

УДК: 316.4.06

И.А. Газиева

Волго-Вятская академия государственной службы

Кафедра социологии

**ФЕДЕРАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ
ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Научный консультант – профессор Т.Г. Калачева

РЕЗЮМЕ: В статье рассматриваются две группы причин, заметно снижающих уровень эффективности реформирования системы местного самоуправления: причины федерального и регионального уровня. Региональный срез проблемы изучается на основе результатов двух исследований, проведенных при участии автора, которые охватывают целый ряд проблем реформирования системы местного самоуправления Нижегородской области.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: социальная эффективность, административная реформа, система местного самоуправления

SUMMARY:

KEYWORDS: social effectiveness, administrative reform, system of local government

На протяжении многих лет в нашей стране идет административная реформа, одним из направлений которой является реформирование системы местного самоуправления. Наряду с этим ведется серьезная дискуссия о ее результативности и эффективности, в рамках которой большинство экспертов сходятся во мнении о том, что результатов у реформы много, но об их высокой эффективности говорить еще преждевременно.

Так, одним из основных результатов реформы считается принятие 6 октября 2003 г. нового Федерального закона «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации»,¹ который является уже четвертым. Первым законом, с которого началась новая история местного самоуправления в России, был Закон СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».² Затем были приняты Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»³ и Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».⁴

Надо сказать, что хотя новый закон по-прежнему является рамочным, он, в отличие от предыдущих, затрагивает гораздо более широкий круг отношений в данной области и регулирует их значительно конкретнее: его действие направлено на непосредственное и максимально полное решение многих вопросов организации местного самоуправления через определение пределов полномочий самоуправленческих структур, прав граждан на участие в местном самоуправлении и т.д. Кроме того, объем его в несколько раз превышает каждый из ранее действовавших актов.

Вместе с тем, сегодня существуют серьезные затруднения в отношении реализации данного закона, хотя, согласно прогнозам коллегии Счетной палаты, с 1 января 2008 года закон №131-ФЗ в полном объеме будет реализовываться в 68 субъектах РФ.⁵

Также одним из наиболее важных результатов реформы является количественное увеличение муниципальных образований: до реформы их было около 11 тысяч, на сегодняшний день их количество достигает 24 208. Управление своей территорией граждане доверили более чем 252 тысячам депутатов муниципальных образований.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Гарант-Максимум. Вся Россия. [Электрон. ресурс] / НПП "Гарант-Сервис". - М., 2008.

² Закон СССР от 9 апреля 1990 г. N 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Гарант-Максимум. Вся Россия. [Электрон. ресурс] / НПП "Гарант-Сервис". - М., 2008.

³ Закон РФ от 6 июля 1991 г. N 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Гарант-Максимум. Вся Россия. [Электрон. ресурс] / НПП "Гарант-Сервис". - М., 2008.

⁴ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Гарант-Максимум. Вся Россия. [Электрон. ресурс] / НПП "Гарант-Сервис". - М., 2008.

⁵ Российская газета от 23 апреля 2008г. // <http://www.rg.ru/2008/04/23/samoupravlenie-anons.html>

Полномочия муниципальных образований, определенные Федеральным законом N 131-ФЗ, заставили глав муниципалитетов с момента вступления в должность заняться анализом собственных возможностей и расходов. По данным Минфина России, уточненные доходы местных бюджетов в 2006 г. были утверждены в сумме 1 458 млрд. руб., а расходы - в сумме 1 520 млрд., то есть с дефицитом в 62 млрд. В тоже время, по итогам года дополнительные доходы составили почти 80 млрд. руб., в том числе 33 млрд. - по муниципальным районам, 41 млрд. - по городским округам, менее 6 млрд. - по поселениям. Увеличение доходов местных бюджетов позволило снизить объем кредиторской задолженности местных бюджетов с 63 млрд. руб. на начало 2006 г. до 54 млрд., в том числе по оплате труда работников бюджетной сферы, по оплате коммунальных услуг бюджетным учреждениям и по предоставлению субсидий на оплату ЖКУ.¹ Также необходимо добавить, что в 2007 году доходы и расходы местных бюджетов увеличились по сравнению с 2006 годом в 1,3 раза. При этом доля безвозмездных перечислений в доходах составила как и в 2006 году 58%.²

Также, реформа создала условия для повышения способности городов осуществлять заимствования и выпускать долговые обязательства, в результате чего ожидается более активное привлечение средне- и долгосрочных заимствований, необходимых для удовлетворения потребностей в развитии инфраструктуры.

Это лишь немногие результаты реформы системы местного самоуправления. Казалось бы, сделано все необходимое для ее успешной реализации: затрачено много сил и средств на разработку и внедрение механизмов реализации реформы. Но, несмотря на это, эффективность реформирования местных органов власти остается невысокой.³ В связи с чем возникает справедливый вопрос: в чем причины недостаточной эффективности?

¹ Мирошников С. Муниципалитеты: проблемы финансирования // «Бюджет», N 4, апрель 2007 г. // Гарант-Максимум. Вся Россия. [Электрон. ресурс] / НПП "Гарант-Сервис". - М., 2008.

² Российская газета от 23 апреля 2008г. // <http://www.rg.ru/2008/04/23/samoupravlenie-anons.html>

³ Анализ эффективности муниципального реформирования в регионах РФ приводится на официальных сайтах субъектов РФ. См, например: www.gov.karelia.ru/Leader/Reform/080415_prot.html - 18k-.html ,

Безусловно, существует большое количество причин, вытекающих друг из друга и сдерживающих ход реформы. Так, многие небольшие поселения, созданные в рамках реформы, отличаются низким качеством управления, что объясняется нехваткой квалифицированного персонала, а также практически полным отсутствием налоговой базы (последнее особенно характерно для сельских районов). В тоже время, в муниципальных районах, где органы власти двух уровней вынуждены делить одну налоговую базу, результаты проведения реформы уже сейчас обещают быть неоднозначными. Дело в том, что образованные в 2006 г. органы власти нового, поселенческого, уровня вероятнее всего поглотят часть районных бюджетов, что чревато еще большим увеличением долговой нагрузки по отношению к бюджетным доходам. А это нежелательно, поскольку, по данным Счетной палаты России¹, оценившей затраты органов местного самоуправления на исполнение закона N 131-ФЗ в 2007 году, скрытый дефицит по муниципальным бюджетам уже составил более 360 млрд. руб.

Весьма серьезной проблемой является передача жилищного фонда и объектов жилищно-коммунального хозяйства муниципалитетам, а также их разграничение между муниципальными образованиями. Определение способов управления жилищным фондом по выбору, прописанное в Жилищном кодексе, осложняется тем, что процедура передачи жилых домов с баланса районов на баланс сельских поселений до сих пор не завершена. Что касается разграничения имущества, то оно требует серьезного учета и инвентаризации в установленном законом порядке. Раньше этот процесс был достаточно условным, однако в будущем передача имущества в аренду, концессию и т.д. без четкого учета и инвентаризации окажется невозможной. Соответственно, существует объективная необходимость в проведении регистрации и инвентаризации, обеспечении своевременного составления технических паспортов имущества, что требует опять-таки серьезных финансовых затрат.

gov.mari.ru/main/gov/admref/ - 31k.html , reform.gov-murman.ru/ - 21k.html , www.adm.yar.ru/a_center/admref/napravlenie/upravlen/tver.htm - 32k.html, admin.smolensk.ru/admin_reforma/public24102006.htm - 31k.html

¹ Российская газета от 23 апреля 2008г. // <http://www.rg.ru/2008/04/23/samoupravlenie-anons.html> и др.

Таким образом, является очевидной преждевременность утверждения, что все муниципальные образования в состоянии принять на себя ответственность за собственную деятельность.

Это лишь немногие причины, тормозящие ход реформы местного самоуправления, устранение которых, по большому счету, зависит от решений, принимаемых на федеральном уровне власти. Но наряду с этим есть и ряд причин, связанных непосредственно с качественными сторонами деятельности представителей органов местного самоуправления. Во многих муниципальных образованиях имеет место латентный информационный конфликт между главами и рядовыми служащими администраций, который выражается в рассогласованности действий представителей разных уровней муниципальной власти. Причем, такая проблема существует в абсолютном большинстве администраций органов местного самоуправления, что позволяет говорить о кризисности всей системы.

Для более детального изучения описанной проблемы при участии автора было проведено два социологических исследования,¹ отражавших мнения глав администраций муниципальных образований и рядовых служащих соответствующих администраций г.Нижнего Новгорода и Нижегородской области. В ходе исследования были выявлены серьезные различия во мнениях глав и служащих не только на основные проблемы муниципальных образований, но и на сущностные особенности объектов их управления как целостной системы.

Так, главы и сотрудники администраций сходятся во мнении, что их муниципальное образование располагает природными условиями (32% глав и 30% служащих) и уникальными природными ресурсами для улучшения социально-экономической ситуации (17% глав и 14% служащих). (См.: Рисунок 1)

¹ Первое исследование проведено по инициативе Совета муниципальных образований Нижегородской области в апреле 2007г. среди руководителей муниципальных образований Нижегородской области (N=325). Второе исследование проведено в мае-июне 2007г. среди служащих городских и районных администраций Нижегородской области (N=536). Оба исследования проведены научно-исследовательской методической лабораторией Волго-Вятской академии государственной службы под руководством д.соц.н., профессора Т.Г. Калачевой.

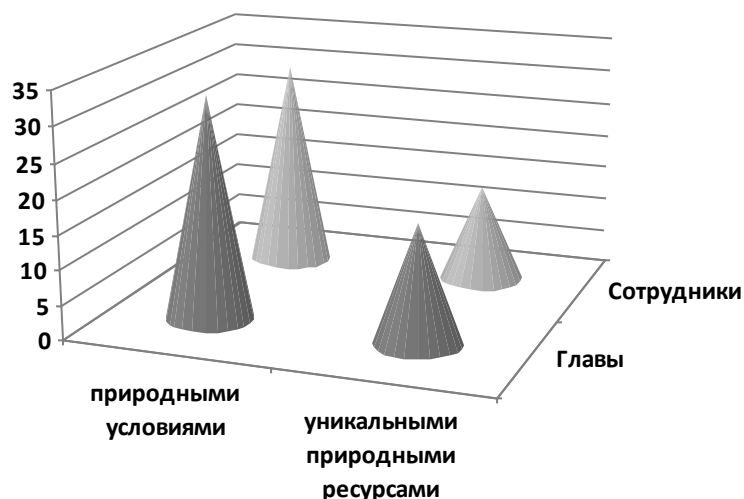


Рисунок 1. Графическое изображение распределения мнений глав и служащих администраций муниципальных образований о том, какими ресурсами и условиями располагает их муниципальное образования для улучшения социально-экономической ситуации, %

Однако, значительна разница в оценке главами и сотрудниками выгодности географического положения и промышленного профиля муниципального образования. В первом случае высокую оценку дали около трети глав (31%) и половина служащих (52%), во втором случае – 12% и 43% соответственно. (См.: Рисунок 2.)

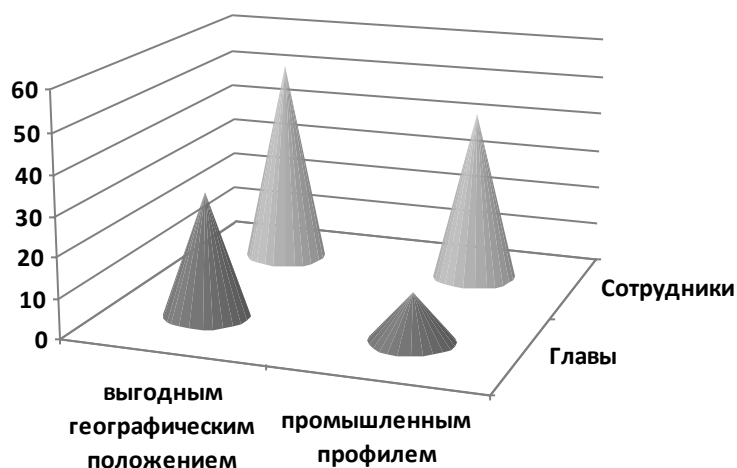


Рисунок 2. Графическое изображение распределения мнений глав и служащих администраций муниципальных образований о том, какими ресурсами и условиями располагает их муниципальное образования для улучшения социально-экономической ситуации, %

Таким образом, здесь с очевидностью можно говорить о неполной информированности, как руководителей муниципальных образований, так и обычных служащих об объекте управления, что в свою очередь во многом объясняется тем, что на местах не всегда проводятся специальные исследовательские работы, результаты которых могли бы четко охарактеризовать основные составляющие ресурсной базы муниципального образования. Чаще всего такие работы не проводятся в силу элементарной нехватки средств в муниципальном образовании для оплаты экспертных услуг. Другой причиной отсутствия таких работ является низкая осознанность муниципальными служащими высокой значимости таких сведений.

Также серьезные расхождения во мнениях респондентов наблюдаются при анализе ответов на вопросы, касающиеся возможных причин беспокойства, возникающего среди населения. Примечателен тот факт, что анализируемые причины оценивают как высоко актуальные в большей мере рядовые служащие, чем главы администраций. Кроме того, разница во мнениях руководителей и служащих по отдельным позициям достигает нескольких раз. В ходе анализа оценок широкого круга проблем, они были сгруппированы по общим основаниям и распределены по соответствующим типологическим группам.

Первая группа проблем касается вопросов *финансового благополучия* и характеризуется высокой согласованностью мнений глав и служащих. К таким проблемам относятся: низкий уровень доходов работающего населения (77% и 72% соответственно); повышение цен на услуги ЖКХ (65% и 87% соответственно); низкий уровень доходов пенсионеров (56% и 68% соответственно); рост цен на продукты и товары первой необходимости (55% и 69%). (См.: Рисунок 3)

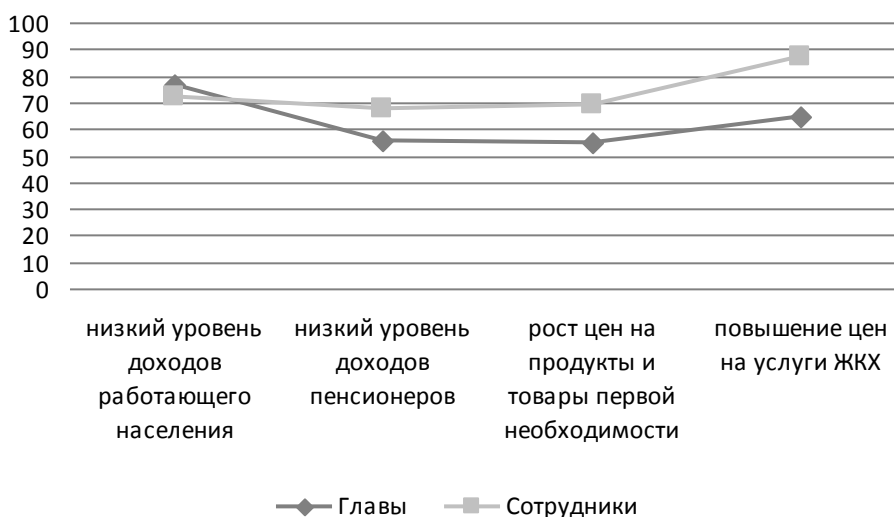


Рисунок 3. Графическое изображение распределения оценок главами и служащими администраций муниципальных образований актуальности проблем финансового благополучия, %

Актуальность представленных проблем оценивается практически одинаково всеми респондентами, поскольку они имеют общенациональный характер и их решение является первостепенным. Кроме того, решение этих проблем напрямую зависит не столько от деятельности органов местного самоуправления, сколько от решений, принимаемых на федеральном уровне.

Вторую группу проблем составляют проблемы, касающиеся непосредственно условий жизни населения – *проблемы социальной сферы*. В эту группу входит жилищная проблема (39% и 64% соответственно); плохое состояние ЖКХ (37% и 64% соответственно); ограниченные возможности для культурного развития и проведения досуга (26% и 43% соответственно); транспортное обслуживание (8% и 28% соответственно); медицинское обслуживание (32% и 80% соответственно); образование, проблемы его качества и доступности (7% и 52% соответственно). (См.: Рисунок 5).

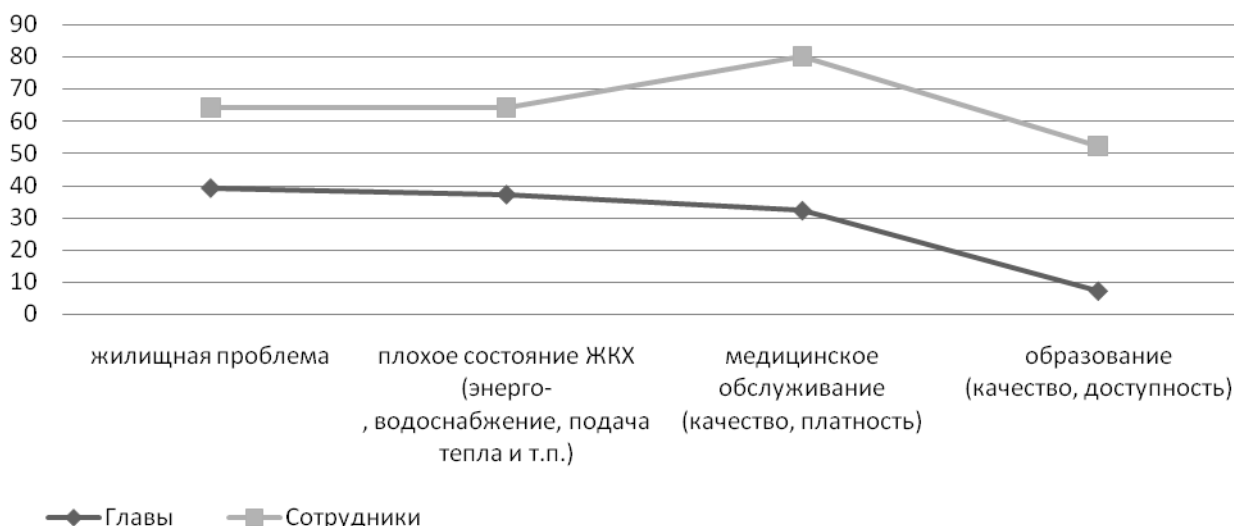


Рисунок 5. Графическое изображение распределения оценок главами и служащими администраций муниципальных образований актуальности проблем социальной сферы, %

Третья группа проблем представлена такими проблемами общесоциального характера как пьянство, алкоголизм (73% и 81% соответственно); проблемами молодежи и подрастающего поколения (47% и 76% соответственно); проблемой напряженных отношений между людьми и озлобленности (29% и 54% соответственно); кризиса морали и нравственности (22% и 66% соответственно). (См.: Рисунок 4)

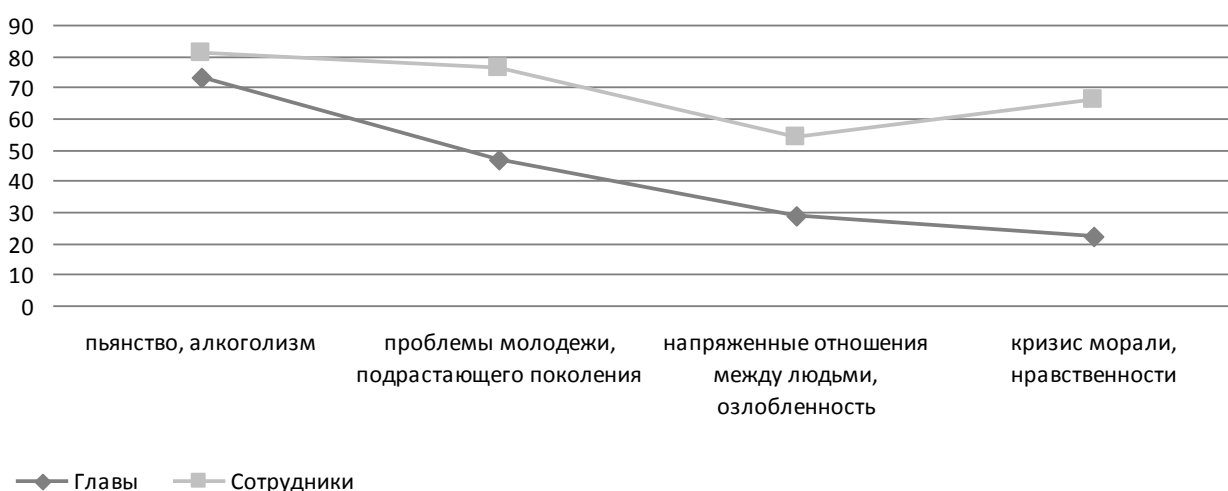


Рисунок 4. Графическое изображение распределения оценок главами и служащими администраций муниципальных образований актуальности проблем общесоциального характера, %

Четвертая группа проблем представлена проблемами обеспечения правопорядка. В эту группу проблем входят: наркомания и наркоторговля (10% и 71% соответственно); рост преступности (10% и 74% соответственно); коррупция (2% и 40% соответственно); произвол милиции (1% и 40%). (См.: Рисунок 6)

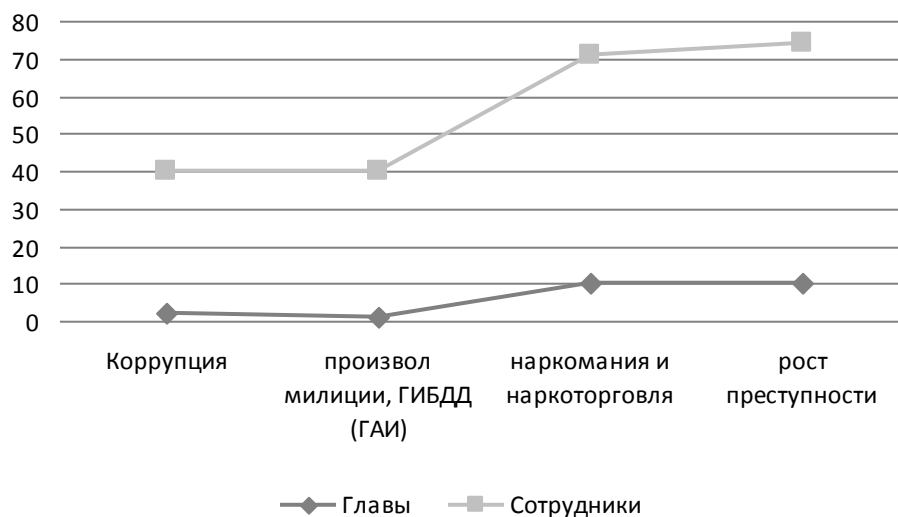


Рисунок 6. Графическое изображение распределения оценок главами и служащими администраций муниципальных образований актуальности проблем обеспечения правопорядка, %

Надо отметить, что, со второй группы проблем, начинает просматриваться рассогласованность во мнениях между главами и служащими муниципальных администраций, а в оценках актуальности четвертой группы проблем главы и рядовые служащие расходятся наиболее серьезно. Очевидно, что рост рассогласованности в ответах увеличивается соответственно приближению проблем к сфере реализации профессиональных полномочий респондентов. Так, наблюдая высокую степень согласованности ответов по первой группе проблем, решение которых возлагается на представителей властных структур федерального уровня, обращает на себя внимание серьезная рассогласованность по второй и третьей группе, достигающая своего пика в четвертой группе проблем, решение которых входит в непосредственную сферу компетенции респондентов.

Думается, что причина такой рассогласованности кроется далеко не в том, что главы муниципалитетов с высоты своего социального статуса не обращают внимания на ряд проблем общечеловеческого характера и, соответственно, не уделяют должного внимания проблемам, решение которых входит в непосредственную сферу их компетенции. Напротив, они намеренно замалчивают, ретушируют те проблемы, которые, безусловно, характерны для их муниципалитетов, лишая их тем самым острой актуальности. Скорее всего, здесь проявляется не управленческая позиция глав администраций муниципальных образований, поскольку такие проблемы есть и они о них в достаточной мере информированы. В данных ответах проявляется политическая позиция руководителей администраций. Противоположные ответы говорили бы об их признании в несостоятельности решить указанные проблемы.

Благодаря графическому представлению данных на рисунке 7, мы можем с очевидностью утверждать о диаметральной противоположности мнений глав и служащих в их оценках влияния норм закона №131-ФЗ на изменение ситуации в разных сферах жизнедеятельности муниципального образования. Так, около трети глав считает, что под влиянием норм закона должны значительно улучшиться взаимоотношения органов местного самоуправления с региональными органами государственной власти, а также межмуниципальное сотрудничество (30% и 28% соответственно), в тоже время четверть служащих (25% и 23% соответственно) имеет противоположное мнение. Более трети глав (35%) оценивает влияние норм закона на межбюджетные отношения как позитивное, а около четверти служащих (23%) – как негативное. Также позитивное влияние норм закона на взаимоотношения органов местного самоуправления с населением отмечает около половины глав (41%), а негативное – около трети служащих (31%).

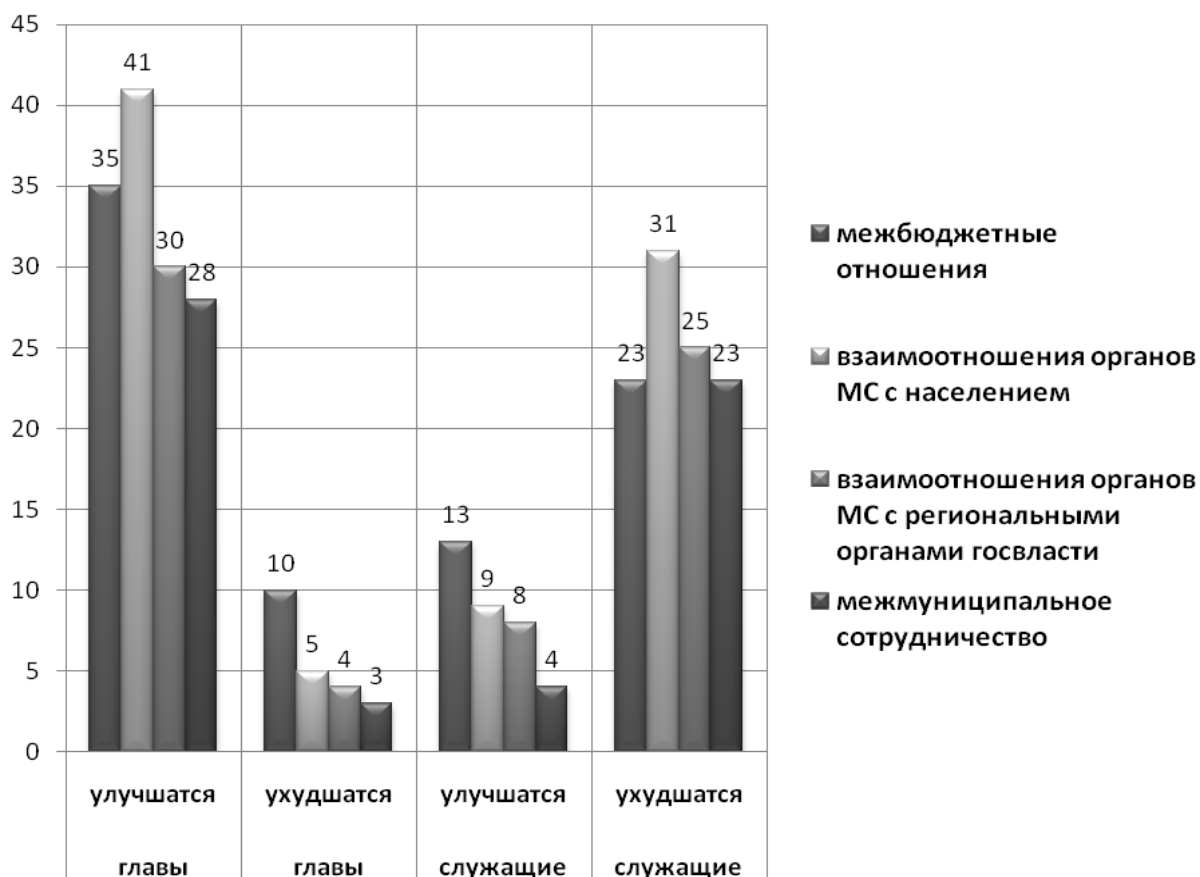


Рисунок 7. Графическое изображение распределения мнений глав и служащих администраций муниципальных образований об изменениях ситуации в разных сферах жизнедеятельности муниципалитета под влиянием норм закона №131-ФЗ

Очевидно, что главы администраций оценивают влияние норм закона значительно более оптимистично, чем рядовые служащие. Разницу в оценках можно объяснить, во-первых, разницей в уровне правовой осведомленности глав и служащих, что не дает возможности дать адекватную оценку действенности закона. Во-вторых, такие цифры являются следствием оценок общей ситуации в муниципальном образовании, о чем мы говорили выше. Главы дают более позитивные оценки состоянию разных сторон жизни муниципального образования, в то время как служащие, оценивая ситуацию более пессимистично, не видят в принятом законе сильного инструмента борьбы со сложившейся в муниципалитете ситуацией. Вместе с тем, такой инструмент многие служащие, в отличие от большинства глав, видят в проводимой в стране муниципальной реформе в целом.

Так, из рисунка 8 видно, что главы и служащие администраций муниципальных образований также расходятся во мнениях о своевременности проведения муниципальной реформы. Более половины глав (55%) считают, что с реформой не стоило торопиться, в тоже время каждый третий служащий (30%) говорит о своевременности данной реформы. Наряду с этим привлекает серьезное внимание большая доля затруднившихся ответить среди служащих (37%), которая свидетельствует о том, что более трети сотрудников не могут дать однозначной оценки из-за плохой информированности о ходе реформы.

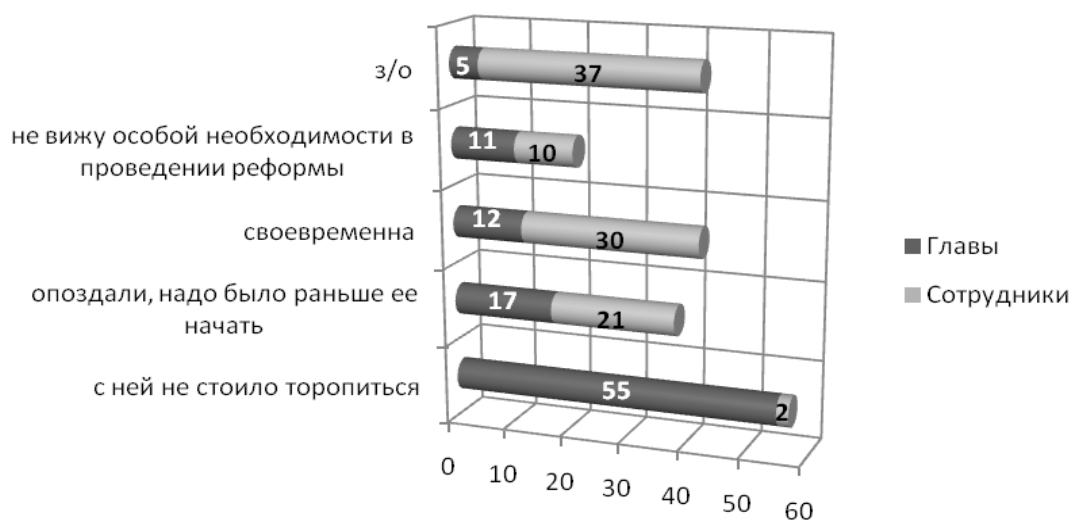


Рисунок 8. Графическое изображение распределения мнений глав и служащих администраций муниципальных образований о том, насколько была своевременна проводимая в стране муниципальная реформа

Подводя итог представленного исследования можно говорить о ряде серьезных социальных проблем в системе местного самоуправления, которые являются фактором снижения эффективности муниципальной реформы. Первый блок проблем касается немалой оторванности власти от народа; второй - отсутствия согласованности в оценках ситуации на местах и, соответственно, действиях между руководителями и подчиненными; третий - включает проблему неполной информированности как глав, так и рядовых служащих непосредственно о проблемах и особенностях вверенного им объекта управления.

Безусловно, список причин невысокой эффективности реформирования системы местного самоуправления является неполным и требует дальнейшего более полного исследования.