помощи от субъектов различного уровня (рис. 8). Наиболее значительные ожидания руководители местных органов власти связывают с органами государственной власти (президентом страны, органами законодательной власти страны – Государственной думой и Верховной Радой), которые создают нормативно-правовое поле и являются

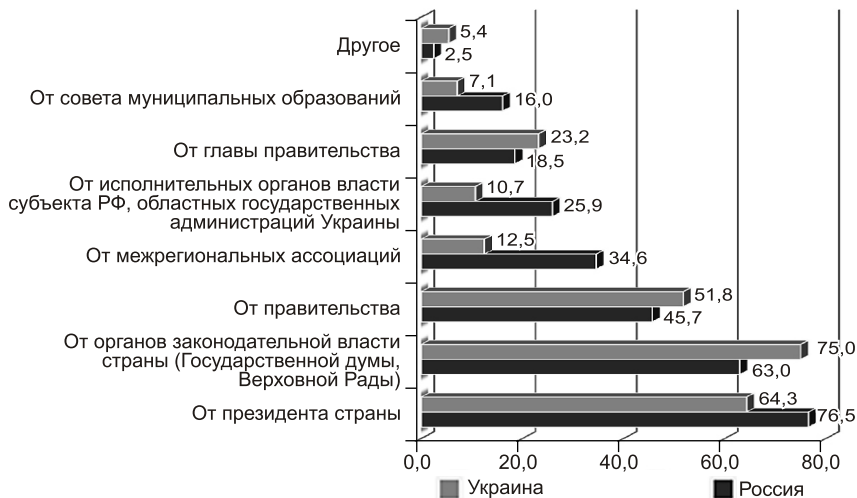


Рис. 8. Распределение ожиданий помощи в реализации задач, стоящих перед органами местного самоуправления, % к числу ответивших

гарантами соблюдения законов. По-видимому, можно говорить и о персонализации надежд в России: более всего реальной помощи ждут от Президента РФ (показательно, что применительно к 2013 г. можно говорить о повышении доверия к президенту и, соответственно, о повышении уровня ожиданий реальной помощи от него, в результате чего сегодня президент занимает первое место среди субъектов, на которых возлагают основные надежды руководители муниципального уровня, против шестого места в 2010 г.). Что касается Украины, то наибольшие ожидания муниципальные руководители связывают с Верховной Радой (на 11 п.п. больше по сравнению с ожиданиями, связанными с президентом страны). Существенно ниже уровень ожиданий реальной помощи от главы правительства и от региональных органов власти как в России, так и в Украине.

В Украине меньшие надежды на получение реальной помощи связывают с межмуниципальным взаимодействием: если в России ожидает реальной помощи в реализации задач, стоящих перед органами местного самоуправления, от межрегиональных ассоциаций каждый третий руководитель муниципального образования, то в Украине – лишь каждый восьмой. Еще ниже ожидания в отношении советов муниципальных образований. На наш взгляд, требуются более углубленное изучение причин недостаточной роли этих субъектов в решении проблем местного самоуправления и поиск направлений повышения их эффективности.

В последнее время и в России, и в Украине активно высказывается точка зрения о необходимости разработки и принятия новой концепции местного самоуправления, причем украинские руководители возлагают на нее большие надежды (53,6% опрошенных считают ее крайне важной и своевременной). Руководители муниципальных образований России относятся к необходимости разработки новой концепции более сдержанно: большинство отмечает полезность такой работы, но считают, что не стоит торопиться (рис. 9).

По мнению опрошенных, основное внимание в новой концепции должно быть уделено вопросам сбалансированности объема полномочий и ресурсов для их осуществления, расширения экономической базы местного самоуправления, четкого разграничения предметов ведения и полномочий между органами и уровнями власти (рис. 10).

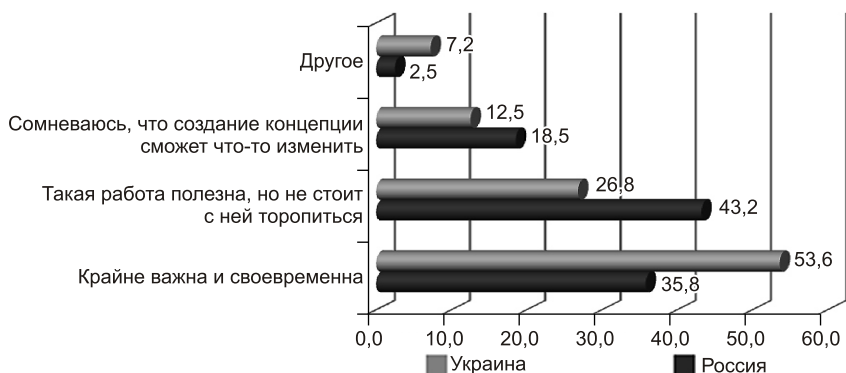


Рис. 9. Оценка руководителями муниципальных образований необходимости разработки новой концепции развития местного самоуправления, % к числу ответивших

Около половины руководителей муниципальных образований считают, что в концепции должна быть зафиксирована необходимость дифференцированного подхода к муниципальным образованиям с учетом

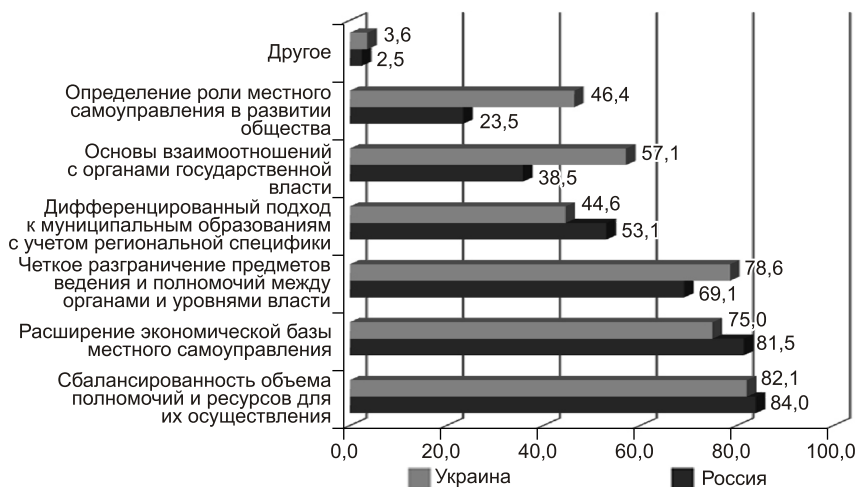


Рис. 10. Основные положения, которые должны быть зафиксированы в новой концепции местного самоуправления, % к числу ответивших

региональной специфики. Следует отметить, что для украинских респондентов важнее, чем для российских, четкое определение роли местного самоуправления в развитии общества, а также урегулирование взаимоотношений с органами государственной власти.

Основная часть опрошенных поддерживают обсуждаемые предложения относительно изменения системы разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственной власти и закрепления в концепции четкого разделения на группы, считая, что это приведет к большей урегулированности взаимоотношений и повышению ответственности. Должны быть выделены собственно вопросы местного значения, решаемые органами местного самоуправления самостоятельно под свою ответственность за счет средств местных бюджетов; вопросы государственного значения, решаемые органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за счет государственных средств; иные государственные полномочия, принимаемые органами местного самоуправления при условии их согласия от региональной власти для исполнения за счет субвенций; добровольные полномочия, принимаемые на себя органами местного самоуправления при наличии средств для их исполнения. Вместе с тем высказываются и некоторые сомнения в отношении результативности такого деления, связанные с проблемами обеспеченности финансовыми ресурсами.

* * *

Анализ хода реализации муниципальных реформ показал, что как в России, так и в Украине в настоящее время отсутствует целостная научно обоснованная концепция местного самоуправления (прежде всего это касается слабой проработанности механизмов функционирования системы). Несовершенны нормативные базы местного самоуправления, плохо увязаны между собой разные законодательные акты, затрагивающие интересы местного самоуправления, а целый ряд необходимых нормативных актов просто отсутствует. Не решены проблемы разделения полномочий между уровнями власти, экономическая и финансовая базы муниципальных образований не приведены в соответствие с объемами полномочий. Сохраняется (а в определен-

ных ситуациях и нарастает) отчуждение населения от местной власти, недостаточна активизация населения в решении вопросов местной жизни. Эти проблемы не удалось решить посредством проводимых муниципальных реформ. Более того, на практике отчетливо проявляются стремление к централизации, попытки встраивания местного самоуправления в вертикаль государственной власти. В результате можно ожидать повышение влияния центра на принимаемые решения и снижение самостоятельности муниципалитетов.

Таким образом, следует констатировать, что реформа местного самоуправления назрела как в России, так и в Украине. Реальная модернизация страны невозможна без повышения роли местного самоуправления, муниципальная реформа должна способствовать повышению эффективности и качества управления в стране, в том числе и на местном уровне. При этом намечаемая реформа должна соответствовать конституционным принципам организации местного самоуправления и обеспечивать правовую основу муниципального управления.

Литература

1. **Петрова Т.А.** Стимулы и противоречия муниципальных реформ // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 3. – С. 250–258.
2. **Бабун Р.В.** Организация муниципального управления: Уч. пособие. – СПб.: Питер, 2012. – 336 с.
3. **Сапожников А.А.** Системные основы теории муниципального управления: муниципальный процесс // Вестник Челябинского университета. Сер. 7: Государственное и муниципальное управление. – 2003. – № 1. – С. 75–78.
4. **Мониторинг** ситуации в муниципальных образованиях России в связи с мировым финансово-экономическим кризисом (II этап: март–апрель 2010 г.): Аналитическая записка. – URL: <http://www.asdg.ru/mo/issled/oprosy.php> (дата обращения 25.04.2014).
5. **Индекс** инфляции (Украина). – URL: <http://index.minfin.com.ua/index/infl> (дата обращения 19.04.2014).
6. **Европейская** хартия местного самоуправления. – URL: <http://base.garant.ru/2540485> (дата обращения 11.04.2014).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 19.05.2014 г.

© Горяченко Е.Е., Дейнеко Л.В., 2014