

УДК 338 : 2
ББК 65.9 (2Р) 04

Э 402 **Экономическое развитие России: региональный и отраслевой аспекты.** Вып. 12 / под ред. Е.А. Коломак, Л.В. Машкиной. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 192 с.

ISBN 978-5-89665-270-0

В сборнике обсуждаются экономические и социальные проблемы развития современной России и подходы к их исследованию.

Сборник состоит из трех частей. Первая часть посвящена вопросам регионального развития России. Во второй части представлены работы, в которых изучаются проблемы развития городских агломераций и местного самоуправления. В третьей части сборника рассматривается инновационная политика и управление на предприятиях.

Сборник рассчитан на специалистов в области экономического анализа и экономико-математического моделирования.

Исследования, представленные в настоящем сборнике, выполнены при поддержке РГНФ, Правительства Новосибирской области и совместного проекта фундаментальных исследований НАН Украины и СО РАН.

УДК 338 : 2
ББК 65.9 (2Р) 04

ISBN 978-5-89665-270-0

© ИЭОПП СО РАН, 2013 г.
© Коллектив авторов, 2013 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2013/EconRazvRos-V12/Ekonomicheskoe_Razvitie_Rossii_V12.pdf

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И СТРАНАХ СНГ¹

Свойство самоорганизации в целом присуще всем социальным общностям, в частности, сообществу людей, объединенных общим местом проживания – местным сообществам. Самоуправление, как форма организации местных сообществ, возникло значительно раньше института государства, и на всем протяжении истории организации власти в обществе шел процесс поиска места местного самоуправления в системе государственного устройства каждой страны. Общая суть этого процесса заключалась в перетекании властных полномочий от собственно самоуправленческой составляющей к государственной составляющей и наоборот. Определенным итогом этого процесса в Европе можно считать принятие в 1985 году Европейской хартии местного самоуправления, ставшей отражением многовекового поиска механизмов согласования интересов государства и гражданского общества.

Исторический опыт развития местного самоуправления в России свидетельствует о том, что оно всегда было тесно связано с государством, государственным управлением, выступало как его продолжение на местном уровне и одновременно обладало значительными полномочиями, осуществляемыми самостоятельно и зачастую независимо от государственных структур. История нашей страны богата традициями местного самоуправления еще со времен Древней Руси.

Специалисты связывают начало развития российского законодательства о местном самоуправлении с 1785 г., когда императрицей Екатериной II была утверждена «Жалованная грамота городам».

Следующим этапом развития местного самоуправления были земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы, предоставившие

¹ Материалы, представленные в статье, являются одним из информационных источников для раздела проекта «Модернизация регионального и муниципального управления в России и Украине», реализуемого в рамках совместного проекта фундаментальных исследований НАН Украины и СО РАН.

хотя и ограниченные, но все-таки существенные права местному самоуправлению, которые под давлением государственных чиновников были затем пересмотрены в сторону усиления государственного влияния на решение местных вопросов.

В целом следует сказать, что на всем протяжении истории Россия периодически утрачивала самоуправленческую составляющую в организации системы власти.

Последний подобный период приходится на вторую половину XX века, вплоть до развала СССР, когда местное самоуправление было фактически вычеркнуто из государственного устройства и заменено государственным управлением на местах. Хотя идеи местного самоуправления не были полностью чужды доктрине и практике тех лет, нужно признать, что понятие «местное самоуправление» отсутствовало и в законодательстве, и в практической деятельности местных органов власти. Такую модель организации местной власти можно назвать советской. Органы местной власти не обладали самостоятельностью и автономией, которая позволяла считать их органами самоуправляющихся территорий.

Приход к власти М.С. Горбачева и последовавшая либерализация, присоединение России в марте 1997 г. к Европейской хартии местного самоуправления и ее ратификация в 1998 г. повысили внимание к проблематике развития самоуправления в СССР. Постепенно стал утверждаться взгляд, что местное самоуправление является самостоятельным уровнем осуществления населением принадлежащей ему власти, а демократическое устройство общества возможно лишь при отделении системы местного самоуправления от государственной власти. Ярким признаком начала возрождения института местного самоуправления стало возникновение в 1986 г. Ассоциации сибирских (а вскоре и дальневосточных) городов – первой организации, объединившей (горизонтально) как большие, так и малые города за Уралом для муниципального сотрудничества.

Распад СССР стал определенным толчком к общественным преобразованиям, давшим импульс формированию местного самоуправления как принципиально нового для постсоветской действительности социального института. В то время, когда кардинальные политические реформы будоражили верховную власть, население было вынуждено решать свои проблемы самостоятельно, на местах. Накопленный к 1917 году опыт земского управле-

ния был практически утерян. Процесс, по сути, новой институционализации местного самоуправления, как в России, так и в странах СНГ, начался практически с «чистого листа», многое что пришлось либо заимствовать зарубежные практики, либо «набивать шишки» самостоятельно.

Модели организации местной власти: зарубежный опыт

К концу XX века в мировой практике сложилось несколько моделей (систем) организации местной власти – англосаксонская (англо-американская), континентальная (европейская), смешанная и советская.

Англосаксонская модель сложилась на родине классических муниципальных реформ – Великобритании и действует в США, Канаде, Австралии и ряде других стран Британского содружества наций. Характерными чертами этой модели являются отсутствие полномочных представителей правительства, опекающих выборные органы на местах, муниципалитеты фактически являются автономными образованиями, действующими в рамках предоставленных им полномочий, исключается прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим. Общий государственный контроль над органами местного самоуправления осуществляется в виде инспектирования (например, инспектирование полицейской службы проводится министерством внутренних дел). Именно жители избирают административно-территориальные единицы совета (правления) и ряд должностных лиц (шерифа, казначея и др.) для решения местных дел. Мэры городов при такой системе обычно избираются либо непосредственно населением, либо указанными советами, насчитывающих в крупных городах несколько десятков представителей. Здесь действует принцип «позитивного регулирования» деятельности органов местного самоуправления, в соответствии с которым они вправе совершать только те действия, которые предписаны законом. В этих странах особое значение имеют судебные прецеденты по делам органов местного управления, так называемое прецедентное право.

Однако самой распространённой моделью организации муниципальной власти является континентальная (французская) модель. Она распространена на территории континентальной Европы, ряде стран Африки и даже на Ближнем Востоке. Для этой мо-

дели характерны элементы прямого государственного управления на местах в административно-территориальных единицах. Эта модель сочетает в себе черты выборного местного самоуправления и назначаемого государственного управления на местах. Чаще всего речь идет о том, что в низовых звеньях (общинах, коммунах и т.д.) действуют только выборные советы и избранные мэры, а в более высоких звеньях административно-территориальной системы – либо как выборные органы местного самоуправления, так и назначаемый из центра чиновник государственной администрации, либо только указанный чиновник. Назначаемый представитель Президента, правительства или министерства внутренних дел осуществляет на местах государственную власть, и в то же время контролирует законность принимаемых актов органа местного самоуправления. Таким образом, существует определенная подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим звеньям. Так, например, в ряде стран Конституции предоставляют регионам право контроля над законностью актов муниципальных образований. В странах с континентальной моделью действует принцип «негативного регулирования» деятельности органов местного самоуправления, согласно которому они вправе осуществлять все действия, прямо не запрещенные законом.

В ряде стран Европы функционирует смешанная модель организации местной власти (в Австрии, Германии и Японии), которая имеет черты как англосаксонской и континентальной модели, так и собственные, уникальные черты. Так, например, в некоторых звеньях местного управления выборный орган является одновременно и звеном муниципального управления, и представителем государственной администрации. Так, в Японии губернатор префектуры, избираемый местным населением и являющийся главой местной администрации, выполняет и целый ряд общегосударственных функций.

Для стран Латинской Америки (Бразилия, Аргентина, Мексика, Португалия, Колумбия, Никарагуа) можно выделить иберийскую систему местного самоуправления, для которой также характерно своеобразное переплетение элементов государственного управления и местного самоуправления, в рамках которого можно говорить об известном совмещении тех и других при преобладании роли первых. Дело в том, что в рамках этой системы осуществления управленческой деятельности на местах население составляет ответствующей административно-территориальной единицы из-

бирает ее совет и главное должностное лицо муниципалитета (в ряде случаев его избирает совет). Став таким образом председателем совета, это лицо в то же время утверждается центральными органами государственной власти в качестве ее представителя на местах. Избранный и утвержденный глава одновременно выступает и как исполнительный орган местного самоуправления, и как орган государственного управления на данной территории, обладающий правом контроля за деятельностью представительного органа местного самоуправления.

Советская модель, созданная в СССР и принятая в большинстве социалистических стран, как уже было сказано выше, отрицала принцип разделения властей на государственную и местную, и провозглашала всю полноту власти Советов – представительных органов. Данной модели присуще иерархическая соподчиненность входящих в нее звеньев, а все другие органы власти рассматриваются как производные от Советов и им подчиненные. Например, в Конституции КНР закреплено, что все государственные административные органы, судебные органы и органы прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственны перед ними и им подконтрольны.

В ситуации постсоветского политического перехода именно советская модель была традиционной моделью, по отношению к которой выстраивалась новая институциональная организация местного самоуправления. В этом ключевое отличие формирования современной системы местного самоуправления как в России, так и других странах СНГ от формирования подобных систем в развитых странах.

Конституционные основы местного самоуправления в странах СНГ

Распад СССР и становление новых независимых государств, возникших на основе бывших республик Советского Союза, сопровождалось кардинальным реформированием органов государственной и местной власти в каждой стране, созданием новых социальных и политических институтов.

Практически все бывшие республики СССР, за исключением прибалтийских, вступили в Содружество Независимых Государств (СНГ), образовав тем самым региональную международ-

ную организацию, призванную регулировать различного рода отношения сотрудничества между странами, после распада Советского Союза. Не стал исключением и институт местного самоуправления. В октябре 1994 года Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств приняла Декларацию о принципах местного самоуправления в государствах – участниках содружества. В данной Декларации была признана неотъемлемость прав граждан на самостоятельное решение местных дел через институты местного самоуправления. Под местным самоуправлением в Декларации закреплена система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства (статья 1 Декларации). Органам местного самоуправления может быть передано (делегировано) осуществление отдельных полномочий государственных органов власти и управления с одновременным наделением их достаточными ресурсами... Государство осуществляет контроль за законностью в деятельности органов местного самоуправления и не вмешивается в деятельность этих органов, если она осуществляется в соответствии с законодательством (статья 2 Декларации).

Следует отметить, что Декларация как юридический нормативно-правовой акт носит достаточно общий, неконкретный характер содержащихся в ней положений. Большинство положений обычно требуют дополнительного законодательного регулирования. Так, Декларация о принципах местного самоуправления в государствах СНГ лишь кратко очерчивает общий образ института местного самоуправления, а большинство её положений серьезно конкретизируются (вплоть до обратного толкования) на уровне конституций и соответствующих законов. Краткий анализ конституций государств СНГ свидетельствует о том, что уже на этом уровне очевидны существенные различия в представлении о местном самоуправлении. В отличие от Конституций Украины, Молдовы и Российской Федерации, в Конституциях Казахстана и Республики Беларусь присутствует принцип единства государственной власти.

Украина. Общие принципы организации местного самоуправления на Украине закреплены в Конституции Украины и Законе «О местном самоуправлении в Украине» от 21.05.1997 г., которые определяют демократическую организацию местного са-

моуправления как института публичной власти, соблюдение которых является обязательным для органов государственной власти, населения, других субъектов права. Так, органами местного самоуправления, представляющими общие интересы территориальных общин сел, поселков и городов, являются районные и областные советы (статья 140 Конституции Украины). Носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 140 Конституции Украины).

Молдавия. В республике Молдова присутствует термин местное публичное управление, которое основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения. Автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ (статья 109 Конституции Республики Молдовы).

Белоруссия. Система органов местного самоуправления Республики Беларусь включает Советы и органы территориального общественного самоуправления. Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах (статья 117 Конституции Республики Беларусь). При этом, руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов. Таким образом, в Белоруссии институт местного самоуправления практически не отделен от системы государственной власти.

Казахстан. Однако дальше всех в этом плане пошла Республика Казахстан. В республике на уровне Конституции признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Более того, статья 89 Конституции Республики Казахстан гласит, что гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом (Конституция Рес-

публики Казахстан). Однако, в той же Конституции (статья 87) обозначено, что местный исполнительный орган возглавляет аким соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства Республики. Более того, местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории.

Таким образом, даже поверхностный взгляд на системы государственной власти и местного самоуправления, закрепленные в конституциях и других нормативных актах некоторых стран СНГ, дает достаточно противоречивую картину развития института местного самоуправления. В одних странах закреплён и действует принцип единства государственной власти, органы местной власти целиком и полностью подчиняются власти государственной, в других же действует принцип разделения власти на государственную и местную, где второй дается определенная автономия. Формально, принцип отделения системы местного самоуправления от системы государственной власти прописан и в Конституции Российской Федерации. Однако для того, чтобы посмотреть насколько он реально действует в нашей стране, следует вернуться к истории и обратиться к отдельным законодательным актам, заложившим основу существующей модели российского местного самоуправления.

Становление института местного самоуправления в современной России

Принятый еще во времена СССР в марте 1990 года Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» заложил основы новой, переходной (от советской) модели местного самоуправления. В законодательство вернулось понятие «местное самоуправление». Местные органы власти были выведены из управленческой «вертикали», устраняя их подчиненность вышестоящим органам исполнительной власти. Эта модель обеспечивала определенную автономию и самостоятельность решений местной власти, финансовую и бюджетную самостоятельность органов местного самоуправления. Однако сама структура органов местного самоуправления оставалась неизменной.

В законе РСФСР 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР» самым серьезным изменением явилось разделение представительной и исполнительной власти, а также двойная подотчетность местной исполнительной власти: с одной стороны, местному Совету депутатов, с другой стороны – вышестоящим органам исполнительной власти. Но главное – предусматривалась выборность глав местной администрации.

Став Президентом РСФСР Б.Н. Ельцин ввел назначаемость глав местных администраций. Фактически в августе 1991 года закончился первый период становления местного самоуправления в современной России. Дальнейшие действия центральной власти имели целью сокращение самостоятельности органов местной власти и снижение роли представительной власти. В результате ведущие должности местного самоуправления остались за старой советской партийной номенклатурой, абсолютно незаинтересованной в развитии института местного самоуправления. Возможно, именно в этот период закрепилось, сформированное в советский период, двойственное отношение к местному самоуправлению со стороны центральной власти: формальная поддержка и демонстрация заинтересованности в некотором развитии, а на практике – ограничение самостоятельности и встраивание в единую систему государственной исполнительной власти.

Тем более это отношение усилилось после прекращения 21 сентября 1993 года полномочий Съезда народных депутатов и Верховного Совета. В октябре Указом Президента РФ также были прекращены полномочия местных Советов. Исполнение функций городских и районных Советов народных депутатов, как минимум до выборов новых представительных органов, было передано местным администрациям. В крупных городах (свыше 50 тыс. жителей) предусматривалось назначение главы местной администрации главой субъекта Федерации. Во многих субъектах Федерации органы местной власти были официально признаны органами государственной власти. Губернаторы повсеместно пользовались своим правом назначать и освобождать от должности глав местных администраций. Говорить о каком-либо реальном местном самоуправлении не приходилось вообще.

Однако для развития института местного самоуправления, такой этап продолжался недолго. Модель местного самоуправления, сформулированная в Конституции Российской Федерации 1993 года, содержит ряд фундаментальных положений, не позво-

ливших выхолостить основы местного самоуправления на практике. Основные принципы местного самоуправления даются в главе, определяющей конституционный строй Российской Федерации, что позволяет отнести местное самоуправление к основам конституционного строя. В статье 12 Конституции РФ однозначно определяется самостоятельность органов местного самоуправления и их автономия от органов государственной власти. В целом можно сказать, что конституционная модель местного самоуправления на уровне принципов соответствует нормам Европейской хартии местного самоуправления, а в ряде положений даже декларирует еще больше гарантий. Однако она не содержит положений, обеспечивающих безусловное выполнение этих гарантий, о чем свидетельствует дальнейшая трансформация российской модели местного самоуправления.

В августе 1995 года был принят закон № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", целью которого было формирование местного самоуправления в соответствии с конституционной моделью местного самоуправления, что стало толчком к развитию местного самоуправления. Вместе с тем, правовое регулирование структуры органов местного самоуправления было осуществлено непоследовательно. Хотя наличие представительного органа местного самоуправления являлось обязательным и были определены его исключительные полномочия, установлена подконтрольность и подотчетность глав местных администраций представительному органу, роль этого органа нивелировалась введением должности главы муниципального образования, который мог одновременно возглавлять и представительный орган и местную администрацию. А в части территориальной организации местного самоуправления положения данного закона не установили однозначной связи территорий местного самоуправления с административно-территориальным делением и отнесли определение территорий самоуправления к ведению субъектов РФ. Вследствие такого регулирования территориальная организация местного самоуправления в разных субъектах РФ стала значительно различаться. Несмотря на то, что изначально было предписано провести выборы в органы местного самоуправления в течение шести месяцев со дня вступления в силу этого закона, под давлением губернаторов этот срок был увеличен до 16 месяцев. Более того, само принятие этого закона было

максимально долгим. Он был дважды отклонен Советом Федерации, где на тот момент заседали губернаторы, и был подписан Президентом РФ лишь после преодоления Государственной Думой вето Совета Федерации. Решающим при этом стало то, что развитие местного самоуправления и принятие соответствующего закона являлись одними из условий принятия России в Совет Европы.

После ратификации Россией Европейской хартии местного самоуправления как основополагающего документа международного права, в котором зафиксированы основные принципы местного самоуправления, было принято решение о необходимости разработки Концепции развития самоуправления, и в 1999 г. указом Президента РФ были утверждены Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ.

Хотя закон, носящий рамочный характер, и последующие нормативные акты были значительным шагом вперед, они не решили всех проблем развития местного самоуправления. Сохранился перекоз полномочий в пользу представительной власти, не была должным образом урегулирована территориальная организация местного самоуправления, а региональные власти стремились сохранить распределение властных полномочий, сложившиеся ранее.

К 2003 году территориальная организация местного самоуправления не соответствовала положению Конституции РФ и принципам территориального управления. В субъектах РФ действовало семь вариантов территориальной организации местного самоуправления, а в более половине городов органов местного самоуправления не было вообще. Во многих субъектах РФ на уровне городов и районов местные власти считались органами государственной власти, мэры городов и главы районов назначались губернаторами областей и Президентами республик. Полномочия региональной и местной власти переплелись настолько, что нельзя было отделить, где лежит ответственность мэра, а где губернатора. С целью решения этих проблем была подготовлена Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления. В соответствии с ней был подготовлен и при-

нят ныне действующий Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Этот закон и запущенная им муниципальная реформа сыграли свою положительную роль в укреплении системы местного самоуправления в России. Он существенно изменил модель местного самоуправления, была проведена территориальная реорганизация местного самоуправления, оно было восстановлено в городах и сельских поселениях ряда субъектов РФ, где ранее органы местного самоуправления были просто упразднены. Было обозначено разделение исполнительной и представительной местной власти, запрет главам муниципальных образований одновременно возглавлять представительный и исполнительный орган. По сути, закон дал мощный стимул к развитию местного самоуправления, представив, наконец, правила игры для всех участников. Были определены и разграничены собственные полномочия органов местного самоуправления, полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, определены типы муниципальных образований и вопросы местного значения каждого типа.

Сегодня прошло уже 10 лет со времени принятия этого закона и 7 лет непосредственно с того момента, как он вступил в действие в полном объеме на всей территории Российской Федерации. С тех пор в этот закон было внесено огромное количество поправок, принято значительное число изменений и дополнений более чем 80 федеральными законами, редактирующими основной закон о местном самоуправлении, что создает значительную правовую неопределенность. В процессе постоянно меняющихся правил игры муниципалитетам постоянно приходится подстраиваться и адаптироваться к новым условиям. Так, например, одним из федеральных законов от 2009 года предусматривается процедура удаления глав муниципальных образований в отставку. Хотя данный закон принимался как усиливающий ответственность исполнительных органов муниципальных образований перед представительными органами, предоставление права губернатору выступать инициатором удаления муниципальных глав в отставку преследует реальную цель – поставить глав органов местного самоуправления в зависимость от региональной власти. И это один из многих примеров закрепленной на законодательном уровне

возможности вмешательства и влияния государственной власти на местную, с целью её полного подчинения.

При этом следует иметь в виду, что реальная практическая модель отличается в худшую сторону от законодательной, поскольку строится на неформальных отношениях, которые в еще большей степени ставят местное самоуправление в полную зависимость от "вертикали власти".

Во многих местах введен институт «сити-менеджеров». Периодически поднимается вопрос о ликвидации выборности и введения назначаемости мэров городов.

Таким образом, действующая сегодня модель российского местного самоуправления не соответствует в полной мере тому, что прописано в Конституции страны, ни формально, ни фактически, даже несмотря на то, что в сравнении с некоторыми другими странами СНГ (где действует принцип единства государственной власти) система местного самоуправления России конституционно отделена от государственной власти. Однако реальные структуры местного самоуправления порой создаются в интересах региональных экономических и политических элит при игнорировании интересов местных сообществ, для которых и должен функционировать этот институт. Кроме того, нельзя при этом не отметить самого главного: в сознании российских элит и самих граждан, многих представителей публичной власти и научных кругов преобладают старые, формировавшиеся десятилетиями стереотипы по вопросам организации властных структур. Жива традиция жесткого централизованного управления. Между тем результаты преобразования любых общественных отношений во многом зависят от того, как люди, члены общества, осознают суть происходящих перемен и их итоги. Неадекватное понимание сущности местного самоуправления, как у государственной власти, так и у общества, откладывает развитие института местного самоуправления и препятствует появлению полноценного статуса муниципальных образований, предполагающего наличие определенных, обеспеченных ресурсами, полномочий органов местного самоуправления, а как следствие – высвобождению потенциала самоорганизации на благо жителям отдельных городов, сел, а, значит, и государства в целом.

Все это вызывает необходимость формирования новой концепции местного самоуправления в РФ. В проекте основных направлений развития механизмов местного самоуправления в Рос-

сийской Федерации на среднесрочный период, разработанном группой экспертов, констатируется, что, несмотря на имеющиеся позитивные сдвиги, «реальные результаты муниципальной реформы далеко не в полной мере воплотили те цели, которые были положены в ее основу»¹.

Среди этих целей: формирование стабильной и более совершенной законодательной базы местного самоуправления, четкое и оптимальное разграничение полномочий между уровнями публичной власти; приведение в соответствие расходных полномочий муниципальных образований доходным источникам их бюджетов; приближение муниципальной власти к населению, формирование структур гражданского общества на местном уровне, вовлечение широких слоев населения в самоуправленческий процесс.

По оценкам специалистов, в настоящее время более 200 федеральных законов, плохо увязанных между собой, регулируют полномочия, делегируемые органам местного самоуправления, причем не обеспеченные финансовыми ресурсами, отсутствует возможность формирования бюджетов развития муниципальных образований, наблюдается неоптимальное территориальное устройство местного самоуправления, и как следствие, невозможность решения задач повышения качества жизни населения, что влечет за собой рост социальной напряженности.

Принимаемые федеральным руководством меры по усилению роли местного самоуправления похожи на «затыкание дыр», носят несистемный характер. «Продолжает доминировать подход к местному самоуправлению не как к основанному на самоорганизации граждан ресурсу развития государства и общества, его экономики и социальной сферы, а как к нижнему уровню власти, который необходимо «встраивать» в управленческую «вертикаль». По-прежнему нет понимания того, что в сильном и действительно автономном местном самоуправлении содержится огромный и все еще не используемый по-настоящему резерв самоорганизации общества на локальном уровне, изыскания и использования невиди-

¹ Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период. Проект// Итоги Всероссийского съезда муниципальных образований. – Суздаль, 8 ноября 2013 г. – С. 8. Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru/>
<https://docs.google.com/file/d/0B8pjXmMMmSY7NXdMRjJodnpYT00/edit?pli=1>

мых сверху источников и резервов повышения уровня благополучия и качества жизни граждан, причем в масштабах всей страны¹.

Президент России Владимир Путин, обращаясь 12.12.2013 г. к Федеральному Собранию с ежегодным посланием, призвал уточнить принципы организации местного самоуправления: «Считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. В этой связи обращаюсь к Всероссийскому союзу местного самоуправления, Конгрессу муниципальных образований, губернаторам, членам Федерального Собрания, правительству Российской Федерации – давайте посмотрим на эти проблемы еще раз со всех сторон, чтобы, наконец, привести ситуацию к соответствию со здравым смыслом, с требованием времени»².

Проблемы развития системы местного самоуправления: взгляд руководителей муниципальных образований³

2013 год в известном смысле можно считать юбилейным для системы местного самоуправления России: прошло 15 лет с момента ратификации Европейской хартии местного самоуправления и 10 лет со времени принятия Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Что изменилось в деятельности органов местного самоуправления за последние годы? Какие проблемы в работе органов местного самоуправления в настоя-

¹ Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период. Проект// Итоги Всероссийского съезда муниципальных образований. Суздаль, 8 ноября 2013 г. С.10.

Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru/>

<https://docs.google.com/file/d/0B8pjXmMMmSY7NXdMRjJodnpYT00/edit?pli=1>

² Послание Президента Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента РФ.

Режим доступа: <http://kremlin.ru/news/19825>

³ Раздел базируется на результатах ежегодных экспертных опросов руководителей муниципальных образований, проводимых социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов под руководством Е.Е. Горяченко совместно с Ассоциацией городов Поволжья, Ассоциацией «Города Урала» и Союзом городов Центра и Северо-Запада в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России.

шее время возникают на местах? Каковы возможные пути решения этих проблем с позиции руководителей муниципальных органов власти?

Для ответа на эти вопросы в апреле–мае 2013 г. были опрошены 85 руководителей разных типов муниципальных образований из 42 субъектов Федерации. Это позволило представить широкий спектр ситуаций, возникающих в муниципальных образованиях России в современных условиях, отследить их динамику и результативность предпринимаемых мер по разрешению проблем.

На систему местного самоуправления, ее основные органы (представительные, исполнительные) сегодня возлагается основная нагрузка в решении социально-экономических проблем территории.

Главная роль в решении местных вопросов, по мнению опрошенных, принадлежит главе муниципального образования (91% считают, что он влияет определяющим образом, и никто не говорит о том, что он не влияет совсем). Другим органам местного самоуправления: главе администрации муниципального образования (в случае, если глава администрации не является главой муниципального образования) и местной администрации опрошенные отводят соответственно второе и четвертое места (табл.1).

Обращает на себя внимание повышение роли представительного органа муниципального образования, призванного обеспечивать нормативное поле, контроль и защиту интересов населения: доля считающих, что представительный орган муниципального образования влияет определяющим образом, в последнее время возросла более чем на 11 процентных пунктов. Таким образом, в современных условиях в лице местного представительного органа многие руководители муниципальных образований видят серьезного партнера в решении местных проблем, в то время как влияние представительного органа субъекта Федерации оценивается более низко.

Помимо органов местного самоуправления наиболее существенная роль в решении вопросов местной жизни принадлежит Губернатору области (края), который занимает 3-е место среди субъектов влияния. При этом несколько снизились оценки ответственности влияния других органов власти субъекта Федерации (как исполнительной, так и представительной).

Таблица 1

**Распределение ответов на вопрос:
«Кто, по Вашему мнению, в Вашем городе в большей степени влияет
на решение вопросов местной жизни?»**

	Влияет определяющим образом	Влияет средне	Влияет незначительно	Не влияет совсем
Глава муниципального образования	90,2	8,5	1,2	0,0
Глава администрации муниципального образования	83,7	16,3	0,0	0,0
Губернатор области, края	78,0	18,3	3,7	0,0
Представительный орган местного самоуправления	66,7	23,8	8,3	1,2
Президент РФ	64,6	17,7	12,7	5,1
Исполнительные органы субъекта Федерации	48,8	41,5	8,5	1,2
Правительство РФ	48,1	26,6	17,7	7,6
Представительный орган субъекта Федерации	45,7	37,0	14,8	2,5
Председатель Правительства РФ	42,3	21,8	25,6	10,3
Государственная Дума	27,8	30,4	25,3	16,5
Полномочный представитель Президента РФ	27,2	30,9	33,3	8,6
Население	23,8	48,8	23,8	3,8
Средства массовой информации	23,2	56,1	19,5	1,2
Партии	17,7	44,3	32,9	5,1
Судебные органы	17,5	30,0	31,3	21,3
Руководители предприятий	10,8	48,2	37,3	3,6
Общественная палата РФ	9,1	15,6	41,6	33,8
Коммерческие структуры, предприниматели	7,4	30,9	53,1	8,6
Общественные организации, движения, НКО	4,9	40,7	48,1	6,2

Третью группу субъектов влияния на решение местных вопросов составляют федеральные органы власти. По степени определяющего влияния вместе с региональными органами власти они занимают с 6-го по 11 места. При этом обращает на себя внимание тот факт, что по сравнению с предыдущими опросами наблюдается некоторое снижение оценок значимости федеральных органов для местного самоуправления. Наиболее существенно снизилась оценка влияния Председателя Правительства РФ (по сравнению с 2012 г. снижение оценки определяющего влияния составило почти 27 п.п.), и если в 2012 г. каждый 9-й опрошенный считал, что Председатель Правительства РФ незначительно влияет на решение вопросов местной жизни, то в 2013 г. такие оценки дал каждый 4-й руководитель муниципального образования. Что касается Правительства России, то также наблюдается снижение оценок влияния (снижение определяющего влияния на 11 п.п.), а Президента РФ (на 9 п.п.). Таким образом, можно предположить, что не оправдались ожидания, ранее возлагавшиеся руководителями муниципальных образований на федеральный центр, в том числе повлияло и изменение персонального состава этих органов и оценка их деятельности в современных условиях.

Снизилась и доля оценок определяющего влияния на решение местных вопросов хозяйственных руководителей (сейчас так определяют их роль только 10,8% против 18,6% в 2012 г.). В целом распределение ответов скошено в сторону оценок их влияния как незначительного: хотя 48,2% опрошенных оценивает их влияние как среднее, 37,3% считает его незначительным. Это, по-видимому, в кризисных и посткризисных условиях 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 частного предпринимательства и коммерческих структур (свыше половины опрошенных считает, что коммерческие структуры незначительно влияют на ситуацию, а 8,9% отмечает, что они не влияют совсем). В результате по степени влияния сегодня они занимают предпоследнее место, оставив позади только общественные организации, и руководителями муниципальных образований они не только не рассматриваются в качестве значимого субъекта влияния, а скорее сами представляются нуждающимися в помощи органов местного самоуправления.

Что касается населения как основного субъекта самоуправления, то оценка его влияния по-прежнему достаточно сдержанная, среди субъектов влияния население занимает тринадцатое место из 20-ти, причем по сравнению с предыдущим годом доля оценивающих население как субъекта, влияющего определяющим образом, снизилась на 6 п.п. В настоящее время распределение оценок влияния населения симметрично: равные доли опрошенных определяют роль населения как определяющую и как незначительную. И сейчас почти никто уже не считает, что нет необходимости в широком участии жителей в принятии решений, поскольку это может только привести к нежелательным конфликтам, лишь 4,8% опрошенных говорит о невозможности активизации жителей в решении местных вопросов. Три четверти руководителей муниципальных образований сегодня видят возможности повышения активности населения в решении местных вопросов, хотя каждый четвертый пока сомневается в этом. В целом, возможно, следует говорить о некотором сокращении 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 ответственности за свое место жительства и готовности к участию в решении его проблем.

Среди наиболее полезных форм участия населения в самоуправлении называют 80,0% участие в обсуждении вопросов социального развития, внесение предложений, 65,9% – участие в работе общественных организаций, 61,2% – участие в работе представительных органов в качестве депутата, 48,7% – участие в сходах, общих собраниях, конференциях жителей и 36,5% – выступление в прессе. В то же время полезность митинговой активности оценивается весьма низко, ее упоминают менее 5% опрошенных.

Показательно отношение руководителей муниципальных образований к роли органов территориального общественного самоуправления: их упоминают две трети опрошенных муниципальных руководителей, обеспечивая, тем самым, органам ТОС второе место среди полезных форм участия жителей в местном самоуправлении. Это означает, что в ряде муниципальных образований удалось преодолеть сомнение в полезности такого органа (еще недавно широко распространенное среди муниципальных

руководителей), поверив в реальные возможности участия ТОСов в решении ряда местных проблем, которые могут взять на себя ряд полномочий местного органа власти.

Вместе с тем, пока еще население в глазах большинства руководителей выступает скорее как объект управления, а не его субъект – полноправный партнер, способный участвовать в выработке и принятии решений.

Основными препятствиями активному участию жителей в самоуправлении главы муниципальных образований, помимо традиционно называемого неверия в реальную возможность оказывать влияние на принимаемые решения (52,9%), считают иждивенчество, привычку населения надеяться на готовое (83,5%), недостаток знаний, некомпетентность (52,9%), индивидуализм (47,4%), безразличие к общим делам (44,7%).

К сожалению, население по-прежнему представляется многим руководителям местной власти в виде некоторой пассивной массы, не только неготовой к реальным делам, но и незаинтересованной в своем участии, 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 в первую очередь в незаинтересованности местных властей в активном сотрудничестве. Следовало бы обратить внимание на такое рассогласование (или даже противопоставление) мнений, которое, в известной мере, может быть снято путем более активного информирования населения и привлечения его к решению отдельных вопросов.

В условиях происходящего в России реформирования системы власти 43% опрошенных руководителей муниципальных образований отмечают позитивные изменения 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.

Вместе с тем 37% говорят о неизменности роли местного самоуправления, а 19% оценивают процесс изменений негативно, считая, что за последние годы наблюдается не повышение, а снижение роли местного самоуправления. При этом следует отме-

тить, что оценка изменений роли местного самоуправления в 2013 г. менее оптимистична, чем в 2012 г.: на 17 процентных пунктов уменьшилась доля позитивно оценивающих эти изменения, прежде всего, за счет увеличения числа негативных оценок.

Современная ситуация с местным самоуправлением, по мнению руководителей муниципальных образований, лишь частично соответствует основным положениям Европейской Хартии местного самоуправления (такую оценку дали 74% опрошенных) 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.

Говоря об ожиданиях дальнейших изменений в работе местных органов власти, необходимо обратить внимание на то, что хотя сегодня 54,4% считают, что произойдут изменения к лучшему, в целом наблюдается снижение по сравнению с прошлым годом доли оптимистичных оценок и повышении пессимистичных (табл. 2).

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, реформа должна позволить повысить эффективность и качество управления в стране, в том числе и на местном уровне, а с другой стороны, в рамках проводимой административной реформы проявляется тенденция к централизации, укреплению вертикали власти, и, следовательно, можно ожидать повышения влияния федерального центра на принимаемые решения и снижение самостоятельности муниципалитетов (табл. 3).

Таблица 2

**Ожидаемые направления изменений
для работы органов местной власти, в % к числу ответивших**

	2013 г.	2012 г.
Произойдут изменения к лучшему	56,6	74,3
Произойдут изменения к худшему	10,8	2,7
Ничего не изменится	22,9	12,2
Другое	3,6	1,4
Затрудняюсь ответить	6,0	9,5

**Распределения ответов на вопрос
«Что сдерживает самостоятельность
местных органов власти и управления в современных условиях?»,
% к числу ответивших, 2012–2013 гг.**

	2013 г.	2012 г.
Ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов	95,3	94,7
Противоречивость принимаемых законодательных актов	57,6	53,3
Неразработанность механизмов реализации законодательства	56,5	54,7
Попытки вмешательства со стороны вышестоящих органов	31,8	25,3
Недостаточность правовых гарантий	28,2	30,7
Неподготовленность кадров на местах, уровень квалификации	21,2	17,3
Привычка работать по-старому	14,1	18,7
Неотрегулированность взаимоотношений на территории	10,6	24,0
Недостаточная инициативность работников	8,2	6,7

Как видим, сдерживающие факторы достаточно устойчивы, можно говорить, пожалуй, только о возрастающих попытках вмешательства со стороны вышестоящих органов и обострении ситуации с кадрами.

Основные трудности для себя как руководителя при работе в современных условиях 63,2% опрошенных видят в ограниченности предоставленных прав, а также в отсутствии надежных правовых гарантий (52,6%).

Отношение опрошенных руководителей муниципальных образований к изменениям, внесенным в последнее время в законодательные акты, неоднозначно (табл. 4).

Так, распределение мнений по поводу решений, предназначенных для увеличения доходной базы местных бюджетов, близко к равномерному: 36,1% считают их началом системной работы по укреплению финансовой базы местного самоуправления, а по 28,9% оценивают их либо как локальную меру, позволяющую временно ослабить напряженность, либо как мелкую уступку, сознательно отвлекающую от системного решения проблем местного самоуправления.

По мнению опрошенных, изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, существенно не меняют взаимоотношений с органами государственной власти (62,7%), с другими органами местного самоуправления данного муниципального образования (75,4%), с органами местного самоуправления других муниципальных образований (89%).

Таблица 4

**Распределение ответов на вопрос:
«В каких сферах изменения, внесенные в последнее время
в действующее законодательство, способствуют улучшению ситуации
в Вашем муниципальном образовании?
А, в каких, наоборот, усложняют работу?», % к числу ответивших**

	Улучшают	Не изменяют	Усложняют
Взаимоотношения с населением	39,5	50,0	10,5
Межбюджетные отношения	25,0	42,1	32,9
Взаимоотношения с органами государственной власти	22,7	62,7	14,7
Взаимоотношения с другими органами местного самоуправления Вашего муниципального образования	20,3	75,4	4,3
Земельно-имущественные отношения	19,7	51,3	28,9
Взаимоотношения с органами местного самоуправления других муниципальных образований	11,0	89,0	0,0

Вместе с тем, в связи с внесенными изменениями, 32,9% руководителей муниципальных образований отмечают усложнение межбюджетных отношений, 28,9 – земельно-имущественных отношений, 14,7% – взаимоотношений 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. Руководители указывают на усложнение процедур финансирования отраслей образования, здравоохранения, социальной поддержки населения, болезненный и недостаточно отрегулированный процесс разграничения прав собственности и перераспределения имущества между уровнями власти.

При этом многие опрошенные руководители муниципальных образований считают, что основные проблемы коренятся не столько в нормах Закона №131-ФЗ, в который постоянно вносятся поправки (с момента его принятия поправки вносились в него 84 раза), сколько в противоречивости нормативно-правового поля, несогласованности норм отдельных законов, потому для успеш-

ного функционирования системы местного самоуправления требуется приведение их в соответствие и устранение противоречий.

Для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, осуществления противодействия кризисным явлениям на местах требуется внесение изменений и поправок в целый ряд нормативно-правовых актов (как федеральных, так и региональных), регламентирующих деятельность органов местного самоуправления и их взаимодействия с хозяйствующими субъектами, финансово-кредитными и другими органами на территории.

В последнее время активно высказывается точка зрения о необходимости разработки и принятия новой концепции местного самоуправления (табл. 5).

Таблица 5

Оценка руководителями муниципальных образований актуальности и полезности новой концепции местного самоуправления

	% к числу ответивших
Крайне важна и своевременна	35,8
Такая работа полезна, но не стоит с ней торопиться	43,2
Сомневаюсь, что создание концепции сможет что-то изменить	18,5

По мнению опрошенных, основное внимание в новой концепции должно быть уделено вопросам сбалансированности объема полномочий и ресурсов для их осуществления (84%), расширения экономической базы местного самоуправления (81,5%), четкого разграничения предметов ведения и полномочий между органами и уровнями власти (69,1%). Кроме того, более половины руководителей муниципальных образований считают, что в концепции должна быть зафиксирована необходимость дифференцированного подхода к муниципальным образованиям с учетом региональной специфики (табл.6).

Основная часть опрошенных поддерживает 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: собственно вопросы местного значения, решаемые

**Распределение ответов на вопрос:
«Что, на Ваш взгляд, должно быть зафиксировано в новой концепции?»**

	% к числу ответивших
Сбалансированность объема полномочий и ресурсов для их осуществления	84,0
Расширение экономической базы местного самоуправления	81,5
Четкое разграничение предметов ведения и полномочий между органами и уровнями власти	69,1
Дифференцированный подход к муниципальным образованиям с учетом региональной специфики	53,1
Основы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти	35,8
Определение роли местного самоуправления в развитии общества	23,5

мые 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 власти субъектов Федерации для выполнения за счет субвенций; добровольные полномочия, принимаемые на себя органами местного самоуправления при наличии средств для их исполнения. Вместе с тем, высказываются сомнения в результативности такого деления, связанные с проблемами обеспеченности финансовыми ресурсами.

В реализации задач, возникающих в современных условиях перед органами местного самоуправления, их руководители ожидают реальной помощи от субъектов различного уровня (табл. 7).

Наиболее значительные ожидания в настоящее время руководители местных органов власти связывают с органами государственной власти, причем, прежде всего, персонифицированными: руководителем субъекта Федерации и Президентом РФ (показательно, что в 2013 г. можно говорить о повышении доверия и, соответственно, уровня ожиданий реальной помощи от Президента РФ, в результате чего сегодня он занимает 1-е место среди субъектов, на которых возлагают основные надежды руководители муниципального уровня, против 6-го места в 2010 г.).

**Распределение ответов на вопрос:
«От кого в первую очередь
Вы ожидаете реальной помощи в реализации задач,
стоящих перед органами местного самоуправления?»,
% к числу ответивших**

	2013 г.	2012 г.
От Президента РФ	76,5	69,4
От руководителя субъекта РФ	65,4	72,2
От федеральных органов законодательной власти	63,0	54,2
От Правительства РФ	45,7	44,4
От законодательного органа субъекта Федерации	42,0	43,1
От межрегиональных ассоциаций	34,6	26,4
От исполнительных органов субъекта Федерации	25,9	36,1
От Председателя Правительства РФ	18,5	30,6
От Общероссийского Конгресса муниципальных образований	18,5	9,7
От совета муниципальных образований субъекта Федерации	16,0	13,9
От представителя Президента РФ в федеральном округе	12,3	13,9
От Общественной Палаты РФ	2,5	5,6

Наиболее существенно снизился уровень ожиданий реальной помощи от Председателя Правительства РФ и от органов власти субъекта Федерации, в том числе и его руководителя. По-видимому, работа в условиях кризиса и выхода из него несколько развеяла иллюзии относительно реальности получения помощи от этих органов государственной власти.

Вместе с тем повысились надежды на получение реальной помощи от межмуниципального взаимодействия, прежде всего от межрегиональных ассоциаций, причем ожидания, связываемые с ними выше, чем с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований и с внутрирегиональными Советами (они занимают соответственно 9–10-е место из 12). Это, на наш взгляд, требует более углубленного изучения причин недостаточной роли этих субъектов в решении проблем местного самоуправления и поиска направлений повышения их эффективности.

Вместо заключения

На основе проведенного анализа приходится констатировать, что в России в настоящее время отсутствует целостная научно обоснованная концепция местного самоуправления (прежде всего это касается слабой проработанности механизмов функционирования системы). Несовершенны как федеральная, так и региональные нормативные базы местного самоуправления: в ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» за последние годы внесено более 400 поправок, 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 определенных ситуациях и нарастает) отчуждение населения от местной власти, что влечет за собой повышение социальной напряженности и возможность нарастания протестной активности населения.

Эти проблемы не удалось решить проводимой в России муниципальной реформе. Более того, явно проявляется стремление к централизации, попытки встраивания местного самоуправления в вертикаль государственной власти, рассматривая его в качестве нижнего уровня государственной власти, вплоть до предложений об отмене выборов мэров и прямого подчинения их губернаторам. В ряде субъектов РФ наблюдаются попытки вмешательства региональных органов власти в деятельность местного самоуправления. В результате можно ожидать повышения влияния федерального центра на принимаемые решения и снижение самостоятельности муниципалитетов.

В этих условиях перспективы развития системы местного самоуправления в русле провозглашенных направлений развития России многими руководителями муниципальных образований оцениваются неоднозначно, причем наблюдается тенденция к снижению их оптимизма.

В силу этого значительную актуальность приобретает необходимость разработки научно обоснованной концепции местного самоуправления. 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. В концепции должна быть зафиксирована необходимость дифференцированного подхода к муниципальным образованиям с учетом региональной специфики. Это даст возможность разработки механизмов функционирования системы местного самоуправления и определения направлений ее совершенствования в трансформирующемся обществе.