ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Серова Н. А.

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Федеральный исследовательский центр «Кольский научный центр РАН» (Россия), 184209, Россия, Мурманская обл., г. Апатиты, ул. Ферсмана, 14, serova@iep.kolasc.net.ru

УДК 323.2:352(470)
ББК 66.3(Рос),124

Цель. Определение современных политико-управленческих тенденций организации местной власти и выявление преимуществ и недостатков существующих моделей избрания глав муниципальных образований.

Методы. В исследовании использовались системный анализ, анализ документов, общенаучные методы.

Результаты и практическая значимость. Рассмотрены основные модели местного самоуправления, проведен анализ федерального законодательства, регулирующего порядок избрания глав муниципальных образований, рассмотрены преимущества и недостатки выборной и конкурсной моделей избрания глав муниципальных образований.

Выводы. Определено, что современная российская модель организации местного самоуправления имеет смешанный характер и эволюционирует в сторону континентальной модели местного самоуправления, допускающей контроль центральной власти над муниципалитетами, определенную подчиненность местных органов вышестоящим государственным органам, а порой и прямое государственное управление на муниципальном уровне.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная реформа, муниципальное образование, муниципальные выборы, глава муниципального образования, Сити-менеджер.

INSTITUTIONAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES UNDER THE CONDITIONS OF THE RUSSIAN MUNICIPAL REFORM

Serova N. A.

Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Federal Research Center “Kol’sk Scientific Center of the Russian Academy of Sciences» (Russia), 184209, Russia, Murmansk region, Apatity, Fersman str., 14, serova@iep.kolasc.net.ru

Purpose. Determination of current political and administrative tendencies in the organization of local authorities and identification of advantages and disadvantages of existing models for the election of heads of municipalities.

Methods. The study used system analysis, document analysis, general scientific methods.

© Серова Н. А., 2018

Серова Н. А.

Results and practical significance. The main models of local self-government are considered, the analysis of federal legislation regulating the procedure for electing heads of municipalities is made, the advantages and disadvantages of elective and competitive models of the election of heads of municipalities are examined.

Conclusions. It is determined that the current Russian model of organization of local self-government has a mixed character and evolving in the direction of the continental model of local self-government, allowing central control over municipalities, certain subordination of local higher state bodies, and sometimes direct government management at the municipal level.

Key words: local government, municipal reform, municipal formation, municipal elections, head of a municipal formation, city-manager.

Вопросы развития местного самоуправления на протяжении многих лет является одним из самых активно обсуждаемых как среди отечественных ученых, так и среди представителей российских государственных и муниципальных структур. Несмотря на то, что на сегодняшний день в отечественной науке создана достаточно обширная и разнообразная база, обеспечивающая в теоретико-методологическом и практическом плане исследование развития местного самоуправления, по значительному кругу вопросов организации местной власти по-прежнему продолжаются серьезные научные дискуссии. К таким спорным моментам можно отнести вопросы, связанные с процедурами избрания глав муниципальных образований и целесообразностью введения института сити-менеджера с точки зрения выбора наиболее оптимального способа управления муниципальными образованиями.

Местное самоуправление, как самостоятельное явление общественной жизни зародилось еще в глубокой древности и существовало как общинное самоуправление еще до государственно-организационного общества. В XIX веке местное самоуправление становится постоянным объектом теоретического научного осмысления и начинает активно использоваться при проведении политических, административных и правовых реформ. С этого времени, с учетом специфики отдельных государств, а также религиозных и демографических особенностей, в мире сформировались несколько ключевых моделей местного самоуправления: англосаксонская или англо-американская (Великобритания, США, Канада, Австралия и др), континентальная или французская (Франция, Италия, Испания, Бельгия, страны Латинской Америки и Ближнего Востока), а также смешанная или германская (Германия, Австрия, Япония и др.). Основные различия данных моделей зависят от взаимоотношений органов местного самоуправления, как между собой, так и с государственной властью.

Англосаксонская модель местного самоуправления характеризуется максимальным уровнем самостоятельности местного самоуправления, т.к. исключает прямое подчинение местных органов вышестоящим органам. В рамках данной модели органы местного самоуправления избираются населением, обладают высокой автономией в пределах предоставленных им полномочий, в том числе и финансовой, а государственный контроль за их деятельностью носит периодический характер и осуществляется в основном судебными органами, т.к. на местах отсутствуют полномочные государственные представители, контролирующие выборные муниципальные органы.

В постсоветской России в силу многих субъективных факторов взаимодействие местного самоуправления и государства было обусловлено выбором именно англосаксонской модели организации местной власти, что в дальнейшем было закреплено ст. 12 Конституции РФ, которая гласит что «органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти». Однако, по мнению многих ученых-политологов, существовавшая веками система российской публичной власти крайне слабо связана с принципами англосаксонской модели и в большей мере сочетаема с германской и континентальной [1, с. 91–93; 2, с. 287–296; 3, с. 35–38].

Континентальная модель представляет собой сочетание государственного управления и самоуправления и отличается, прежде всего, развитой системой административного контроля центральной власти над местными органами и определенной подчиненностью нижестоящего звена местного уровня вышестоящему государственному. Основными чертами данной модели являются ограниченная автономия, в том числе финансовая, а также наличие на местах специальных государственных органов и должностных лиц, контролирующих органы местного самоуправления.

Некоторые ученые, говоря о континентальной модели, выделяют такие ее разновидности, как романская (характерна для Франции, Италии, Греции и др.), скандинавская (реализуется в Швеции, Норвегии

и Финляндии) и латиноамериканская (характерна в Аргентине, Бразилии, Мексике и др) модели. Так, для романской модели характерно наличие коллегиальных исполнительных органов местного самоуправления, а также унификация их правового статуса и административно-территориальных единиц одного уровня. При скандинавской модели местным сообществам передаются основные социальные функции государства, а контроль за органами местного самоуправления осуществляют децентрализованные структуры. Латиноамериканскую модель отличают дифференцированный подход к организации управления в городской и сельской местностях, а также принцип политического единства, обеспеченный представителями центральной власти на местах и административной автономии, предоставляемой муниципальным органам для решения местных проблем [4].

Германская (смешанная) модель местного самоуправления имеет сходство, как с континентальной, так и с англосаксонской моделями и основана на сочетании автономного местного самоуправления на низовом территориальном уровне с государственным управлением на более высоком. Для данной модели характерны многообразие форм и методов организации местного самоуправления, тщательная и детализированная регламентация статуса местных органов, а также выделение обязательных и факультативных полномочий местного самоуправления [2, с. 287–296].

После распада СССР конституционной моделью местного самоуправления России была заявлена англосаксонская, предусматривающая высокую автономию местного самоуправления. Однако поскольку конституционная модель строилась в условиях российской политической традиции, характеризующейся сильной государственной властью, т.е. на основе смешения с принципами континентальной модели, это привело к концептуальному конфликту и закреплению фактической зависимости местного самоуправления, прежде всего в финансовой сфере, от государственного управления вопреки конституционным гарантиям. Поэтому на сегодняшний день российскую модель местного самоуправления по своему типу можно отнести именно к германской (смешанной).

В условиях серьезных социально-экономических и политических трансформаций, происходивших в России в конце прошлого века и вызывных уходом от советской модели управления, большую значимость приобрели вопросы формирования новой системы местного самоуправления и повышения эффективности муниципального управления. Процесс формирования новой системы местного самоуправления происходил в несколько этапов.

Первый этап муниципальной реформы: переходный (1990–1993 гг.). В начале 90-х гг. было предпринято несколько шагов, существенно изменяющих существующую ранее модель местного самоуправления. Хотя местные Советы на практике продолжали исполнять компетенцию прежней власти, им был присвоен статус местного самоуправления и дана определенная автономия [5, с. 60–69]. Так, Законом СССР от 09.04.1990 г.. №1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Законом РСФСР от 06.07.1991 г. №1500-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» были впервые закреплены понятия «самоуправление» и «муниципальная собственность», определены ключевые механизмы правовой защиты и финансово-экономических основ местного самоуправления, установлен порядок избрания главы местной администрации на всенародных выборах. Однако выборы глав местных администраций так и не проводились, а местному самоуправлению так и не были представлены все предусмотренные законом бюджетные права [6, с. 186–196]. Тем не менее, основной характерной чертой данного этапа стало юридическое и политическое признание местного самоуправления и начало формирования его экономических предпосылок.

Второй этап муниципальной реформы: постсоветский (1993–1998 гг.). Началом развития местного самоуправления в постсоветской России стало принятие Конституции РФ, закрепившей самостоятельность местного самоуправления относительно государственной власти. На данном этапе была сформирована обширная законодательная база по местному самоуправлению. В частности субъектами РФ началась разработка законодательных основ о местном самоуправлении, опирающихся на новую Конституцию РФ и мировой опыт местного самоуправления. Также был принят ряд законов, определяющих формирование новых органов власти местного самоуправления (Указы Президента РФ от 26.10.1993 г. №1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» и от 22.12.1993 г. №2265 «О гарантиях местного самоуправления в РФ», ФЗ от 11.04.1998 г. №55 «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» и др.). Кроме того, на всех уровнях власти начали создаваться различного рода Советы по местному самоуправлению, ассоциации городов и общественно-политические движения (Союз российских городов, Российский Союз местного самоуправления, Ассоциация городов Юга России, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов и т.д.).

Однако основным содержанием данного этапа стало обеспечение реальной экономической самостоятельности местных властей, а ключевыми законами стали ФЗ от 28.08.1995 г. №154 «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» и ФЗ от 25.09.1997 г. №126 «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», закрепившие

самостоятельность местных бюджетов и муниципального хозяйства. В этот период в муниципальных образованиях начали активно внедряться методы экономического регулирования хозяйственной деятельности, а местные органы власти перешли к экономической работе по формированию собственного муниципального хозяйства. Однако на практике эти процессы сильно тормозились из-за несоответствия имеющихся у муниципалитетов полномочий с материально-финансовыми рычагами для реализации этих полномочий. Кроме того, концепция, положенная в основу ФЗ №154 оказалась недостаточно эффективной в российских реалиях, т.к. федеральный центр определял только самые общие принципы функционирования местного самоуправления, а решающую роль в формировании и деятельности органов местного самоуправления играли субъекты РФ незаинтересованные в самостоятельности местных властей.

Третий этап муниципальной реформы: встраивание местного самоуправления в вертикаль власти (2003–2009 гг.). В данный период для ограничения политических возможностей регионов, которыми они обладали в огромном количестве, по инициативе федерального центра началась так называемая реформа федеративных отношений, а проще говоря – строительство «вертикали власти». Реформа началась с учреждения в 2000 г. семи федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента РФ. Следующим шагом стало введение института «федерального вмешательства», который допускал роспуск регионального парламента путем принятия соответствующего федерального закона и предусматривал право Президента РФ отстранять главу региона от должности [7, с. 25–38]. В дальнейшем в рамках «вертикализации» Указом Президента РФ в конце 2004 г. были отменены прямые выборы губернаторов.

Местное самоуправление органично вписывалось в эту административную иерархию, поэтому новая муниципальная реформа наряду со стремлением приблизить власть к населению, была призвана интегрировать руководство муниципальных образований в систему государственной власти. Эта тенденция нашла свое отражение в ФЗ от 03.10.2003 г. №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данным законом был введен ряд инструментов политического давления на местную власть, в частности, в нем была предусмотрена возможность альтернативного порядка избрания главы муниципального образования:

Модель I: глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию (сильный мэр – слабый Совет). Данная модель избрания главы была наиболее распространена в России в 90-х гг. прошлого века.

Модель II: глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, а глава местной администрации (сити-менеджер) назначается на должность по результатам конкурса на замещение указанной должности (Совет – управляющий);

Модель III: глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия его председателя, а глава местной администрации (сити-менеджер) назначается на должность по результатам конкурса на замещение указанной должности (сильный Совет – слабый мэр).

С принятием ФЗ №131 в муниципалитетах начался постепенный переход к внедрению третьей модели, основной целью которой декларировалось повышение эффективности управления муниципальным образованием посредством привлечения к нему профессионалов. Однако на практике введение института сити-менеджеров привело к резкому снижению влияния глав муниципальных образований на политические и социально-экономические процессы на территории муниципальных образований и одновременно к резкому увеличению влияния региональных властей на эти процессы, а также к росту политического противостояния в муниципалитетах [8,с. 173–178].

Таким образом, характерной чертой данного этапа стала законодательно обозначенная возможность интеграции местного самоуправления в систему государственной власти путем последовательного внедрения новой модели муниципального управления.

Четвертый этап муниципальной реформы: начало огосударствления местного самоуправления (2009–2011 г.). После окончания переходного периода основного закона о местном самоуправлении, в него рамках «вертикализации» ФЗ от 07.05.2009 г. №90 был внесен ряд изменений, существенно ослабивших положение глав муниципальных образований. Так, согласно нововведениям поправки в уставы муниципальных образований в части полномочий, срока полномочий и порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления стали вступать в силу с момента их внесения. Коме того, была введена процедура удаления главы муниципального образования в отставку по инициативе представительного органа муниципального образования либо высшего должностного лица субъекта Федерации. Если ранее это могло быть осуществлено только по решению суда, то с введением новой процедуры удалять местных руководителей в отставку стало можно во внесудебном порядке.

С принятием поправок в ФЗ №131 попытки силового решения конфликтов между регионами

и муниципалитетами через принудительное (в том числе и посредством возбуждения уголовных дел) отстранение от власти муниципальных руководителей значительно участились [7, с. 25–38], а переход на третью модель организации местного самоуправления, в первую очередь в региональных столицах, стал приобретать массовый характер. Так, к 2011 г. более 20 % российских муниципальных образований перешли от всенародных выборов глав к их фактическому назначению.

Таким образом, на четвертом этапе муниципальной реформы вектор государственной политики устремился на укрепление позиций сити-менеджера, рассматриваемого, как правило, в качестве ставленника высшего должностного лица региона [9, с. 6–22]. Как следствие, общим трендом для большинства российских муниципалитетов стало расширение практики назначения на должность сити-менеджеров, т.к. логика «вертикализации» требовала встраивания местных властей в новую управленческую конструкцию, а найм сити-менеджера представительным органом представлял собой именно такой механизм интеграции [10, с. 28–40].

Однако, почти десятилетняя практика внедрения модели сити-менеджера по всей стране, показала его несостоятельность, в первую очередь из-за нарастания конфликтных ситуаций между главами муниципалитетов и сити-менеджерами при принятии управленческих решений по вопросам местного значения [11, с. 23–29], а также отсутствия перед населением ответственности как глав, выбранных из числа депутатов, так и сити-менеджеров [12, с. 159–175]. Кроме того, по мнению многих специалистов, данная модель является одним из механизмов огосударствления местного самоуправления [13], нарушает принцип выборности органов муниципальной власти, закрепленный Конституцией РФ и противоречит правам граждан на участие в области местного самоуправления [14, с. 105–110]. С внедрением Федеральным законом от 20 марта 2011 г. N 38 пропорциональной (партийно-списочной) избирательной системы, одним их негативных эффектов стала также возможность функционирования данной модели по принципу партийности в ущерб принципу профессиональной пригодности [8, с. 173–178].

Тем не менее, нельзя не отметить и некоторые позитивные эффекты внедрения института сити-менеджера в практику муниципального управления: оперативность решения вопросов местного значения, экономия бюджетных средств при формировании органов местного самоуправления [13], устранение любых политических конфликтов между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления [11, с. 23–29], возможность досрочного расторжения контракта с неэффективно работающим менеджером [15, с. 122–128]. Однако, эти позитивные эффекты проявляются только при наличии ряда условий, связанных как с функционированием региональной системы управления, так и с ситуативными, а также субъективными факторами [11, с. 23–29].

Пятый этап: огосударствление местного самоуправления (2014 г. – по н.в.). Реализация нового этапа муниципальной реформы, концептуальной основой которого явилось существенное расширение прав субъектов РФ в организации местного самоуправления, связана с ярко выраженным трендом на широкий переход муниципальных образований к моделям управления с сити-менеджером, т.к. из-за передачи на уровень субъектов РФ права определять способы избрания глав муниципальных образований, что ранее было прерогативой самих местных властей, в большинстве регионов незамедлительно были приняты законы, отменяющие прямые выборы глав муниципальных образований.

В феврале 2015 г. в ФЗ №131 были вновь внесены изменения, предусматривающие новый способ избрания главы муниципального образования, когда избираемый по результатам конкурного отбора глава совмещает должности и главы муниципалитета и администрации (модель «сильный мэр»). Кроме того, существенные изменения были внесены в порядок формирования конкурсных комиссий по отбору кандидатов на должность сити-менеджера и предполагающие назначение 50 % ее членов высшим должностным лицом субъекта РФ, что дало возможность региональным властям оказывать воздействие на кадровое решение муниципалитета по кандидатуре главы администрации.

Таким образом, тенденции встраивания регионального уровня в «вертикаль власти», заданные федеральным центром в начале 2000-х годов, постепенно распространились и на муниципальный уровень, а с 2014 г. они были продолжены и углублены уже усилиями региональных органов власти.

В завершение, можно констатировать, что современная российская модель организации местного самоуправления имеет смешанный характер и эволюционирует в сторону континентальной модели местного самоуправления, допускающей контроль центральной власти над муниципалитетами, определенную подчиненность местных органов вышестоящим государственным органам, а порой и прямое государственное управление на муниципальном уровне. Вместе с тем, следует помнить, что лишение граждан права самим выбирать главу своего муниципального образования и оказывать влияние на принятие управленческих решений ведет не только к конфликтам и негативным оценкам деятельности местных органов власти, но и отдаляет местную власть от населения, что в корне противоречит основной цели местного самоуправления.

Литература:

1. *Бондарев С. В.* Местное самоуправление в контексте отечественной политико-правовой модернизации // Философия права. 2008. №2. С. 91–93.
2. *Шустов В. Г.* Основные модели местного самоуправления // Вестник Адыгейского государственного университета. 2011. №2. С. 287–296.
3. *Серова Н. А.* О современной модели местного самоуправления в Российской Федерации // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2014. №2(39). С. 35–38.
4. Административное право зарубежных стран / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Штатиной. М.: Спарк, 2003. 462 с.
5. *Бухвальд Е. М.* Муниципальная реформа в России: мифы и реальность // Общество, политика, экономика, право. 2013. №1. С. 60–69.
6. *Серова Н. А.* Анализ трансформаций выборов глав муниципальных образований Мурманской области // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. №1. С. 186–196.
7. *Кынев А. В.* Региональные реформы Путина при президенте Медведеве: централизация продолжается // Неприкосновенный запас. 2012. №1 (81). С. 25–38.
8. *Шустов В. Г.* Роль политического института сити-менеджера в муниципальной реформе // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. №4. С. 173–178.
9. *Казаков М. А., Балуева И. В.* Анализ практик местного самоуправления в рамках современной региональной политики // Регионология. 2017. №1(98). С. 6–22.
10. *Слатинов В. Б.* Мэр или Сити-менеджер: модели функционирования органов местного самоуправления в областном центре // Вестник Московского университета. 2009. №4. С. 28–40.
11. *Малявкина Н. В., Фомина М. Г.* Модели организации муниципального управления в условиях изменения федерального законодательства в 2013–2015 гг. // Вестник ТомГУ. Право. 2016. №1 (19). С .23–29.
12. *Ускова Т. В., Бухвальд Е. М., Ворошилов Н. В.* Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ // Проблемы развития территории. 2016. №5 (85). С. 159–175.
13. *Очаковский В. А., Иваненко И. Н., Крутова Я. А., Коробков В. С.* К вопросу о введении института сити-менеджера в Российской Федерации // Научный журнал КубГАУ. 2015. №113. С. 802–813.
14. *Майкова Э. Ю., Симонова Е. В.* Проблема использования механизма выборов при формировании органов местного самоуправления в современной России // Власть. 2014. №11. С. 105–110.
15. *Меркулова К. Г.* Внедрение института сити-менеджера в системы управления муниципалитетами: политико-управленческие эффекты // Вестник ПАГС. 2016. №4 (55). С. 122–128.

References:

1. *Bondarev S. V.* Local self-government in the context of domestic political and legal modernization // Philosophy of law. 2008. №2. P. 91–93.
2. *Shustov V. G.* The main models of local self-government // Bulletin of the Adyghe State University. 2011. №2. P. 287–296.
3. *Serova N. A.* On the modern model of local self-government in the Russian Federation // North and the market: the formation of the economic order, 2014. №2 (39). P. 35–38.
4. Administrative law of foreign countries / ed. A. N. Kozyrina, M. A. Shtatina. M.: Spark, 2003. 462 p.
5. *Buchwald E. M.* Municipal Reform in Russia: Myths and Reality // Society, Politics, Economics, Law. 2013. №1. P. 60–69.
6. *Serova N. A.* Analysis of the transformation of the elections of the heads of municipalities of the Murmansk region // Issues of state and municipal management. 2015. №1. P.186–196.
7. *Kynev A. V.* Putin's Regional Reforms under President Medvedev: Centralization Continues // An Involuntary Supply. 2012. №1 (81). P.25–38.
8. *Shustov V. G.* The Role of the Political Institute of the City Manager in the Municipal Reform // State and Municipal Management. Scientific notes SKAGS. 2014. №4. P. 173–178.
9. *Kazakov M. A., Balueva I. V.* Analysis of practices of local self-government in the framework of modern regional policy // Regions. 2017. №1 (98). P.6–22.
10. *Slatinov V. B.* Mayor or City Manager: models of the functioning of local government in the regional center // Bulletin of Moscow University. 2009. №4. P.28–40.
11. *Malyavkina N. V., Fomina M. G.* Models of the organization of municipal management in the conditions of changes in federal legislation in 2013–2015 // Bulletin of Tomsk State University. Right. 2016. №1 (19). P.23–29.
12. *Uskova T. V., Bukhvald E. M., Voroshilov N. V.* Local self-government in Russia: results and prospects of reforms // Problems of Territory Development. 2016. №5 (85). P.159–175.
13. *Ochakovsky V. A., Ivanenko I. N., Krutova Y. A., Korobkov V. S.* On the introduction of the Institute of City Manager in the Russian Federation // Scientific Journal KubSAU. 2015. №113. P. 802–813.
14. *Maikova E. Yu., Simonova E. V.* The problem of using the mechanism of elections in the formation of local government in modern Russia // Vlast. 2014. №11. P. 105–110.
15. *Merkulova K. G.* The introduction of the city-manager's institution in the management systems of municipalities: political and administrative effects // Herald of PAGS. 2016. №4 (55). P.122–128.