зации товаров и услуг.

Принимаемые антикризисные меры будут эффективны и дадут результат только в том случае, если они будут скоординированы и сбалансированы на всех уровнях власти - федеральной, региональной и муниципальной, а также если будут коррелироваться с задачами долгосрочного социально-экономического развития и носить системный, а не единоразовый характер.

Объединение имеющихся инструментов управления развитием регионов на современном сложном посткризисном этапе (при условии мобилизации имеющихся ресурсов) - вот единственно-верный способ комплексного социально-экономического развития региона.

Литература

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – Омега-Л, 2006. – 584с.

2. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность. – Изд-во: Культура Академический проект, 2006. – 544с.

3. Гаврилов А.И. Региональная экономика и управление. М: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 239 с.

4. Якуба Р.О. Оценка теоретико-методологических подходов к управлению социально-экономическим развитием региона // Электронный каталог статей, www.integrum.ru.

5. http://region.mcnip.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=58

6. Трещевский И. Ю. Государственное регулирование экономики в период формирования рыночных отношений / И.Ю. Трещевский. - Воронеж: Изд-во Вор. гос. ун-та, 1998, - 208с.

УДК 352

Шустов В.Г.

От нонцентрализма к новой концепции местного самоуправления

Основной целью статьи является изучение политического потенциала муниципальной власти в рамках муниципального и регионального политических пространств и его применения в новой концепции.

Ключевые слова: муниципальная реформа, местное самоуправление, местные сообщества, нонцентрализм, концепция местного самоуправления.

Сегодня Федеральный закон № 131 «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» выполнил свою главную задачу, муниципальная реформа состоялась и носит необратимый характер, но чёткого понимания, куда идти дальше, нет. Муниципальная реформа начала пробуксовывать, поэтому сейчас необходимо в приоритетном порядке разработать новую концепцию развития местного самоуправления, которая должна быть поддержана, в первую очередь, местным сообществом и его институтами. Концепция

(от латинского слова conceptio – понимание, система) – главный замысел, руководящая идея, которая определяет стратегию действий. Необходимость принятия новой концепции местного самоуправления не вызывает сомнения, так как последний документ, который определял основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ, принимался в октябре 1999 г. (Указ Президента РФ № 1370). Данный документ разрабатывался в других социально-экономических и общественно-политических условиях и сегодня утратил свою актуальность. Основу новой концепции должны составлять стратегические ориентиры, указывающие основные направления муниципальной реформы.

Одним из главных ориентиров должен стать вопрос компетенции и полномочий местного самоуправления. Здесь необходимо навести порядок: «…насчитывается более 500 законов, в той или иной степени затрагивающих различные вопросы организации и осуществления местного самоуправления, при этом многие из них не просто не совпадают с требованиями Федерального закона № 131, а противоречат сами себе» [1, с. 11]. Разные уровни публичной власти должны конкурировать между собой при реализации конкретных полномочий, но вся система публичной власти должна действовать как единое целое.

Важным ориентиром концепции является качественное предоставление муниципальных услуг. В Постановлении Правительства РФ от 15 декабря 1999 г. «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» прямо устанавливалось, что необходимо «…совершенствование межбюджетных отношений, имеющее конечной целью выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований на основе единой методики расчетов, включающей обязательный учёт государственных минимальных социальных стандартов» [2], но этот институт так и не был принят.

Формирование единой системы качества и доступности муниципальных услуг является сегодня главной целью проводимой в России муниципальной реформы. Повышение качества муниципальных услуг является также задачей бюджетной реформы, а именно перехода от модели управления затратами к модели управления результатами. Для эффективного оказания таких услуг необходимо осуществить стандартизацию самих органов власти на местах. Для эффективного предоставления муниципальных услуг необходимо:

- провести мониторинг правовых норм стандартов услуг;
- определить объём расходных обязательств по предоставлению муниципальной услуги;
- произвести определение стандартов, стоимости, приоритетности муниципальной услуги;
- произвести выбор способа предоставления услуг;

- создать систему мониторинга для оценки соответствия качества предоставляемых услуг принятым стандартам;

- провести оценку деятельности местных органов по предоставлению услуг.

Органы местного самоуправления не должны превратиться в фабрику по производству муниципальных услуг, необходимо создать условия для широкого и активного участия местных жителей в этом процессе. Это кратчайший путь повышения эффективности муниципального управления, расширения спектра и качества муниципальных услуг.

Ещё одним важным ориентиром концепции является увеличение внутреннего политического потенциала местного самоуправления. Муниципальная реформа усиливает политическую составляющую в деятельности местного уровня власти, оттачивает властные отношения внутри местного сообщества, выстраивает механизм согласования интересов, повышает политическую культуру. Это приводит к тому, что формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения сегодня реально работают на местном уровне и внутренний политический потенциал местного самоуправления увеличивается. Это главная цель любой муниципальной реформы, которая затем наделяет местный уровень публичной власти наивысшей степенью легитимности. Внутренний потенциал муниципального политического пространства должен возрастать, а политический потенциал взаимодействия региональных и местных органов власти должен уменьшаться.

Муниципальная реформа при отсутствии согласованной и долгосрочной государственной стратегии муниципального реформирования представляет собой сочетание противоречивых и разнонаправленных тенденций, всё это приводит к тому, что реформа имеет не комплексное, а фрагментарное развитие. Муниципальная реформа стабилизирует общественно-политические и социально-экономические отношения в обществе, так как опирается на базисные гражданские институты. Идея независимости и самостоятельности местного самоуправления, закреплённая в Конституции РФ, оказалась несостоятельной в российской практике и это надо менять и возвращаться к конституционным положениям. Местные органы власти обладают всеми признаками политической власти: публичность и доступность, осуществление финансово-экономической деятельности, контроль местных ресурсов, самоуправление от всего местного сообщества. Развитие муниципальной демократии является совместной функцией органов государственной и местной власти, и от слаженности их усилий, от уровня координации принимаемых решений зависит развитие демократических институтов на местном уровне.

Усиление партийного влияния на местном уровне политизирует муниципальную реформу и непременно приведёт к качественному изменению политического статуса местных органов власти. Переход на смешанную или пропорциональную систему выборов местного уровня власти непременно приведёт к противостоянию различных политических сил. Один из политиче-

ских сегментов муниципального политического пространства непременно должен заполняться политическими партиями, иначе этот сегмент может быть заполнен другими общественными объединениями (религиозные общества, этнические группы, национальные организации, традиционные институты), что в условиях демократического правового государства недопустимо, но и отказ, даже частичный, от мажоритарной системы муниципальных выборов тоже недопустим. Развитие партийной системы в рамках муниципального политического пространства должно создать условия для устойчивой связи партий с местным сообществом, выработке программ партийного развития, отражающих интересы местных сообществ, что приведёт к повышению доверия партий на муниципальном уровне.

Важным ориентиром является закрепление модели организации местного самоуправления в РФ. Любая модель местного самоуправления всегда следует за уровнем развития государственных и общественных институтов, всегда зависит от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима. Конституционная модель местного самоуправления новой России была заявлена, но не получила своего завершения, для этого необходимо было совершенствовать демократические институты на местном уровне, опираться на этнокультурные, исторические традиции. Российская модель организации местного самоуправления имеет смешанный характер и включает отдельные черты англосаксонской, континентальной и советской моделей, она наиболее приближена к германской модели, которая учитывает конституционный принцип выраженной муниципальной автономии, и в то же время характерна для российской политической традиции, отличающейся сильной государственной властью. Внедрение модели нонцентрализма смещает дуалистическую модель, которая сегодня заявлена и внедрена с сильной государственной составляющей в сторону реализации общественного потенциала местного сообщества. Эта модель может стать национальной моделью местного самоуправления, которую необходимо рассматривать ещё и как элемент системы сдержек и противовесов в отношениях между федеральным и региональными центрами государственной власти.

Необходимым ориентиром концепции должны стать вопросы о повышении статуса представительного органа местного самоуправления и ассоциации муниципальных образований субъекта РФ. Законодательство закрепило исключительные полномочия за представительным органом местного самоуправления по контролю за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Соответственно и статус этого органа должен быть гораздо выше. Осуществление внутреннего муниципального контроля происходит по трём направлениям: представительном, административном и общественном. Под внутренним муниципальным контролем «…понимается проверка соответствия количественных и качественных характеристик объектов и процессов установленным требованиям. Он ориентирован на соблюдение государственных и муниципальных норм и стандартов,

строится на принципах законности, плановости, полноты и достоверности информации, целевого использования муниципального имущества и финансовых средств, эффективности контрольной деятельности» [3, с. 48]. Объектами внутреннего муниципального контроля со стороны представительного органа муниципального образования являются:

- исполнение решений представительного органа муниципального образования;
- формирование, утверждение и исполнение бюджета муниципального образования, бюджетные кредиты и инвестиции;
- реализация муниципальных целевых программ, ведомственных программ и планов социально-экономического развития;
- выполнение утвержденных инвестиционных программ по развитию систем коммунальной инфраструктуры;
- эффективность использования средств муниципального бюджета и имущества;
- деятельность главы и администрации муниципального образования по решению вопросов местного значения;
- исполнение муниципального заказа;
- выполнение наказов избирателей;
- рассмотрение предложений о выражении недоверия должностным лицам муниципального образования.

В системе внутреннего муниципального контроля именно представительный контроль является основным. Федеральный закон № 131 к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления отнёс: «…контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения» [4]. Представительный муниципальный контроль сегодня не работает, так как отсутствует правовая база по этому направлению, а роль и влияние представительных органов местного самоуправления сведена к минимуму, доминирует исполнительная власть. Контрольные полномочия представительных органов местного самоуправления можно реализовать только при реализации принципа безусловного приоритета в системе местных органов власти представительных органов местного самоуправления, как этого требуют Европейская хартия местного самоуправления и Конституция РФ. Реализация контрольных полномочий на местном уровне требует введения отдельных элементов принципа разделения властей.

Через ассоциации муниципальных образований субъектов РФ местное сообщество должно реализовывать свой общественный и политический потенциал. Автор предлагает наделить ассоциации муниципальных образований субъектов РФ правом законодательной инициативы в представительном органе субъекта РФ. Такое положение должно быть включено в устав (конституцию) субъекта РФ. Если ассоциация муниципальных образований отклонит проект закона, связанный с муниципальной реформой, то дальнейшая процедура проходит только через согласительную комиссию. Сегодня в

большинстве субъектов республик Юга России проведение социологических опросов в рамках оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется структурными подразделениями органов региональной государственной власти, что создаёт широкое поле для политических манипуляций, поэтому автор предлагает возложить полномочия по проведению социологических опросов в рамках оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на ассоциации муниципальных образований субъектов РФ.

Концепция должна обеспечить необходимые условия для формирования на муниципальном уровне общественных институтов. Основным институтом местного сообщества должны стать общественные палаты муниципальных образований на уровне городского округа и муниципального района. Местные сообщества являются основой, базисом всей системы местного самоуправления, поэтому формирование местных сообществ и создание необходимых условий для этого является главной задачей, как и институтов гражданского общества, так и региональных, местных властей. Право на осуществление местного самоуправления относится к категории коллективных прав граждан, поэтому только местное сообщество может реализовывать этот потенциал, формирование и деятельность общественных институтов местного сообщества приводит к политической активности жителей, которые берут на себя ответственность за реализацию муниципальной реформы. Таким общественным институтом должна стать общественная палата муниципального образования, которая формируется на демократической, правовой основе. Общественная палата должна стать основным институтом местного сообщества. Общественные палаты на уровне муниципальных образований (городские округа и муниципальные районы) должны иметь право делегировать своих представителей в общественные палаты субъектов Федерации, одна половина такой палаты должна формироваться региональными общественными объединениями, вторая – состоять из делегированных представителей общественных палат муниципальных образований от городских округов и районов.

Ещё одним новым институтом местного сообщества, завоёвывающим авторитет и признание местных жителей, становится территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС). Отношения между органами местного самоуправления и органами ТОС должны строиться не как гражданско-правовые, а как публично-правовые, при участии в программах социальной защиты и социального благоустройства территории, поэтому получать муниципальный заказ ТОС должны получать в приоритетном порядке. Необходимо определить перечень преференций для ТОС при размещении муниципального заказа в рамках своей уставной деятельности. Необходимо разработать и принять федеральный закон о ТОС. ТОС прошло стадию становления и формирования, а сегодня этот институт признан населением и является народной школой местного самоуправления. Партизация муниципального уровня неизбежно будет влиять и на ТОС, необходимо сохранить социаль-

ную основу и народную природу ТОС и не допустить партизации этих органов, что сегодня уже активно происходит. Развитие ТОС отвечает принципу субсидиарности, соответствует роли местного самоуправления как базовой основы демократии, привлекает граждан к управлению делами местного сообщества, осуществляет функцию политической социализации. В уставах муниципальных образований необходимо восстановить демократический институт наказов избирателей.

Важным компонентом концепции должна стать финансовая обеспеченность муниципальных бюджетов и как следствие финансовая независимость. Федеральная власть в борьбе с центробежными тенденциями путём жёсткой бюджетной централизации добилась того, что значительная часть расходов муниципальных бюджетов связана с решениями, принятыми на федеральном и региональном уровнях. Такая финансовая политика не позволяет местному самоуправлению быть финансово независимым, наиболее оптимальный путь возможен только в рамках бюджетного и налогового законодательства с учётом общих принципов местного самоуправления. Влияние региональных органов государственной власти на финансовую обеспеченность муниципальных бюджетов должна быть минимальной.

Последние политические преобразования в России показывают, что механизм нового российского федерализма всё ещё в процессе построения, поэтому неизбежны структурные изменения и в самой муниципальной реформе. Процесс децентрализации, затрагивающий муниципальный уровень неизбежно будет продолжен в краткосрочной перспективе, но уже на более высоком качественном уровне. Муниципальное реформирование пока осуществляется только сверху и составляет основу рецентрализации, но в самое ближайшее время вектор данного направления изменится. Громадный экономический, общественный и политический потенциал местного уровня публичной власти необходимо использовать на качественно новом уровне, ведь именно здесь наиболее эффективно можно реализовывать социально-экономические и общественно-политические проекты, отстаивать интересы местных сообществ. Реализация демократического потенциала местных сообществ, ревизия компетенции и полномочий местного уровня власти приведёт к тому, что этот уровень публичной власти станет самым эффективным как в экономическом, так и в политическом пространстве, а инициативы по муниципальному реформированию перейдут к местному сообществу. Главная задача концепции муниципального реформирования – создание сильных институтов местной власти и в правовом, и в политическом, и в экономическом, и в социальном плане. Это позволит федеральным властям сместить центры принятия и реализации решений на уровень, самый легитимный и близкий к населению. Именно на этом уровне власти наиболее эффективно решаются вопросы местного значения, поэтому дальнейшее развитие федеративных отношений автор связывает с укреплением местного уровня власти через новую концепцию развития местного самоуправления.

Литература
1. Тимченко В.С. Выступление на заседании совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления // Муниципальная Россия. 2013. № 1(37).
2. Собрание законодательства РФ. 1999. № 51. Ст. 6359.
3. Парахина В.Н., Галеев Е.В., Ганшина Л.Н. Муниципальное управление: Учебное пособие. М., 2008.
4. Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

УДК 352

Ляхов В.П.

Местное самоуправление в России как предмет научного дискурса

В статье на концептуальном уровне проводится теоретический анализ проблемы местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, российское общество, демократия, органы местного самоуправления.

Понятие «местное самоуправление» до сих пор выступает источником научных дискуссий и общественных прений, связанных с отсутствием в обществе однозначного понимания роли института местной власти в государственном строительстве, а также его статуса в системе социального и политического управления. Анализ имеющихся подходов к исследованию местного самоуправления в России показывает, что имеются принципиальные разногласия в научной среде относительно природы и сущности этого явления. Так, одни исследователи полагают, что местное самоуправление - это институт гражданского общества, функционирующий в интересах социальной стабильности и благополучия населения [1]. Другие склонны рассматривать местное самоуправление как институт публичной власти, который, хоть и обладает своей спецификой, при этом совершенно не идентифицируется с институтом гражданского общества [2]. Данная позиция основывается на том основании, что институт гражданского общества базируется на добровольном объединении граждан, которое не инициируется со стороны государства и не регулируется им, в то время как, согласно Конституции РФ, институт местного самоуправления является обязательно создаваемым институтом для управления на местном уровне и решения вопросов местного значения.

Существует также точка зрения, согласно которой исследователи отталкиваются от признания двойственной природы местного самоуправления, когда, согласно дуалистической теории, местное самоуправление несет в себе оба начала – и государственное, и общественное, являясь, своеобразным продолжением государственного управления на региональном и муниципальном уровнях и легитимным выразителем идей местных сообществ [3, с.64].