

УДК 352.075

Регион: экономика и социология, 2017, № 1 (93), с. 271–291

Е.Е. Горяченко, К.В. Малов

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОЦЕНКИ И ПРОБЛЕМЫ

В статье анализируются современные проблемы местного самоуправления, их динамика и направления решения. На основе материалов ежегодных опросов руководителей муниципальных образований выявлены тенденции изменения роли местного самоуправления в условиях экономического кризиса. Показано несовершенство существующей нормативно-правовой базы, ограничивающей возможности местного самоуправления. Рассмотрены итоги очередного этапа муниципальной реформы. Анализ тенденций изменений организационных форм местного самоуправления позволил выявить переориентацию с прямых выборов глав муниципальных образований на использование конкурсных процедур замещения должностей. Проанализированы плюсы и минусы различных моделей организации местного самоуправления, предусмотренных в рамках нового этапа муниципального строительства. Показаны расхождения между законодательно установленными моделями и моделями, наиболее целесообразными, с точки зрения руководителей муниципалитетов. Сделан вывод о необходимости мониторинга результативности изменений, вносимых в законодательство, и учета мнений руководителей муниципальных образований при разработке научно обоснованной концепции развития системы местного самоуправления.

Ключевые слова: система местного самоуправления; муниципальное образование; модели организации; реформирование; мониторинг; экспертный опрос

В условиях нестабильности ситуации в экономике и обществе и происходящей сегодня трансформации социально-экономических

отношений возрастает потребность в эффективной системе управления процессами территориального развития на местном уровне. Муниципалитеты призваны решать вопросы местного значения исходя из интересов населения, опираясь на права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления и реализуя закрепленные государственным правом полномочия. Поскольку местное самоуправление принято рассматривать как «уровень публичной власти, наиболее приближенный к населению» [3 с. 5], и именно на органы местного самоуправления сегодня ложится основная нагрузка в преодолении кризисных явлений на местах, проблемы совершенствования системы местного самоуправления заслуживают серьезного внимания.

Правовые основы местного самоуправления закреплены в Конституции Российской Федерации и опираются на нормы международного права, зафиксированные в Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. В статье 12 Конституции РФ однозначно определяются самостоятельность органов местного самоуправления и их автономия относительно органов государственной власти.

Исторический опыт развития местного самоуправления в России свидетельствует о том, что оно всегда было тесно связано с государственным управлением, выступало как его продолжение на местном уровне и одновременно система местного самоуправления обладала значительными полномочиями, которые она осуществляла самостоятельно и зачастую независимо от государственных структур. В целом следует заметить, что на протяжении своей истории Россия периодически утрачивала самоуправленческую составляющую в организации системы власти.

Современный период возрождения местного самоуправления в России специалисты связывают с началом 1990-х годов. Принятый в марте 1990 г. закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» заложил основы новой, переходной модели местного самоуправления. В законодательство вернулось понятие «местное самоуправление». Местные органы власти характеризовались в нем как органы самоуправления и самоорганизации граждан, они были выведены из управленческой вертикали, хотя и оставались государственными органами.

По мнению И.В. Бабичева, начиная с 1990 г. можно выделить восемь этапов российского муниципального строительства. «Если взглянуть в историю, то за восемь этапов муниципального строительства, которые Россия прошла с начала 1990-х годов, было все: полнота полномочий местной власти на своей территории; возможность избрания главы местной исполнительной власти (председателя исполкома) местным советом депутатов из своего состава и кандидатов, предложенных своего рода конкурсными комиссиями, сформированными советами депутатов; разделение ветвей муниципальной власти и последующее слияние их в единой фигуре главы муниципального образования; назначение главы местной администрации главой региона с учетом мнения местного совета депутатов» [1, с. 6].

Ныне действующий Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ был принят 6 октября 2003 г. и в полном объеме вступил в действие на территории всех субъектов Федерации в 2006 г. Этот закон и запущенная им муниципальная реформа сыграли свою положительную роль в укреплении системы местного самоуправления в России. Закон существенно изменил модель местного самоуправления, была проведена территориальная реорганизация местного самоуправления, обозначено разделение исполнительной и представительной местной власти, предпринята попытка разграничить полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти в сфере местного самоуправления, определить вопросы местного значения для разных типов муниципальных образований.

За период действия указанного закона в него неоднократно вносились изменения и дополнения. По оценкам А.Н. Костюкова, за шесть лет, прошедших с момента вступления закона в действие, было «принято 68 законов, касающихся его изменений, в соответствии с которыми изменено более половины его статей, а также введено 12 новых статей» [4, с. 52]. В последующем эта тенденция продолжилась. Так, по данным Министерства юстиции РФ, в течение 2015 г. в законода-

¹ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 окт.

тельный акт, регулирующий общественные отношения в сфере местного самоуправления, – Федеральный закон № 131-ФЗ было внесено 14 изменений, еще одно изменение – в феврале 2016 г.

Отмечая, что система местного самоуправления в России находится в процессе непрерывного реформирования, специалисты обращают внимание на неоднозначные результаты проводимых преобразований. Многие вносимые изменения не столько улучшили, сколько ухудшили ситуацию [2, с. 10].

С нашей точки зрения, для анализа проблем местного самоуправления из восьми этапов, выделенных И.В. Бабичевым [1, с. 6], наиболее интересны два последних – с января 2009 г. по май 2014 г. и с мая 2014 г. по настоящее время, которые совпали с двумя кризисами в экономике. При этом в 2014 г. начался современный этап муниципальной реформы, который принес наиболее существенные изменения законодательной базы, затронувшие концептуальные основы местного самоуправления, касающиеся организации муниципальной власти².

В этих обстоятельствах особый интерес представляет анализ ситуации в местном самоуправлении с точки зрения руководителей муниципальных образований, вынужденных осуществлять свою деятельность в нестабильных социально-политических и экономических условиях. Какие проблемы в работе органов местного самоуправления возникают на местах, каковы их особенности в разных муниципальных образованиях? Каковы возможные пути решения этих проблем, по мнению руководителей муниципальных органов власти? Каковы перспективы местного самоуправления в рамках разрабатываемых

² См.: *Федеральный закон* от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «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” // *Российская газета*. – 2014. – 30 мая; *Федеральный закон* от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // *Российская газета*. – 2015. – 6 февр.

стратегических направлений развития России? На эти и другие вопросы, связанные с развитием системы местного самоуправления, получены ответы в ходе очередного этапа экспертного опроса руководителей муниципальных образований, реализуемого в рамках мониторинга³. В опросе, проведенном в апреле–мае 2016 г., приняли участие 79 руководителей разных типов муниципальных образований из 42 субъектов Федерации. Это позволило представить широкий спектр ситуаций, возникающих в муниципальных образованиях в современных условиях, отследить их динамику и выявить результативность предпринимаемых мер по разрешению проблем.

Сегодня более половины (56,4%) опрошенных руководителей оценивают современную социально-экономическую ситуацию в их муниципальном образовании в целом как нормальную в сложившихся условиях. Кроме того, 37,2% отмечают наличие некоторых элементов напряженности, 2,6% расценивают ситуацию в муниципальном образовании как неопределенную и 1,3% считают ее крайне напряженной. Если сравнить распределение оценок ситуации в 2016 г. с распределениями ответов на аналогичный вопрос, полученных в 2009–2015 гг. от руководителей муниципальных образований на предыдущих этапах мониторинга (рис. 1), то можно отметить негативный характер динамики. Наиболее оптимистичными были оценки ситуации в 2012 г., когда у руководителей муниципальных образований возникло ощущение, что преодолены негативные тенденции кризиса 2008–2009 гг. Вместе с тем нестабильность общей социально-экономической ситуа-

³ Анализ базируется на материалах мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях, осуществляемого сектором муниципального управления ИЭОПП СО РАН и социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов совместно с Ассоциацией городов Поволжья, Ассоциацией «Города Урала» и Союзом городов Центра и Северо-Запада России. В рамках мониторинга начиная с 2009 г. проводятся ежегодные экспертные опросы руководителей муниципальных образований разных типов, а также анализ изменений нормативно-правовой базы их деятельности. Цель мониторинга – оценить динамику ситуации, выявить проблемы, возникающие в муниципальных образованиях в современных условиях, подходы к их решению на местах, изменения в деятельности органов местного самоуправления и определить направления совершенствования системы местного самоуправления.

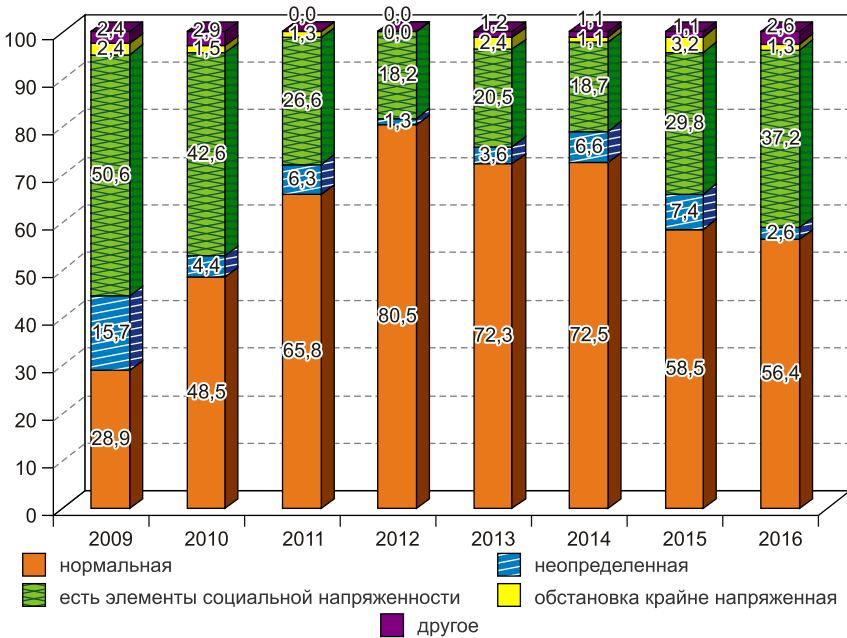


Рис. 1. Динамика оценок социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, % ответивших

ции, влияние мирового финансового кризиса и неясные перспективы его развития привели в дальнейшем к снижению доли оптимизма и неоднозначным оценкам, которые мы наблюдаем в последующий период. В 2016 г. эти тенденции продолжились, хотя оценки не достигли той степени пессимизма, который был связан с предыдущим кризисом.

Несмотря на то что острота проявления сегодняшнего кризиса на уровне муниципального образования в целом оценивается преимущественно как средняя, конкретные проявления кризиса в отдельных направлениях значительны и существенно отличаются от проявлений кризиса 2008 г. В настоящее время основные проявления кризиса, по мнению опрошенных, связаны с усилением инфляции, в то время как в 2009–2010 гг. инфляция занимала лишь седьмое-восьмое места из десяти. Хотя и раньше многие опрошенные отмечали наблюдавшийся

кризис в банковско-кредитной сфере, более существенными в предшествующий период были кризисные явления в производственной сфере (спад производства, сокращение объемов строительства, в значительной мере отражающиеся на положении работников). В сложившейся ситуации органам муниципального управления приходится сталкиваться с серьезными проблемами, в первую очередь с финансово-бюджетными (потеря части налоговых поступлений, несбалансированность местного бюджета, угроза финансовой нестабильности), следствием которых является необходимость отказа от части расходных обязательств.

Вместе с тем три четверти опрошенных руководителей муниципальных образований отмечают и позитивные стороны влияния кризиса. И хотя каждый четвертый ответивший не видит положительных моментов, а 8,9% не сочли возможным ответить на соответствующий вопрос, представляется, что сегодня можно говорить о том, что происходит адаптация к кризисным условиям и осуществляется поиск путей выхода из сложившейся ситуации. В целом, кризис ориентирует руководителей муниципальных образований на поиск внутренних резервов, оптимизацию расходов, развитие собственного производства, объединение усилий бизнеса, власти и местного сообщества для преодоления кризисных явлений.

В современных условиях основная нагрузка в преодолении кризисных явлений в муниципальном образовании, как уже отмечалось, ложится именно на органы местного самоуправления. Оценки изменений за последние годы роли местного самоуправления неоднозначны. Существенная доля опрошенных руководителей муниципальных образований (39,7%) в 2016 г. отметили сохранение ее на неизменном уровне (рис. 2).

Позитивную оценку изменений роли местного самоуправления дали 35,9% опрошенных руководителей муниципалитетов, а 24,4% заявили о снижении роли местного самоуправления в современных условиях. Свою точку зрения последние обосновывают сокращением объема полномочий в жизненно важных сферах (здравоохранение, образование, безопасность) и их передачей на уровень субъекта Федерации, постоянным перераспределением полномочий между регио-

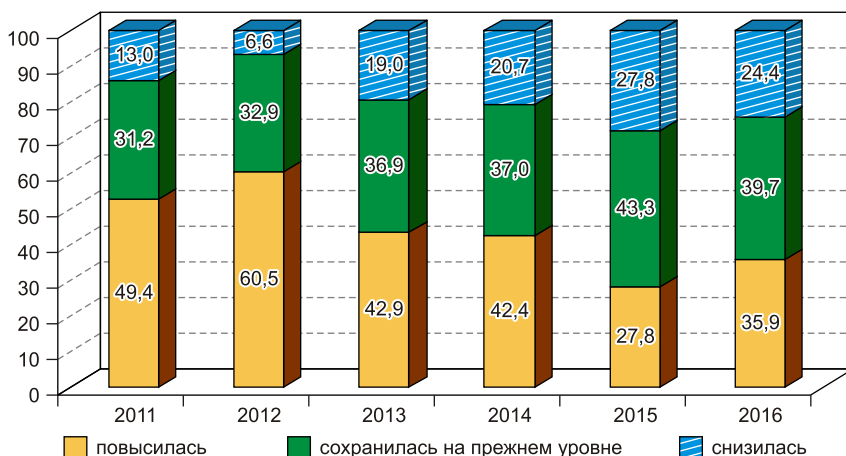


Рис. 2. Оценка изменений роли местного самоуправления за последние годы, % ответивших

нальными органами государственной власти и органами местного самоуправления, финансовой неподкрепленностью расходных полномочий, сдерживающей самостоятельность местного самоуправления, нестабильностью законодательной базы, постепенным встраиванием органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти.

Хотя оценки 2016 г. более оптимистичны, чем оценки 2015 г., пока не удалось преодолеть негативную тенденцию предыдущего года (когда произошло существенное сокращение доли позитивно оценивающих изменения в сфере местного самоуправления, в том числе и за счет увеличения числа негативных оценок) и достичь значений 2010–2014 гг.

Говоря об ожиданиях дальнейших изменений в работе местных органов власти, необходимо обратить внимание на то, что сегодня чуть более половины ответивших (54,4%) считают, что произойдут изменения к лучшему (рис. 3). Структура оценок в 2016 г. фактически напоминает ситуацию 2014 г.: после достаточно существенного снижения оптимизма, наблюдавшегося в 2015 г. (когда доля позитивных ожиданий была самой низкой за последние пять лет), восстановился уровень позитивных оценок. Вместе с тем следует отметить и некото-

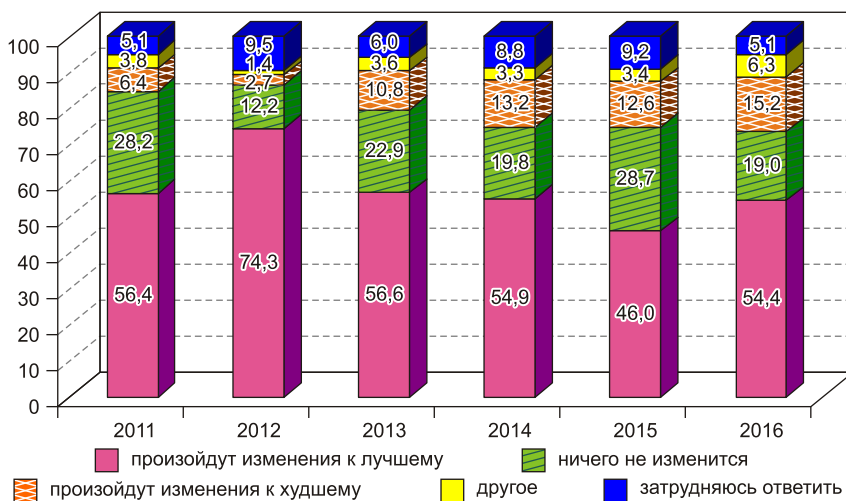


Рис. 3. Динамика оценок направления изменений условий для работы органов местной власти, % ответивших

рый рост негативных ожиданий, а также сокращение доли затруднившихся ответить на соответствующий вопрос. По-видимому, это может быть связано с некоторым снижением неопределенности, которая складывалась в ожидании реформирования организации местного самоуправления в 2015 г.

В целом, перспективы развития системы местного самоуправления в русле провозглашенных направлений развития России оцениваются неоднозначно. С одной стороны, по мнению руководителей муниципальных образований, реальная модернизация страны невозможна без повышения роли местного самоуправления. Административная реформа должна повысить эффективность и качество управления в стране, в том числе и на местном уровне. С другой стороны, в рамках проводимой реформы проявляется тенденция к централизации, укреплению вертикали власти и, следовательно, можно ожидать усиления влияния федерального центра на принимаемые решения и снижения самостоятельности муниципалитетов.

По-прежнему главной нерешенной проблемой, существенно сдерживающей самостоятельность местных органов власти, остается фи-



Рис. 4. Условия, сдерживающие самостоятельность местных органов власти и управления, % ответивших

нансовое обеспечение местного самоуправления (рис. 4). Это не дает возможности не только осуществлять расходы на социально-экономическое развитие территорий, но даже выполнять текущие расходные обязательства.

Однако самостоятельность местного самоуправления сдерживается не только ограниченностью финансовых средств и материальных ресурсов (о которой постоянно говорят практически все опрошенные), но и ограничениями нормативно-правового характера: противоречивостью принимаемых законодательных актов, а также неразработанностью конкретных механизмов реализации норм законодательства. Серьезным препятствием для нормальной работы органов местного самоуправления является нестабильность нормативно-правовой базы, постоянное внесение поправок в отдельные законодательные акты, регулирующие деятельность местного самоуправления. При этом отношение опрошенных руководителей муниципальных образований к изменениям, внесенным в последнее время в законодательные акты, неоднозначно (рис. 5).

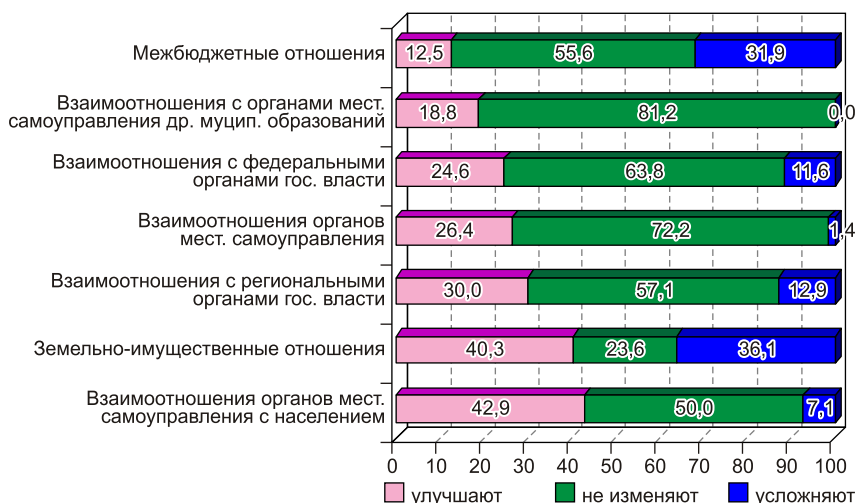


Рис. 5. Оценка изменений, внесенных в действующее законодательство, для деятельности местных органов власти, % ответивших

По мнению опрошенных руководителей муниципалитетов, изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, существенно не меняют взаимоотношений с другими органами местного самоуправления данного муниципального образования (72,2% ответов), с органами местного самоуправления других муниципальных образований (81,2%) и с федеральными органами государственной власти (63,8%). Однако 36,1% опрошенных отмечают связанное с изменениями, внесенными в действующее законодательство, усложнение земельно-имущественных отношений и 31,9% – усложнение межбюджетных отношений (причем доля отметивших усложнения именно в сфере межбюджетных отношений более чем в 2,5 раза превышает долю тех, кто отметил некоторые улучшения в этой сфере).

Опрошенные руководители считают, что не только сохраняется, но и в ряде случаев усиливается централизация финансовых средств в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Федерации, что имеют место значительные встречные финансовые потоки между бюджетами всех уровней в результате бюджетных трансфертов и субвенций,

не приводящие к полноценному выравниванию бюджетной обеспеченности муниципалитетов. В итоге доходы местных бюджетов не соответствуют потребностям реализации даже собственных полномочий органов местного самоуправления, что сдерживает возможности осуществления капитальных вложений в развитие и модернизацию объектов жилищно-коммунального хозяйства, образования, культуры и других объектов социальной инфраструктуры муниципалитетов.

Существенной нерешенной проблемой являются также размытость и неконкретность многих правовых норм, отсутствие четких принципов разграничения полномочий, обилие нормативных актов, ответственность за реализацию которых возлагается на нижестоящие бюджеты без передачи им соответствующих полномочий, что тормозит решение острейших социальных проблем и не дает муниципалитетам перейти от функционирования территорий к их развитию. Часть вопросов местного значения содержит такие формулировки, как «создание условий», «обеспечение условий», «участие в осуществлении», «содействие развитию» и т.п. Подобный подход не позволяет точно определить объем полномочий органов местного самоуправления в соответствующих сферах, что приводит к разному пониманию полномочий органов местного самоуправления у контрольно-надзорных и судебных органов. Серьезной проблемой является и нестабильность законодательства о местном самоуправлении в целом, поскольку нередко изменения в закон о местном самоуправлении вносятся до завершения периода, необходимого для адаптации предыдущих изменений.

Отмечаются также усиливающееся ограничение реальной автономии местного самоуправления, нечеткость условий при перераспределении полномочий органов местного самоуправления в пользу региональных органов государственной власти, отсутствие механизма согласования таких условий с органами местного самоуправления.

Вступившие в действие поправки к Федеральному закону № 131-ФЗ законодательно закрепили вариативность моделей организации местного самоуправления в муниципальных образованиях. Выбор модели определяется соответствующими законами субъектов Федерации и закрепляется уставами муниципальных образований.

В *модели I* глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию. В этом случае председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава.

В *модели II* глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган. В этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса.

В *модели III* глава муниципального образования избирается депутатами представительного органа из своего состава и исполняет обязанности председателя данного органа. В этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса.

В *модели IV* глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет местную администрацию.

В *модели V* глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

Таким образом, главное различие между моделями состоит в статусе главы местной администрации:

- является ли он избранным или назначенным по итогам конкурса;
- избирается ли в ходе прямых выборов или представительным органом;
- избирается ли представительным органом из своего состава или из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией.

В течение 2014 и 2015 гг. законодательные органы субъектов Федерации приняли законодательство о местном самоуправлении на своей территории или внесли изменения в уже существующее и предусмотрели вариативность моделей или определили конкретную модель, в том числе для муниципальных образований – центров субъектов Федерации (далее – центров). В связи с этим в большинстве центров впоследствии были изменены уставы, закрепляющие способы избрания главы муниципального образования. В большей части центров

(61 из 80) эти изменения уже вступили в силу, а в 18 центрах вступят в силу по истечении срока полномочий нынешнего главы муниципального образования.

На основе анализа действующих на данный момент уставов центров субъектов Федерации и внесенных в них изменений можно представить распространенность различных моделей организации местного самоуправления на территории России (по состоянию на май 2016 г.) и выявить определенные тенденции (рис. 6).

В настоящее время модель I действует в 19 центрах, модель II – в одном (Екатеринбург), модель III – в 42, модель IV – в двух (Ижевск и Иркутск), модель V – в 16 центрах. Таким образом, в более чем половине центров действует модель, в рамках которой глава муниципального образования избирается депутатами представительного органа из своего состава и исполняет обязанности председателя данного органа (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса).

Если учитывать изменения, которые вступят в силу по истечении срока полномочий действующего главы муниципального образования, то распределение моделей будет выглядеть иначе (рис. 7). С учетом всех принятых, но еще не вступивших в силу изменений в уставы модель I закреплена лишь в девяти центрах (Абакан, Воронеж, Калининград, Кемерово, Новосибирск, Томск, Хабаровск, Южно-Сахалинск, Якутск), семь из которых находятся на территории Сибири и Дальнего Востока, модель II – в двух (Екатеринбург и Улан-Удэ), модель III – в 38, модель IV – в трех (Анадырь, Ижевск и Иркутск) и модель V – в 28 центрах.

Процесс адаптации местного законодательства к соответствующим региональным законодательным актам активно шел в 2015 г. В 2016 г. в части способа избрания главы муниципального образования уставы практически не менялись. В целом можно констатировать, что основные изменения были направлены на закрепление в качестве одной из основных модели V, в соответствии с которой глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

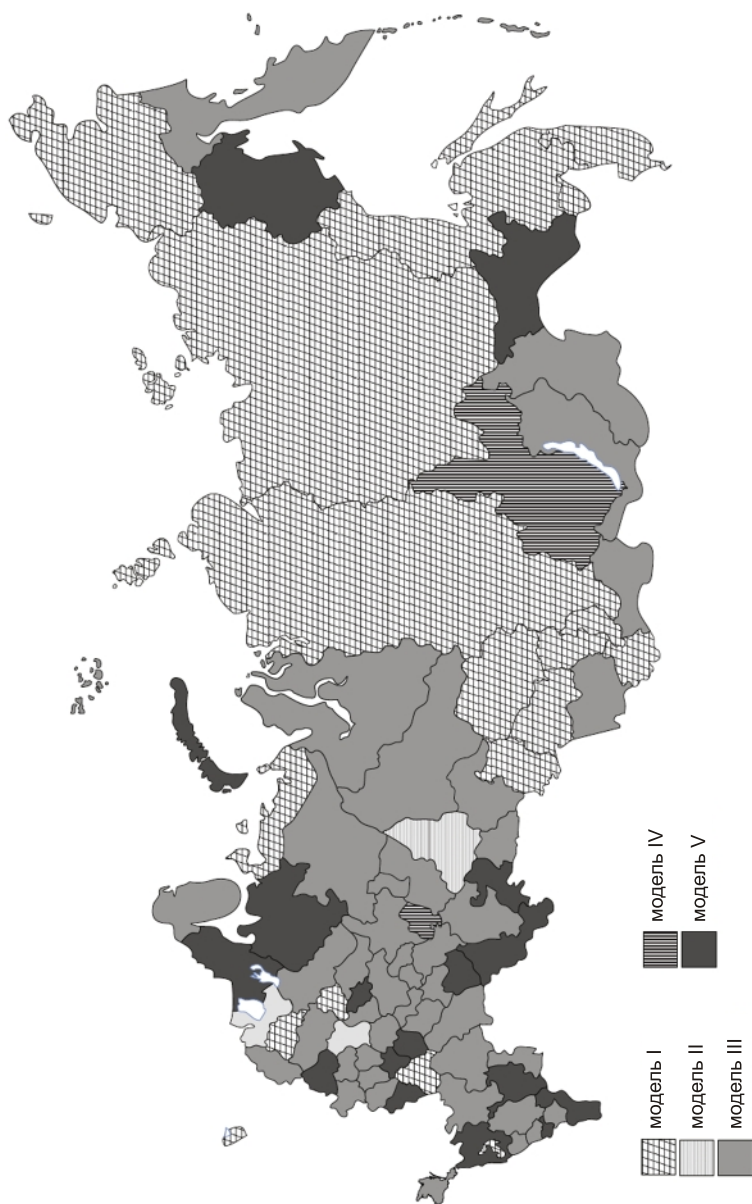


Рис. 6. Действующие модели системы организации местного самоуправления в городских округах – центрах субъектов Федерации по состоянию на май 2016 г.

Без учета Ленинградской и Московской областей, Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя

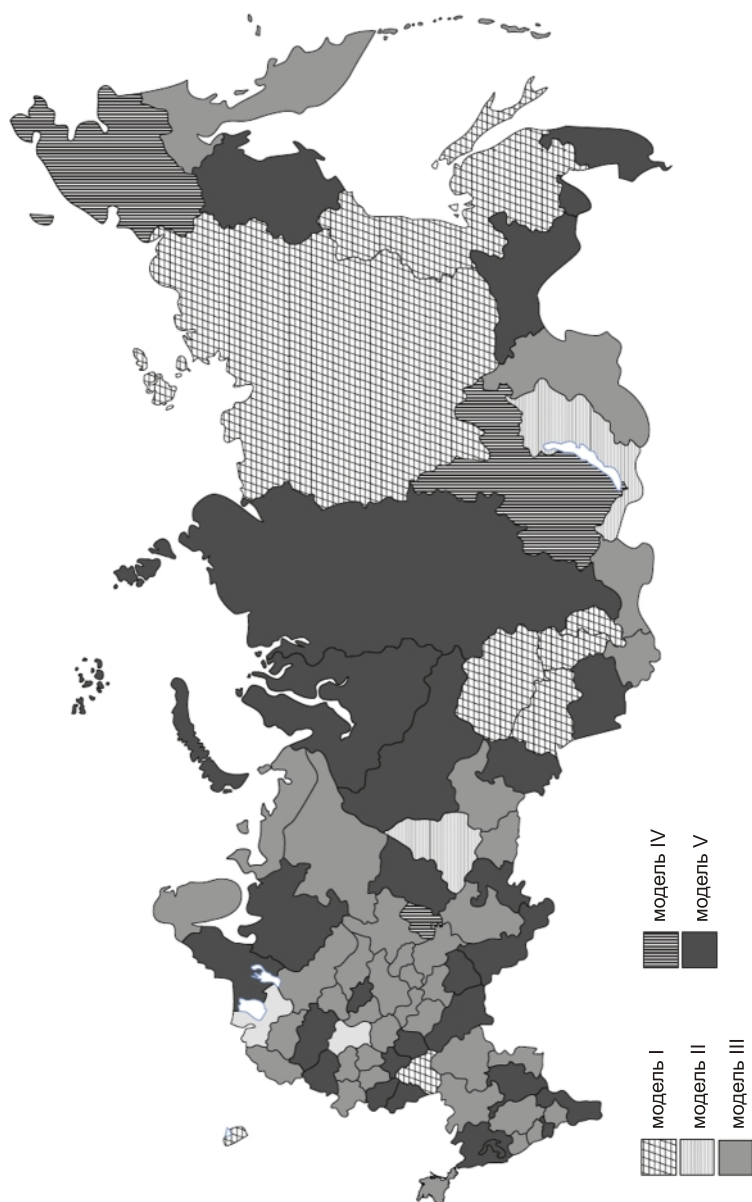


Рис. 7. Модели системы организации местного самоуправления в городских округах – центрах субъектов Федерации с учетом принятых, но не вступивших в силу изменений в их уставах

Без учета Ленинградской и Московской областей, Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя

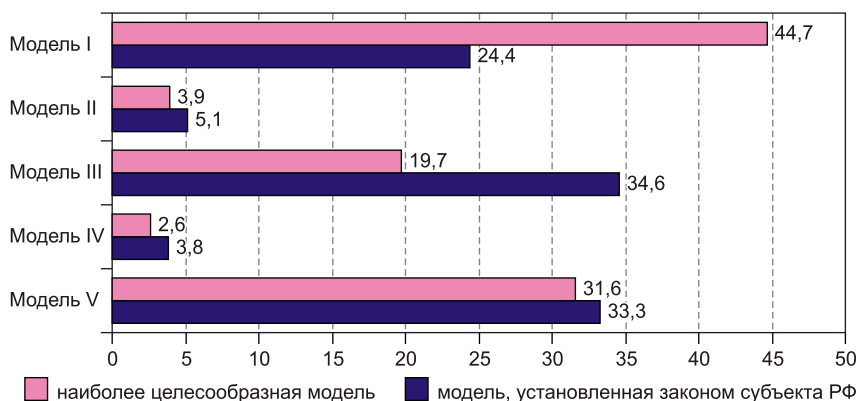


Рис. 8. Соотношение моделей, установленных законами субъектов Федерации, и наиболее целесообразных для конкретного муниципального образования, с точки зрения их руководителей, % ответивших

Для муниципальных образований, руководители которых приняли участие в опросе, введенными в действие законами субъектов Федерации предусмотрены различные модели, и отношение к ним у опрошенных руководителей неоднозначное (рис. 8). При сопоставлении моделей, которые были установлены законами субъектов Федерации, и моделей, которые, с точки зрения руководителей муниципалитетов, наиболее целесообразны и эффективны в конкретном муниципальном образовании, очевидны существенные расхождения в их оценках опрошенными. Так, 44,7% ответивших считают наиболее целесообразной для их муниципального образования модель, в соответствии с которой глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию, а председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава, однако только 24,4% указывают на то, что такая модель законодательно предусмотрена для их муниципального образования. Что касается моделей с сити-менеджером, который назначается по конкурсу или избирается из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, то доля руководителей местной власти, считающих такую модель оптимальной для муниципального образования, ниже доли субъектов Федерации, законами которых утверждена данная модель.

Прямые выборы главы муниципального образования делают его в определенной мере зависимым от жителей, повышают ответственность муниципальной власти перед населением, дают населению возможность влиять на избранного главу. Высказываются опасения, что подмена прямых выборов делегированием может подрывать доверие к власти. Отказ от возможности непосредственного волеизъявления жителями резко уменьшит легитимность власти и может привести к снижению авторитета местной власти у населения и нарастанию социальной напряженности. Вместе с тем среди плюсов отмены прямых выборов отмечается экономия бюджетных средств, требуемых для организации и проведения выборов.

Осуществление управления назначенным по контракту сити-менеджером имеет свои плюсы и минусы с точки зрения возможностей, самостоятельности, ответственности, профессионализма. Прежде всего, опрошенные признают возможность привлечения квалифицированных специалистов, профессиональных управленцев, хозяйственников, благодаря чему снижается вероятность прихода к управлению муниципального образованием случайных людей. Вместе с тем вызывает много вопросов процедура назначения сити-менеджера. Поскольку конкурсная комиссия, определяющая кандидатуру, наполовину состоит из членов, назначенных высшим должностным лицом субъекта Федерации, возможно усиление влияния органов государственной власти на органы местного самоуправления, что противоречит конституционным принципам. Это противоречие несколько сглаживается моделью V, в соответствии с которой повышается роль депутатского корпуса, однако и при таком подходе возникает опасность недоверия населения к местной власти и снижения роли местного самоуправления. Однако эти вопросы до конца не решаются и новой процедурой избрания главы из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.

В целом, ответы на вопрос о том, какие из недостатков сложившейся системы местного самоуправления можно преодолеть с помощью предлагаемых моделей, распределились следующим образом: недостаточную эффективность принимаемых решений для обеспечения жизнедеятельности населения отметили 42,9% опрошенных, потерю связи между населением и городской властью – 39,3%, слабый контроль за деятельностью городской власти со стороны местного общества – 28,6%, использование коррупционных схем – 16,1%. В то

же время каждый второй опрошенный указывает на возможность возникновения новых проблем, и прежде всего проблем, связанных со снижением уровня доверия населения к органам местного самоуправления в результате замены их ответственности перед жителями на ответственность перед органами государственной власти, с повышением расходов на содержание местной власти, с ослаблением самостоятельности муниципального образования и т.п.

При этом следует обратить внимание на высокий уровень оптимизма у руководителей муниципальных образований: 87% считают наиболее вероятным позитивный сценарий реформирования системы местного самоуправления, направленный на дальнейшее совершенствование действующей системы, четкое разграничение полномочий и обеспечение соответствия полномочий и финансовых источников. В то же время 9% ответивших отмечают вероятность кардинальной перестройки действующей системы, фактического отказа от местного самоуправления на уровне районов и крупных городов и встраивания в вертикаль власти.

В целом оценки перспектив развития системы местного самоуправления руководителями муниципальных образований неоднозначны, наблюдается их полный спектр: от позитивных до неопределенных или негативных. И по-видимому, необходимо некоторое время, чтобы оценить возможности и ограничения проводимой муниципальной реформы. Вместе с тем представляются целесообразными проведение мониторинга результативности вносимых изменений и учет мнений руководителей муниципалитетов при разработке целостной концепции развития системы местного самоуправления.

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН
в рамках приоритетного направления XI.173 (проект XI.173.1.2).
Номер регистрации 0325-2014-00014 в ИСГЗ ФАНО*

Список источников

1. Бабичев И.В. Актуальные тренды муниципальной реформы // Практика муниципального управления. – 2016. – № 2. – С. 6–14.
2. Бабун Р.В. Местное самоуправление и самоорганизация граждан // Муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 10–15.

3. Бабун Р.В. Местное самоуправление: тенденции и перспективы. – Кемерово, 2014. – 212 с.

4. Костюков А.Н. Местному самоуправлению нужна новая государственная защита // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 51–53.

Информация об авторах

Горяченко Елизавета Евгеньевна (Россия, Новосибирск) – кандидат экономических наук, доцент, заведующая сектором. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: egor@ieie.nsc.ru).

Малов Кирилл Владимирович (Россия, Новосибирск) – кандидат социологических наук, научный сотрудник. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: malov@academ.org).

DOI: 10.15372/REG20170113

Region: Economics & Sociology, 2017, No. 1 (93), p. 271–291

E.E. Goryachenko, K.V. Malov

REFORMING THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT: ESTIMATES AND PROBLEMS

The article analyzes modern problems of local government, their dynamics, and guidelines for their solution. Based on annual surveys conducted among heads of municipalities in Russia, we reveal trends implying a changing role of local government in the economic crisis. The existing regulatory framework is shown as imperfect as it is limiting the opportunities of local government. We also discuss the results of the latest stage of municipal reform. By analyzing the change trends for organizational forms of local government, we discover a reorientation from direct elections of heads of municipalities to competitive job substitution procedures. We study the benefits and drawbacks to various models of local government organization envisioned by the newest stage of municipal construction. The article demonstrates divergences between legislatively established and the most expedient (from the standpoint of heads

of municipalities) models. The conclusion is that there is a need to monitor the effectiveness of the changes to the legislation and consider the opinions of heads of municipalities when designing a research-based development concept for the system of local government.

Keywords: system of local government; municipality; organization models; reformation; monitoring; expert survey

The publication is prepared within the priority XI.173 (project No. XI.173.1.2) according to the research plan of the IEIE SB RAS

References

1. Babichev, I.V. (2016). Aktualnye trendy munitsipalnoy reformy [Current trends in municipal reform]. *Praktika munitsipalnogo upravleniya* [Practice of Municipal Administration], 2, 6–14.
2. Babun, R.V. (2015). Mestnoe samoupravlenie i samoorganizatsiya grazhdan [Local self-government and self-organization of citizens]. *Munitsipalnoe pravo* [Municipal Law], 2, 10–15.
3. Babun, R.V. (2014). Mestnoe samoupravlenie: tendentsii i perspektivy [Local Self-Government: Trends and Prospects]. Kemerovo, 212.
4. Kostyukov, A.N. (2012). Mestnomu samoupravleniyu nuzhna novaya gosudarstvennaya zashchita [Local self-government needs new state protection]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 12, 51–53.

Information about the authors

Goryachenko, Elizaveta Evgenievna (Novosibirsk, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Head of Sector at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: egor@ieie.nsc.ru).

Malov, Kirill Vladimirovich (Novosibirsk, Russia) – Candidate of Sciences (Sociology), Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: malov@academ.org).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 28.11.2016 г.