

**РОССИЙСКОЕ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:
НЫНЕШНЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ**

**Сводный доклад по результатам полевых исследований
июнь-декабрь 2008 г.**

Москва, 2009

**ББК 66.3(2Рос)12
Р76**

ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ

проф. **И.Ю. Юргенса**, Председателя правления Института современного развития

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

**Института современного развития и
Центра политических технологий:**

Зевина Ольга Геннадьевна;
Ковалевский Александр Эдуардович;
Макаренко Борис Игоревич;
Максимов Андрей Николаевич (ответственный редактор).

При подготовке сводного доклада **использованы материалы** докладов по **результатам полевых исследований в отдельных регионах**, подготовленных:

Ганенковой Натальей Анатольевной;
Делинской Валерией Викторовной;
Жиляковой Екатериной Викторовной;
Зевиным Ясоном Матвеевичем;
Марковой Ириной Викторовной;
Мироновым Николаем Михайловичем;
Мироновой Ниной Ивановной;
Озяковым Александром Евгеньевичем;
Сосниным Дмитрием Петровичем.

Корректор: Гринева Дарья Дмитриевна

Институт современного развития **выражает благодарность** за содействие в проведении исследования:

**Полномочному Представительству Президента РФ
в Северо-Западном федеральном округе;**

ответственным за вопросы местного самоуправления органам исполнительной власти и Ассоциациям (Советам) муниципальных образований Республик Дагестан, Карелия, Саха (Якутия), Красноярского, Краснодарского, Приморского краев, Архангельской, Курской, Ленинградской, Нижегородской, Новгородской, Саратовской, Свердловской, Томской, Ярославской областей;

Фонду развития республиканских традиций и институтов «Res Publica»
(Санкт-Петербург).

Р76 Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований июнь-декабрь 2008 г. / Под общей редакцией проф. Юргенса И.Ю. – М.: Экон-Информ, 2009. – 84 с.

ISBN 978-5-9506-0376-1

© Институт современного развития, 2009 г.

Подписано в печать 27.01.2009 г. Формат 60x90 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 5,25. Заказ 1253. Тираж 300 экз.

Отпечатано ЗАО «Экон-Информ»
129329, Москва, ул. Ивовая 2. Тел. (499) 180-9305

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 4 |
| ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ..... | 5 |
| Общие проблемы местного самоуправления..... | 5 |
| Региональные особенности местного самоуправления..... | 9 |
| МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ГЛАЗАМИ НАСЕЛЕНИЯ | 13 |
| 1. Участие граждан в местном самоуправлении – возможности и мотивации..... | 13 |
| 2. Видение местного самоуправления..... | 16 |
| 3. Востребованность местной власти..... | 19 |
| 4. Территориальные уровни местного самоуправления..... | 21 |
| 5. Вопросы местного значения | 24 |
| 6. Органы местного самоуправления | 24 |
| 7. Потенции и перспективы местного самоуправления | 30 |
| 8. Малый бизнес и местное самоуправление | 31 |
| 9. Местное самоуправление и его связи с институтами гражданского общества | 34 |
| ПОРТРЕТ МУНИЦИПАЛЬНОГО СООБЩЕСТВА | 37 |
| 1. Социально-демографический портрет..... | 37 |
| 2. Ценностные ориентации сообщества..... | 38 |
| 3. Идеино-политическая типология муниципального сообщества..... | 42 |
| МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ГЛАЗАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО СООБЩЕСТВА | 44 |
| 1. Реформа местного самоуправления глазами муниципального сообщества | 44 |
| 2. Видение местного самоуправления..... | 45 |
| 3. Территориальная организация местного самоуправления | 47 |
| 4. Разграничение полномочий и вопросы местного значения..... | 57 |
| 5. Формирование и функционирование органов местного самоуправления | 70 |
| 6. Экономическая основа местного самоуправления | 74 |
| 7. Государственный контроль системы местного самоуправления..... | 77 |
| 8. Местное самоуправление как ресурс развития | 79 |
| СВЕДЕНИЯ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ..... | 80 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ: ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ РЕГИОНОВ ПОЛЕВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ..... | 82 |

Введение

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Президент России Д.А. Медведев обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства – «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху»¹. В своем Послании Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. он отметил, что работа по совершенствованию муниципального законодательства будет продолжаться.

Сегодня российское местное самоуправление находится на важном рубеже. С 1 января 2009 г. теперь уже на всей территории страны (кроме Чечни и Ингушетии) вступили в силу в полном объеме положения Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон №131-ФЗ).

Сегодня уже можно оценить практику реализации нового Федерального закона №131-ФЗ, учитывая, что в 46 субъектах Российской Федерации он реализуется с 1 января 2006 г., а отдельные его положения действуют еще с октября 2003 г., диагностировать достоинства и недостатки сложившейся модели местного самоуправления, понять перспективы развития российской муниципальной системы, выработать пакет мер по совершенствованию существующей муниципальной практики.

Не менее важно понять, каково видение местного самоуправления гражданами России в целом и теми, кто профессионально занимается муниципальной практикой; каковы ментальные возможности и ограничения для развития этого института; условия более активного, мотивированного и эффективного участия в местном самоуправлении.

Учитывая стратегическую и тактическую актуальность заявленной темы, Институт современного развития выбрал проблематику местного самоуправления в качестве одного из первых своих проектов на 2008 год.

Качественные социологические исследования были проведены в 16 субъектах Российской Федерации в июне-декабре 2008 года. Они включали в общей сложности 145 фокус-групп с населением, представителями малого и среднего бизнеса, неправительственных организаций, средств массовой информации, экспертных групп с теми, кого принято называть «муниципальным сообществом» - главами муниципальных образований, депутатами их представительных органов, руководством местных администраций. Параллельно был проведен стандартизированный анкетный опрос участников экспертных групп – представителей муниципального сообщества.

Выборка определялась таким образом, чтобы обеспечить максимальную репрезентативность территорий, отличающихся по географическим и социально-экономическим характеристикам, менталитету населения, политическому режиму, уровню урбанизации, стадии муниципальной реформы. Поэтому исследование позволило не только выявить основные проблемные узлы сегодняшней российской муниципальной практики, но и понять рамки возможных действий по ее совершенствованию. Надеемся, что богатая фактура исследования будет полезна для принятия управленческих и правотворческих решений, как в конкретных территориях, так и в масштабах страны в целом.

¹ Из выступления на II Общероссийском гражданском форуме 22.01.2008, http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm

Основные выводы и предложения

Полевые исследования на территории 16 регионов России позволяют взглянуть на современное российское самоуправление с точки зрения его основных субъектов: населения и людей, осуществляющих муниципальное управление на выборной или профессиональной основе. При этом обнаруживаются и основные проблемы муниципального развития, и специфика отдельных территорий, и разброс мнений относительно возможных направлений совершенствования системы местного самоуправления в Российской Федерации.

Общие проблемы местного самоуправления

Активность граждан и проблема субъекта в муниципальной системе

Важнейшей институциональной проблемой формирования местного самоуправления в современной России является то, что оно пока так и не обрело в полной мере своего потенциально главного субъекта, ключевого игрока – сообщество граждан, проживающих на конкретной территории. Дефицит активности снизу единодушно признают как сами граждане, так и работники муниципальных органов.

Готовность к участию в местном самоуправлении отдельных категорий населения – представителей малого и среднего бизнеса, некоммерческих организаций, средств массовой информации несколько выше. Однако и они на практике ограничиваются участием в самых простых его формах, например, в муниципальных выборах, а порой сознательно отказываются и от подобной минимальной активности, не видя в ней смысла.

В качестве причин пассивности жителей называются ментальные факторы – сохранение стереотипов сознания советского времени, выражающихся в ориентации на поддержку центральной власти, иждивенческих настроениях; деидеологизацию и отсутствие интереса к политике у молодежи.

Вместе с тем участники фокус-групп отмечают **потенциально высокую значимость** института местного самоуправления, но считают, что его реальное место в механизмах принятия решений **не создает действенных стимулов** для повышения активности населения. Ментальным сдержкам может и должен быть противопоставлен прагматический интерес к участию в управлении местом своего проживания. В отсутствие же у местного самоуправления реальных ресурсов, жители демонстрируют **ограниченный личный интерес** к участию в нем.

Результаты исследования позволяют говорить о двух важнейших закономерностях:

- 1) **чем ближе местное самоуправление к людям, чем ниже территориальный масштаб его осуществления, тем более заинтересованы в нем граждане;**
- 2) **чем выше ресурсная база местного самоуправления, его возможность влиять на происходящие в городе или селе процессы, а также – чем выше информированность жителей, тем большую муниципальную активность проявляет население.**

При этом как главы муниципальных образований, так и часть самих жителей настаивают на активной роли государства в привлечении людей к непосредственному осуществлению местного самоуправления. Эксперты отмечают, что самоуправление будет иметь **ресурс деятельной поддержки жителей, если они будут видеть осязаемые результаты своей активности.**

Муниципальное сообщество как движущая сила местного управления

В отсутствие низовой активности основной, а порой едва ли не единственной группой людей, ответственной за состояние дел на местах становятся руководители муниципальных образований: прежде всего, их главы, отчасти – муниципальные служащие и местный депутатский корпус. Исследование показывает, что именно на них легла реальная работа по решению практически всех вопросов жизнеобеспечения местного населения. Этот факт фикси-

руется как самим муниципальным сообществом, которое осознает свою ответственность, так и жителями, которые приписывают муниципальным властям даже решение государственных задач на местах (социальная защита, содействие занятости).

Опрос представителей муниципального сообщества показывает, что по своим социально-демографическим характеристикам, образованию, ценностным ориентациям составляющие его граждане образуют достаточно цельный портрет субэлитной группировки с отчетливыми идейно-политическими взглядами. Они имеют высокий уровень образования, больше, чем население в целом склонны поддерживать демократию и рыночную экономику, а также склонны ценить гражданские свободы и воспринимать принципы права. Следовательно, существуют предпосылки для того, чтобы российский муниципальный класс стал серьезным актором развития территорий. Однако для этого необходимо как создание системы организационных условий и стимулов работы органов местного самоуправления, так и расширение их ресурсной базы.

Результаты муниципальной реформы: общая оценка перемен

В оценке российской реформы местного самоуправления 2003-2008 гг., связанной с введением в действие Федерального закона №131-ФЗ, наблюдаются принципиальные различия между муниципальным сообществом и населением в целом. Если муниципалы рассматривают ее как новый этап в развитии системы публичной власти в России, то большая часть населения про нее просто не слышала (за исключением наиболее включенных в муниципальную систему людей – бюджетников, предпринимателей, журналистов).

Большинство информированных о реформе признают, что **произошедшие изменения** (прежде всего, появление нового, поселенческого уровня публичной власти за пределами больших городов) **носят необратимый характер**. Базовые результаты реформы **приняты основными игроками** - главами поселений, муниципальных районов, городских округов, муниципальными служащими, региональными властями - и **рассматриваются как потенциал для дальнейшего развития**.

Однако общие результаты реформы пока оцениваются неоднозначно. При общей позитивной оценке замысла реформы, под которым понимается приближение власти к населению, упорядочение системы публичной власти, более четкое разграничение компетенций между ее уровнями, к практической реализации реформы накопилась масса вопросов и критических замечаний.

Отмечаются недостаточность финансовых средств для эффективной работы муниципалитетов; попытки государства переложить ответственность на муниципальные органы; стремление государственных органов к чрезмерной унификации их работы и администрированию; непоследовательность во внедрении и коррекции законодательных рамок и управленческих схем, касающийся работы органов местного самоуправления.

Вместе с тем, и население, и муниципалы говорят о точечном появлении позитивных практик. Помимо повышения ответственности власти каждого уровня за зону своей компетенции, отмечается и некоторый рост эффективности в решении отдельных вопросов местного значения (чаще всего назывались вопросы благоустройства), и значительное сокращение сферы т.н. нефинансируемых мандатов.

Территориальная организация местного самоуправления: нынешние противоречия и перспективы

Сложившееся после муниципальной реформы территориальное устройство местного самоуправления муниципальным сообществом воспринимается чаще как проблемное (жители этих проблем, как правило, не замечают). По мнению большинства его представителей, положенные в **основу** муниципально-территориального деления **географические критерии** (пешеходная, транспортная доступность, текущие и перспективные границы населенных

пунктов) **должны были быть дополнены экономическими** (наличие достаточных финансов и имущества) и **организационными** (работоспособность системы управления).

Существующие географические **критерии**, по мнению респондентов **не всегда реалистичны в принципе**, а на практике - **не всегда и соблюдаются**. Несмотря на, казалось бы, жесткие федеральные стандарты даже северные муниципальные районы Томской области или Карелии вполне сопоставимы по размеру с территориями среднестатистического субъекта Федерации в Центральной России – 15-30 тыс. кв. км., а северные районы Красноярского края или Якутии многократно превышают их.

Нынешняя фактическая эластичность принципов формирования территорий муниципальных образований признается полезной; предлагается законодательное расширение прав субъектов Федерации при регулировании территориальной организации местного самоуправления. При этом от сохранившегося инерционно (часто с советских времен) муниципально-территориального устройства многие эксперты предлагают идти к последовательному его совершенствованию.

Самоуправление в городах и сельской местности: потребность в дифференцированном подходе

Исследование показывает очевидную специфику самоуправления в городах и на селе. Жители **сельской местности**, несмотря на более консервативный менталитет, готовы к более активному участию в местном самоуправлении, понимая под ним, прежде всего, близкий и доступный поселенческий уровень. Однако ресурсная слабость поселений сдерживает подобную активность. Как население, так и муниципальное сообщество склонно воспринимать муниципальные органы района скорее в качестве **исполнительного инструмента региональных властей**, который перестал быть автономным и завязанным на жизнеобеспечение местного населения. Однако это воспринимается обычно как данность, а не аномалия. При этом сами главы районов ориентированы на вертикаль власти гораздо больше, чем руководители городских округов.

В **городских округах** муниципалы больше ориентированы на самостоятельность; население же отмечает организационные проблемы, связанные с правом местного сообщества самому решать вопросы управления жизнью в муниципалитете. Таким образом, очевиден определенный консенсус в признании **необходимости усиления государственной поддержки сельской местности** (в сочетании с низовым самоуправлением там) и **расширения возможностей городов** самостоятельно регулировать свою жизнедеятельность и ресурсы.

Вопросы местного значения и жизнеобеспечение местных сообществ

Подходы к тому, какие вопросы должны решаться муниципалитетами у населения и муниципалов практически совпадают. В целом соглашаясь с их законодательно установленным списком, респонденты часто поддерживают идею включения в него всех **вопросов жизнеобеспечения граждан** (в т.ч., **социальной защиты, охраны правопорядка**) и исключения из данного перечня вопросов безопасности которые они считают сугубо государственными. В качестве по сути государственных сфер часть муниципального сообщества воспринимает также **образование и здравоохранение**, однако сами жители не склонны высказывать подобную позицию.

Органы местного самоуправления: оценка формирования и работы

Как население, так и муниципальные управленцы воспринимают положительно идею подотчетности муниципальных органов населению. Большинство из них высказывается за **выборные механизмы формирования органов** местного самоуправления гражданами (включая и выборы глав. Части глав поселений импонирует **модель формирования представительного органа района из числа делегатов поселений**, однако, отмечается, что она

может использоваться для ослабления городов-доноров внутри района. **Модель сити-менеджера** находит как сторонников (прежде всего, в регионах с либеральной политической культурой), так и противников, причем перевес на стороне скептиков. Оценивая работу органов местного самоуправления, население склонно акцентировать внимание на личных качествах руководителей, а сами муниципалы – обозначать имеющиеся **организационные и финансовые проблемы** (дефицит кадров, слабая материальная база).

Проблема ресурсов: экономическая база местного самоуправления

Дефицит экономических **ресурсов** (прежде всего, финансовых) у муниципальных образований не только единодушно отмечается местными управленцами, но и не остается незамеченным для населения. Критические замечания вызывает дотационность абсолютного большинства муниципалитетов, минимальный размер поступлений от местных налогов (на землю и имущество физлиц), повсеместная финансовая зависимость самоуправления от региональной власти. Такое положение не только снижает качество муниципальных услуг, но и лишает муниципалов мотивации к экономическому развитию территории.

В целях исправления ситуации эксперты чаще всего предлагают **закрепить за муниципальными образованиями дополнительные доходные источники** (транспортный налог, дополнительные отчисления от НДС/Л, часть налога на прибыль и природоресурсных платежей), обеспечить большую фискальную автономию муниципалитетов и финансирование в полном объеме переданных государственных полномочий, освободить бюджетные учреждения от поимущественных налогов, а муниципальные органы – от государственной пошлины. Также предлагается расширить возможности муниципалитетов по управлению муниципальным имуществом и землей, **скорректировать законодательство о муниципальном заказе**.

Государственный контроль – проблемы и пределы

Одной из ключевых проблем местного самоуправления, по мнению муниципального сообщества, является гипертрофированный государственный контроль. В большинстве регионов отмечают, что ответы на **запросы информации** государственными органами отнимают львиную долю времени, еще больше трудностей вызывают **бесконечные проверки муниципалитетов**. Выход некоторые участники экспертных групп видят в том, чтобы основания для проверок органов местного самоуправления были бы соответствующим образом закреплены законодательно, в том, чтобы была определена оптимальная периодичность проведения данных проверок, а также в том, чтобы был создан единый проверяющий орган, который бы был наделен функциями контроля над муниципальными образованиями.

Большинство респондентов считают, что местное самоуправление способно **стимулировать инновационное развитие территории**, создание новых рабочих мест, открытие новых производств, может оно повлиять и на **изменение культурной среды**. Однако все это требует его организационного и финансового укрепления, просветительской работы с населением, формирования его позитивного имиджа в СМИ.

Региональные особенности местного самоуправления

Как свидетельствуют полевые исследования, даже при формально единых и жестких правовых рамках, установленных Федеральным законом №131-ФЗ, реальные муниципальные практики крайне неоднородны в региональном разрезе. При этом учет сравнительных характеристик субъектов федерации (см. таблицу в Приложении) позволяет выявить основные факторы, порождающие разнообразие.

Специфика реальной работы местного самоуправления определяется не столько организационно-правовыми и финансово-экономическими условиями его функционирования, сколько несколькими ключевыми параметрами, от которых зависят сложившиеся муниципальные системы в регионах.

Социальная структура общества и ментальные особенности

Кластерный анализ обследованных субъектов Федерации показывает, что ментальные особенности жителей регионов, специфика ценностных ориентаций четко коррелируют с особенностями социально-экономической структуры общества: соотношением первичного (сельское хозяйство), вторичного (промышленность) и третичного (сфера услуг) секторов экономики; уровнями доходов и бюджетной обеспеченности населения.

По этим признакам исследованные регионы разделяются на несколько кластеров:

Наиболее либеральные регионы (Санкт-Петербург, Карелия, Ярославская область) – характеризуются высокой долей в ВРП сферы услуг (свыше 30%), средней – промышленности (32-42%) и низкой – сельского хозяйства (0-6%), достаточно высокими доходами и бюджетной обеспеченностью жителей. **Здесь наиболее сильно для России проявляется ориентация на ценности рыночной экономики, демократии, свободы и самоорганизации граждан.**

Относительно либеральные регионы (Свердловская область, Красноярский край, Томская и Ленинградская области) с высокой долей промышленности (45-66%), низкой – сельского хозяйства (4-7%) и средней или невысокой – долей сектора услуг (16-28%, Свердловская область – 33%); высокой заработной платой и бюджетной обеспеченностью. Здесь отмечаются ценностные ориентации, близкие к предыдущей группе, однако с элементами консерватизма, сдержанным отношением к радикальным изменениям.

Близка к этой группе **Республика Саха**, однако здесь ментальные особенности очень неоднородны ввиду существенных этнических и территориальных различий.

Средние регионы (Новгородская, Архангельская, Нижегородская области) – характеризуются близкими к средним соотношениями доли промышленности (41-48%), сельского хозяйства (5-8%) и сферы услуг (28-31%), показателями уровня заработной платы и бюджетной обеспеченности. По своим ценностным ориентациям эти регионы также умеренно либеральны.

Либеральные экономически и консервативные политически регионы (Краснодарский и Приморский края) – отличаются сочетанием высокой доли сельского хозяйства (13-15%) с высокой долей сферы услуг (40-43%) при низкой доле промышленности (19-25%) и средних показателях заработной платы и бюджетной обеспеченности. При положительном отношении к рыночной экономике и предпринимательству здесь сохраняются элементы патриархальной политической культуры, особенно в значимой для этих регионов сельской зоне.

Близка к этой группе **Республика Дагестан**, несколько в большей мере, ориентированной на традицию и при этом менее обеспеченная финансово. Этническая многосоставность дагестанского общества вносит элементы плюрализма в подходы к организации местного самоуправления.

Наконец, **наиболее консервативными регионами** в выборке стали Курская и Саратовская области (доля сельского хозяйства около 14%, сферы услуг – 21-28%, промышленности – 38-42%; довольно низкая заработная плата и бюджетная обеспеченность).

Используемая выборка в целом отражает соотношение в стране регионов с разными ментальными и социально-структурными особенностями, поскольку в каждой географической зоне для анализа были взяты типичные регионы. При этом большая часть территории страны скорее приближается к либеральному (для России), чем консервативному крылу.

Подобное разделение регионов особенно ярко проявляется в позиции населения. Здесь можно говорить о принципиальных различиях **двух групп территорий России**:

- **регионы с достаточно высоким уровнем свободомыслия жителей** (Северо-Запад России, Сибирь, а также, отчасти, Урал и Приморье) характеризуются большей готовностью к участию населения в местном самоуправлении, восприятием его скорее как деятельности самих граждан, более позитивной оценке муниципальной реформы и качества работы муниципальных органов;
- **регионы с традиционалистским менталитетом жителей** (Центр и Юг России, а также Поволжье) более скептически в оценке роли местного самоуправления, отличаются самой низкой муниципальной активностью граждан.

Позиция муниципального сообщества, в целом, также отражает эту специфику. Например, в относительно **либеральных по менталитету регионах** склонны придавать большее значение роли поселений, только здесь звучат предложения о реализации организационной модели «районы для поселений» (Карелия, Красноярский край, Ярославская область). Напротив, в **регионах с консервативным менталитетом** (Курская область, Краснодарский край) гораздо выше роль районов, чаще высказываются мнения о необходимости соподчинения уровней публичной власти сверху – вниз.

Режим отношений с региональной властью

Специфика местного самоуправления, характер его работы и взаимоотношений с органами государственной власти в регионе во многом зависит от степени централизации и жесткости политического режима региона.

В регионах с **полицентрической моделью взаимодействия региональной и муниципальных властных элит**, где принятие решений выстроено на принципах консенсуса (Томская область, Дагестан, Свердловская, Саратовская и Курская области), муниципалы в наибольшей мере склонны поддерживать статус-кво, как в части организационных структур муниципальных органов, так и их взаимоотношений с государственной властью. Например, их вполне устраивает существующая двухуровневая структура самоуправления (районы-поселения). Властные ресурсы в этих регионах рассредоточены между определенным кругом влиятельных субъектов, при этом основные решения вырабатываются на основе компромисса властных элит (региональных, муниципальных). Схожий режим отношений между региональной и муниципальной элитами сложился и в еще **более плюралистичном** Красноярском крае.

В регионах с **моноцентрической моделью организации государственной власти** основные функции по принятию ключевых решений сосредоточены в руках глав субъектов Федерации. При этом в ряде регионов (Краснодарский край, Санкт-Петербург, Нижегородская и Новгородская области) эта концентрация полномочий выражена более отчетливо, тогда как в других (Республика Саха, Приморский край, Карелия, Архангельская и Ярославская области) централизаторская тенденция проявляет себя в умеренных формах.

В регионах с **ограниченно моноцентрическими** режимами муниципальное сообщество выступает скорее за демократизацию системы государственного и муниципального управления. Муниципалы здесь хотят получить определенные гарантии самостоятельности (чаще - представители городских округов и поселений, представители районов стремятся еще больше встроиться в региональную власть, получить законодательное оформление своего статуса). В **последовательно моноцентрических** регионах поддержка изменений скорее латентна (поскольку публичное выражение этой позиции может спровоцировать упреки в нелояльности глав муниципальных образований региональной власти). Если в политической

культуре региона сильны либеральные тенденции, жестко моноцентрическая модель взаимоотношений с властью провоцирует более сильное **недовольство муниципального сообщества**. Именно в таких регионах максимальное отторжение вызывает двухуровневая система местного самоуправления и активно поддерживаются предложения о переходе к модели районов как административно-территориальных единиц субъектов федерации.

Система расселения

Еще одним ключевым фактором, определяющим состояние местного самоуправления, можно считать степень освоенности территории, плотность расселения (количество населенных пунктов на единицу территории), ее соотношение с уровнем урбанизации и общей плотностью населения. Во многом разбег плотности расселения соответствует в России удаленности от центра (Москвы), при этом из регионов выборки она оказывается максимальной в Ярославской области и минимальной – в Якутии. Как будет показано ниже, именно **плотность расселения определяет выбор территориальных и организационных структур местного самоуправления**.

Особенности системы расселения также позволяют выделить кластеры регионов.

Регионы с равномерной системой расселения включают в себя группы слабоурбанизированных (42-64%) регионов с высокой плотностью и населения, и расселения (Краснодарский край, Дагестан, Курская область), а также среднеурбанизированных (71-73%) регионов с высокой/средней плотностью расселения и низкой/средней плотностью населения (Новгородская и Архангельская области). Во всех этих регионах реализуется преимущественно инерционный сценарий использования организационных механизмов и территориальной сети муниципалитетов (в основном унифицированы порядок формирования и структуры муниципальных органов, сохраняются прямые выборы муниципальных глав и депутатов, а также сложившееся еще с советских времен территориальное деление).

Близки к этому кластеру **урбанизированные регионы с высокой плотностью расселения и населения** (Ярославская, Нижегородская области) – здесь налицо близкий к инерционному сценарий, отличающийся только стремлением региональных властей сократить число городских округов (путем предоставления им статуса поселений).

Регионы с неравномерной системой расселения средней плотности (Ленинградская, Саратовская области) характеризуются средними показателями плотности населения и урбанизации. В обоих субъектах федерации по инициативе региональных властей осуществлен переход к системе сити-менеджера, в Ленинградской области – сочетающийся с переводом средних городов в разряд городских поселений. По-видимому, такой подход обусловлен попыткой финансового и управленческого выравнивания в условиях неравномерного развития территорий.

Урбанизированные регионы с неоднородной плотностью расселения (Свердловская область, Приморский край) в ходе муниципальной реформы произвели укрупнение территориальной сетки муниципальных образований; эти регионы отличаются вариативностью порядка формирования и структуры муниципальных органов (в небольшом числе муниципальных образований используется система сити-менеджера), преобразованием части бывших муниципальных районов в городские округа. Можно предположить, что в таких регионах сочетание крупных центров расселения со слабозаселенной периферией побуждает региональную власть к поискам более эффективного муниципально-территориального устройства.

Урбанизированные малозаселенные регионы (Карелия, Красноярский край) характеризуются достаточно высокой ролью муниципальных органов, вариативностью их организационных структур (в т.ч., использованием в части муниципалитетов модели сити-менеджера), попытками модернизации территориального устройства. Следует отметить, что указанные регионы достаточно плюралистичны с точки зрения ментальности и политического режима, что также накладывает свой отпечаток.

Слабоурбанизированные регионы с низкой плотностью населения и расселения (Якутия, Томская область) идут по пути сохранения сложившихся муниципальных механизмов в сочетании с деконцентрацией государственного управления (передачей значительного числа госполномочий муниципалитетам), а также попытками экспериментального использования новых форм.

Следует отметить, что восприятие роли поселений обычно возрастает по мере снижения степени освоенности территории и плотности расселения (Якутия, Красноярский край, Томская и Архангельская области).

Наконец, особняком стоит **Санкт-Петербург**, сочетающей в себе максимальную урбанизацию и плотность населения с минимальной плотностью расселения (один город). Можно предположить, что именно это побуждает городские власти к максимальной централизации системы управления городом, что неизбежно сводит на нет роль местного самоуправления.

Бюджетная обеспеченность муниципальных образований

Анализ доли расходов муниципальных образований в консолидированном бюджете субъекта РФ не обнаруживает очевидной зависимости ни от ментальных особенностей жителей и их бюджетной обеспеченности, ни от системы расселения, ни даже от политического режима. Такое же утверждение справедливо и в отношении доли расходов поселений в консолидированных бюджетах районов. Можно предположить, что **бюджетная обеспеченность муниципалитетов определяется субъективным фактором** – методикой, по которой работает финансовый орган субъекта федерации. Таким образом, **единые федеральные принципы бюджетной обеспеченности жителей на практике не были реализованы**, что не способствует эффективности оказания муниципальных услуг.

В целом, исследование показывает **очевидное многообразие** принципов и форм организации местного самоуправления в различных российских регионах. Такое многообразие не может быть сведено к какой-либо одной линии «водораздела», однако основные факторы, определяющие его, вполне отчетливо проявляют себя в жизни.

Важно отметить, что **особенности и различия региональных систем** местного самоуправления **имеют**, во многом, **объективные причины и их необходимо учитывать**. В то же время факторы, связанные со сроками введения в действие Федерального закона №131-ФЗ (которые устанавливались региональными властями) уже ко времени проведения исследования не оказывали определяющего влияния на характер работы муниципалитетов и позицию заинтересованных сторон. Это еще раз подчеркивает необратимый характер проведенной муниципальной реформы.

Местное самоуправление глазами населения

1. Участие граждан в местном самоуправлении – возможности и мотивации

Готовность к участию в местном самоуправлении

Интерес простых граждан к участию в местном самоуправлении ограничен. Они отмечают **потенциально высокую значимость** этого института, однако его реальное место в механизмах принятия решений, а также методы формирования организационных структур местного самоуправления **не создают действенных стимулов** для участия населения.

Отмеченные респондентами практики и потенциал муниципальной активности граждан очень неравномерны в разрезе регионов, конкретных населенных пунктов и отдельных категорий населения.

Готовность к участию в местном самоуправлении городского населения в целом **существенно ниже**, чем сельского. В основном оно ограничивается выборами местной власти и участием в референдумах по вопросам жизни муниципального образования.

Пассивность городских жителей в вопросах самоуправления порождается их убеждением в **невозможности на что-либо влиять**. Даже результаты выборов, по мнению многих респондентов, определяются не их волей а «административным ресурсом» (особенно - в сельской местности) и «деньгами» (а в отдельных регионах и криминальными структурами).

Возможность участия в жизни города видится горожанам ограниченной мелкими вопросами в сфере благоустройства, тогда как в вопросах застройки, размещения гаражей, вопросов экологии они считают себя практически бесправными.

Также свою неготовность участвовать в местном самоуправлении респонденты мотивировали непрозрачностью власти и отсутствием ее реальной ответственности перед населением. Респонденты зачастую не верят ни в собственную нужность органам местного самоуправления, ни в то, что за их усилиями последуют реальные результаты. Они испытывают **дефицит информации** о полномочиях органов местного самоуправления, и хотели бы видеть, что власть предпринимает попытки диалога с жителями. То есть они ждут в вопросе сотрудничества с органами местного самоуправления первого шага со стороны власти.

Кроме того, инициативы как сверху, так и снизу гасятся отсутствием финансирования.

В целом наиболее высокую готовность среди жителей региональных центров к участию в жизни города проявили жители Томска, которые неоднократно заявляли о своей готовности помочь власти в вопросах благоустройства.

- Пусть нас только организуют! Не такие у нас люди и жлобы – всегда помогут. Если нас кто-то пытается организовать – мы мгновенно откликаемся.

Селяне в значительно большей степени, чем городские респонденты, акцентировали готовность участвовать в местном самоуправлении.

Жители сибирских сел, по их словам, уже в настоящее время используют все доступные им возможности - участвуют в собраниях и сходах, организуют мероприятия и сельские праздники, участвуют в субботниках по благоустройству придомовых территорий и социально значимых объектов. При этом инициатива нередко исходит от самих жителей.

Жители села (чаще сибирского) нередко подчеркивали свою готовность тратить на нужды местного самоуправления столько личного времени и сил, сколько это потребуется – *«только кинуть клич, и мы все готовы»*.

На Урале сельчане с ностальгией вспоминали практику сельских сходов. По их словам, в сходах принимали участие представители разных предприятий и социальных групп, и этот управленческий подход был эффективным.

- Сходы перестали собирать потому, что их решения не стали носить юридической законности. Рекомендательные предложения, вынесенные на сходе, могут выполняться, а могут под сукном лежать. Их никто не принимает во внимание, ни прокуратура, ни кто еще.

При изменении статуса сельских сходов сельчане готовы к участию в них.

Судя по высказываниям на фокус-группах, наиболее активны чаще всего жители небольших сельских поселений.

- Один за всех и все за одного. Это связано с тем, что мы немного на отрыве, у нас малая текучесть населения. И все друг друга знают. (с.Шиверское, Красноярский край)

Жители более крупных поселений - бывших районных центров, по их признанию, уже менее активны.

- Я часто езжу по поселкам, и обратила внимание, что в поселках района люди активнее и говорят лучше. Почти полный зал /имеются ввиду отчетные встречи с главой района/. А в Богучанах полупустой зал. (с.Богучаны, Красноярский край)

Таким образом, можно говорить о двух важнейших закономерностях:

1) чем ближе местное самоуправление к людям, чем ниже территориальный масштаб его осуществления, тем более заинтересованы в нем граждане;

2) чем выше ресурсная база местного самоуправления, его возможность влиять на происходящие в городе или селе процессы, а также – чем выше информированность жителей, тем большую муниципальную активность проявляет население.

В региональном разрезе можно говорить о принципиальных различиях в муниципальной активности (а равно, как будет показано ниже, в видении местного самоуправления и восприятия местной власти) **двух групп территорий России:**

1) Северо-Запад России, Сибирь, Приморье и, отчасти, Урал;

2) Центр (например, Курская область) и Юг России и, отчасти, Поволжье.

«Водораздел» обуславливается здесь двумя основными факторами. Во-первых, различия в менталитете населения обуславливают более высокую активность в регионах с достаточно высоким уровнем свободомыслия жителей и/или региональной элиты (либеральные, модернизационные установки на Северо-Западе; свободомыслие в сочетании со здоровым консерватизмом сибиряков; инициативность и предприимчивость приморцев) в противовес регионам с традиционалистским менталитетом жителей. Во-вторых, по мере удаления региона от центра России, а населенных пунктов – от региональных и местных центров у граждан растут децентрализационные установки, что также повышает востребованность местной власти (Сибирь, Приморье).

В наименьшей степени желание участвовать в местном самоуправлении выражено в регионах с традиционалистской политической культурой (Курская область, Краснодарский край, за исключением регионального центра), где местное самоуправление понимается **исключительно как деятельность власти по решению проблем населения.**

Брать на себя ответственность за реальное решение части вопросов жизнедеятельности большинство этих опрошенных не готовы - они считают, что их должна обеспечивать муниципальная власть.

- Народ ждет, что все решит за него кто? Придет барин и все решит. Сложно переломить психологию человека-иждивенца.

Так, судя по результатам исследования, вкладывать в решение местных вопросов личные средства готовы только жители Курска, в других населенных пунктах все, ссылаясь на

бедность, отказывались от такой перспективы. В Краснодарском крае респонденты возлагают ответственность за финансирование на местный бюджет и местную власть.

- Меня всегда оскорбляет мысль о том, что мы должны собирать деньги на то, что должна делать власть.

С другой стороны, в регионах с плюралистической политической культурой (в Карелии, Красноярском крае, Ярославской области) активность жителей гораздо выше, они готовы пожертвовать своим временем для общественных нужд, брать на себя ответственность за решение части вопросов жизнедеятельности, а активные жители – организовывать других. Это касается как горожан, так и жителей села.

В представлении респондентов, подобного участия могут потребовать работы по благоустройству придомовой территории, ремонтные работы на площадях общего пользования в жилых домах. Также респонденты отмечали, что жители нескольких домов могут объединяться и следить за порядком на прилегающих территориях.

По наблюдениям горожан, в последние год-два жители стали более активны в вопросах благоустройства и начали проявлять заботу о внешнем виде придомовых территорий.

Люди говорили о своей готовности вкладывать личные средства в решение наиболее актуальных вопросов (благоустройство своего двора, озеленение, строительство детских площадок, организация досуга молодежи) при наличии разработанной программы их решения, тратить время на защиту интересов жителей в юридических спорах с коммунальщиками, организацию праздников и мероприятий по месту жительства. Количество часов варьировалось от 2-3 часов в месяц до 4-5 в неделю. Также респонденты готовы избирать власть, участвовать в референдумах и сходах, опросах общественного мнения.

Формы участия жителей в местном самоуправлении

Исследование позволяет выделить перечень форм, посредством которых жители реально участвуют в местном самоуправлении:

Респонденты на фокус-группах обычно отмечали **опыт участия в следующих формах прямой демократии:**

- муниципальные выборы;
- добровольная помощь личными усилиями работе местной администрации (участие в субботниках, сбор средств на нужды общежития, контроль за чистотой придомовых территорий). Сбор средств нередко воспринимается как вынужденная, но необходимая обязанность;
- обращения в органы местного самоуправления;
- объединение жильцов в домовые комитеты, уличные комитеты, направленные на решение бытовых и коммунальных проблем.

Исследование показало неготовность большинства граждан **самим избираться в органы местного самоуправления**, мотивируя свое нежелание отсутствием интереса и опасением, что подобная работа может занять очень много времени. Реже в качестве мотива указывалось нежелание брать на себя ответственность и отсутствие интереса к политической жизни.

Очевидно, что, не имея точного представления о сфере деятельности, зоне ответственности и полномочиях муниципальных депутатов, либо считая их работу малоэффективной, участники исследования не стремятся отстаивать свои интересы через участие в депутатской работе (единственным исключением являются предприниматели). К тому же респондентам свойственны определенные недоверие и настороженность по отношению к власти любого уровня, и они придерживаются исторически и культурно обусловленной позиции «не высываться».

Возможность влияния населения на принятие решений на местном уровне путем выдвижения ими предложений по улучшению жизни территории ограничена низким уровнем

правовой грамотности населения – чаще люди предпочитают обращаться к депутатам с жалобами, а не с конструктивными предложениями.

Возможность участия в **публичных слушаниях** воспринимается респондентами как формальность, а проведение опросов населения по инициативе муниципальных органов, что может представлять интерес для жителей, напротив, практически нигде не практикуется.

Можно констатировать: несмотря на уже имеющийся опыт прямого участия в местном самоуправлении в городах и селах России, реально **потенциал непосредственной демократии на местной уровне используется пока явно недостаточно**, а многие из форм прямого народовластия, предусмотренные в Федеральном законе №131-ФЗ, еще не нашли своего реального отражения в жизни.

2. Видение местного самоуправления

Представления о **целевом назначении** местного самоуправления у многих респондентов фрагментарны и во многом зависят от политической конъюнктуры на местах. Тем не менее, здесь прослеживаются те же тенденции региональной дифференциации, что и в проявлениях активности населения. Жители СЗФО, СФО, Приморья, реже - Урала, основным назначением местного самоуправления видят поддержание жизнедеятельности конкретной территории, **возможность самостоятельно на местном уровне решать определенные вопросы**. Жители ЦФО и ЮФО чаще признают в качестве целевого назначения местного самоуправления **решение задач, которые ставятся федеральной и региональной властью**.

Местная власть и самоуправление

К отождествлению местного самоуправления и местной власти склонны в первую очередь жители Центральной и Южной России, в меньшей степени – жители Урала и Дальнего Востока, а также жители городов (в первую очередь, региональных центров).

Первая группа чаще понимает местное самоуправление как **деятельность местной власти по решению проблем населения**. Соответственно, все негативные представления о местной власти эта группа переносит на местное самоуправление. Достаточно распространенным является понимание этими респондентами местного самоуправления как **низового звена исполнительной власти**, обособленного от населения, часто действующего в своих корыстных интересах, которые не совпадают с интересами жителей.

Напротив, представители второй группы - жители Сибири и, особенно, Северо-Запада склонны к разведению понятий «местная власть» и «местное самоуправление». Местная власть воспринимается ими как продолжение вертикали власти, сверху вниз, а местное самоуправление – как власть, идущая снизу, от самих жителей города.

- Власть – это элемент государства, а самоуправление - это элемент общества.

Отчасти разделение власти и самоуправления может являться следствием исторически сложившегося недоверия людей к власти. Так, своя власть для жителей Санкт-Петербурга заканчивается на уровне избранных ими руководителей ТСЖ, которые, по словам респондентов, берут на себя задачи по защите интересов своего дома и нередко добиваются позитивных результатов.

Для новгородцев немаловажную роль в восприятии местного самоуправления играет гордость за древние демократические традиции Великого Новгорода. Респонденты отмечали, что навязать непопулярного кандидата избирателям в Новгороде практически невозможно. Кандидат должен активно работать с избирателями, чтобы завоевать популярность. Таким образом, по мнению опрошенных, местное самоуправление существует и на уровне областного центра в виде депутатского корпуса.

Следует обратить внимание, что чем меньше населенный пункт и чем дальше он удален от крупных административных центров, тем чаще участники исследования делают акцент на участии в местном самоуправлении жителей и понимают его как **творчество народа по организации жизни на своей территории**.

В нашем поселке это есть. Если идея появилась у жителя, он эту идею высказал депутату, тот с этой идеей пошел в сельсовет, и там уже обсуждается. (с.Шиверское, Красноярский край)

В отличие от Северо-Запада, жители Приморья и Сибири не склонны противопоставлять местную власть и местное самоуправление, а считают последнее более широким понятием, чем местная власть. Местное самоуправление, по преобладающему мнению респондентов, должно сочетать в себе деятельность самих жителей и работу местных властей, которых они избирают.

Среди сельских жителей ЦФО встречались мнения, что в идеале местное самоуправление должно быть самодеятельностью жителей, в реальности же, глава и депутаты сами принимают решения, не особо прислушиваясь к мнению народа. То есть по факту местное самоуправление для них (как и для горожан в ЮФО) оказывается деятельностью местных властей.

Некое промежуточное понимание местного самоуправления, как *приближение власти к людям, чтобы лучше знала проблемы, эффективнее их решала*, а также как власти, которая инициирует самоорганизацию граждан для решения местных проблем, встречалось в ЦФО и Краснодарском крае.

Понимание местного самоуправления является производной не только от географии проживания респондента, но и от его возраста. К пониманию местного самоуправления как деятельности местной власти в большей степени склонны люди старшего возраста. Напротив, более молодые, экономически активные жители, в том числе, горожане, несколько чаще подчеркивают роль населения в местном самоуправлении (*хозяин своей квартиры, хозяин своего двора, хозяин своего дома, хозяин своего города, - от каждого человека какое-то влияние и помощь*).

Местная власть и государство

Часть опрошенных воспринимает местное самоуправление как **проекцию федеральной и региональной власти на местный уровень** (не проводят линию на разграничение государственной власти и местного самоуправления). Это обусловлено:

- представлением о вертикали власти как единственно правильной (а нередко и единственно возможной) схеме властных отношений. Поскольку федеральная власть не в состоянии охватить всю специфику ситуации на местах, с точки зрения этих респондентов, необходима местная власть, помогающая восполнить этот пробел. Такая схема представляется людям гарантом стабильности и законности в государстве, а потому одобряется.
- авторитарными установками региональной власти, ее стремлением к выстраиванию жестких отношений подчинения с властью на местах (*чтобы от президента доходила до мэра*).
- особенностями межбюджетных отношений.

В этих условиях функции местного самоуправления, по мнению респондентов, сводятся лишь **к исполнению решений региональных (и, соответственно, федеральных) структур**.

В большей степени склонны воспринимать местное самоуправление как продолжение вертикали власти опрошенные из ЮФО и ЦФО, а также жители столиц субъектов федерации.

Подобную схему жители Центра и Юга России нередко считают желательной и необходимой, поскольку:

- местные чиновники склонны к собственной интерпретации федеральных распоряжений, т.е. произволу, что обуславливает необходимость жесткого контроля над ними сверху;
- встроенность в государственную вертикаль способствует дополнительным финансовым полномочиям местных властей.

Однако очень многие участники обсуждений считают практику встраивания местного самоуправления в государственную властную вертикаль пагубной – они полагают, что это нарушает целевые установки существования и работы местного самоуправления, является дефектом работы управленческой системы.

Значительная часть респондентов понимает местное самоуправление все же как **автономию местного сообщества в решении вопросов своей жизни от органов государственной власти (федеральной, региональной); как передачу на уровень города, поселения вопросов, связанных с местным жизнеобеспечением.**

- Чтобы без окрика сверху жизнь в городе текла своим чередом.

- Местные проблемы местное самоуправление обязано видеть и решать, а не кто-то где-то в Москве за него. Оттуда не видно.

Именно независимость местной власти должна обеспечивать высокую эффективность решения делегируемых ей вопросов, поскольку, с точки зрения этих респондентов, чем дальше по цепочке проблемный вопрос будет передаваться наверх, тем выше вероятность того, что в итоге он там затеряется вовсе.

Подобного мнения придерживаются жители Северо-Запада, Сибири и Приморья.

Во всех регионах, включая Северо-Запад, Сибирь и Приморье, респонденты признавали, что региональная власть обладает существенно большими возможностями, чем муниципальная.

К сожалению, местное самоуправление стоит ниже всей другой власти, хотя на самом деле должно быть наоборот.

Ограниченные возможности местного самоуправления для респондентов объясняются и тем, что полномочия нередко передаются на места без финансирования - *отдаются те функции, где меньше денег крутится.* По этой причине руководители районов находятся в определенной финансовой зависимости от действий региональной власти и их симпатий или антипатий по отношению к некоторым районам. Таким образом, в условиях отсутствия у муниципалитетов достаточной ресурсной базы, считают респонденты, нельзя говорить о фактической независимости местного самоуправления от региональной власти.

Тем не менее, большинство респондентов, проживающих в этих регионах, дорожат определенной автономией местного самоуправления, которая существует на уровне города, сельского поселения. По их мнению, возможность на местном уровне самостоятельно решать определенные вопросы – это благо для общества.

- В наших условиях, когда мы тут совсем на краю России находимся – обязательно нужно давать возможность решать вопросы на местах. Причем не только у губернатора и в краевой администрации. А то они тут тоже совсем нашими князьками станут. Также привыкли командовать всем и править. (Приморский край)

Некую промежуточную позицию занимают представления жителей Урала, которые не могут сказать с уверенностью, что предпочтительнее - встроенность местного самоуправления в систему государственной власти или его независимость.

С одной стороны, единая управленческая структура видится уральцам более стройной и понятной. С другой стороны, респондентам кажется, что эффективность решения проблем через голову муниципальной власти приносит удачу лишь в единичных случаях, в то время как в подавляющем большинстве эти попытки остаются безрезультатными.

Следует отдельно отметить позицию некоторых из жителей городов, полагающих, что **границы между государственной и муниципальной властью размыты и носят условный характер.** Данная оценка, скорее всего, определяется отсутствием информации у жителей о распределении зон ответственности между субъектом федерации и муниципалами или является проекцией реального срастания работы государственных и местных органов в единый управленческий процесс.

3. Востребованность местной власти

Восприятие **значимости местной власти** также заметно различается у жителей Северо-Запада РФ, Сибири, Приморья, отчасти, Урала, с одной стороны, и Центра и Юга России, с другой.

Представителями первой группы местная власть воспринимается как наиболее **востребованный уровень власти - близкий, доступный населению, поддерживающий с жителями обратную связь** (*власть самая главная для человека – та, которая к нему наиболее приближена*).

Следует, однако, отметить, что в перечисленных выше регионах подобное восприятие в большей степени характерно для жителей сельской местности. В городах же, в особенности - столицах субъектов Федерации, респонденты зачастую отдавали приоритет региональной власти как наиболее обеспеченной ресурсами и влиянием.

Пользу местных органов власти как реальную, так и потенциальную, респонденты видят в решении вопросов местного значения, специфика которых на территории не видна федеральным и региональным властям.

Практически все респонденты понимают **ограниченность возможностей** муниципальных властей в решении значительного круга проблем. При этом респонденты выражают скорее сожаление, чем раздражение сложившимся положением вещей. Они осознают, что у местной власти мало ресурсов (*что могут, то и делают*), а налоги, которые могли бы послужить финансовой основой местного самоуправления, переданы на другие уровни.

В наибольшей степени противоречие между большим количеством обязанностей, возложенных на местную власть, и ограниченным количеством ресурсов и, соответственно, возможностей, характерно для сельской местности, а также глубоко дотационных регионов, жители которых говорят лишь о **потенциальной пользе** местной власти. В этой связи участники исследования в значительной степени привыкли опираться на свои собственные силы, не часто обращаясь к помощи органов местного самоуправления.

Вместе с тем, по убеждению жителей этих регионов, муниципальная власть даже с ограниченными ресурсами показала свою жизнеспособность и оправдывает свое существование. В этой связи даже пессимисты здесь не готовы к принятию тезиса о выстраивании сплошной вертикали от президента РФ до сельского старосты.

По наблюдениям жителей некоторых региональных центров данной группы регионов (наиболее яркий пример - Красноярск), в настоящее время в их городах идет процесс **усиления муниципального уровня власти**. На взгляд респондентов, даже при некоторой неясности распределения полномочий по вопросам местного значения, происходит усиление ресурсной базы местного самоуправления. Респонденты отмечали положительную динамику и рост эффективности деятельности муниципалитетов, силами которых выполняется все больше различных работ (ремонт домов, благоустройство, озеленение и т.д.).

- В этом плане у нас большой прогресс произошел. У нас фасад отремонтировали, лестницы. Я даже удивилась и не ожидала. Никто не ходил и не просил особо.

Напротив, жители малых городов здесь **чаще высказывали неудовлетворенность** работой органов местного самоуправления как из-за внутренних проблем (например, бюрократизма, конфликта представительного органа и главы администрации), так и недостаточных финансовых возможностей, которых, как правило, существенно меньше, нежели в региональном центре.

Наиболее высокую оценку местной власти дают жители села (к перечисленным выше регионам можно добавить и жителей сел Ярославской области), для которых **больше, чем для горожан, заметны конкретные дела местной власти** (запуск котельной, проведение водопровода, освещения, строительство новой дороги). У сельчан сложилось впечатление, что в последнее время главы района и поселений прикладывают много усилий для улучше-

ния жизни на территориях, хотя при этом жестко ограничены финансовыми возможностями. Также жители села нередко ссылаются на имеющийся опыт успешного разрешения проблем местной администрацией в тесном взаимодействии с жителями.

Повышение эффективности работы органов местной власти сельские жители связывают с тем, что в последнее время местная власть стала ближе к народу (результат реализации Федерального закона №131-ФЗ). Нередко они выражают удовлетворенность своим правильным выбором главы поселения, который хочет и умеет работать, сумел выстроить правильные отношения с главой района.

Несмотря на в целом позитивное отношение к местной власти, респонденты нередко отмечали и **факторы, снижающие ее эффективность**. Как правило, претензии высказывались жителями городов:

- местное самоуправление находится в постоянном процессе реформирования,
- происходит постоянный передел сфер влияния внутри властных структур,
- нежелание более высоких уровней делиться своими полномочиями и ресурсами с местными органами – *их любимый аргумент: «По 131 закону мы этого не имеем права делать»*,
- многие чиновники не желают (либо не умеют) эффективно организовать свою работу.

Среди негативных явлений, имеющих место в органах местной власти, часть респондентов (в основном жители городов) отмечали ее коррумпированность. Скорее всего, такая точка зрения формировалась в результате личных столкновений опрошенных с проявлениями коррупции.

Представители второй группы регионов (преимущественно, жители Центра и Юга России), чаще выстраивают другой рейтинг уровней власти по степени полезности их населению: федеральная власть (задает приоритеты развития, принимает решения) – региональная (осуществляет контроль за исполнением решений) – местная власть (непосредственное исполнение задач).

Подобные особенности восприятия объясняются тем, что для этой группы регионов характерна традиционалистская, консервативная политическая культура, которая предполагает низкую востребованность местного самоуправления и ориентацию жителей на жесткую властную вертикаль.

Жители Краснодарского края приоритет федеральной власти объясняли наличием в ней достойных людей, больших финансовых ресурсов, возможностей административного и законодательного давления на регион, во многом обусловленных предстоящей Олимпиадой.

- В нашу федеральную власть наконец-то люди пришли, на которых не стыдно смотреть со стороны, которые образованы, дружат с языком. Краевую я бы поставила на второе место. А наша сельская власть, она и есть сельская.

Обращает на себя внимание, что жители ЮФО и ЦФО не только существенно преуменьшали значимость местной власти, но и **гораздо чаще** жителей СЗФО и СФО **видят в ней негативные черты**. Так, жителями Курской области местной власти приписываются бездеятельность, отсутствие самостоятельности в принятии решений, бюрократизм, закрытость, коррупция и лоббизм. В Краснодарском крае местную власть характеризуют как формальную, неэффективную, склонную к показухе. Естественно, когда в восприятии местной власти доминируют подобные черты, доверие населения к ней ограничено.

Жители национальных республик – Якутии и Дагестана, традиционная культура которых предполагает уважение к власти как таковой, либо говорили о потенциальной полезности местной власти (Якутия), либо находили, за что похвалить муниципальную власть (Дагестан), не допускали ее резкой критики. Так, жители Республики Дагестан считают, что местная власть выполняет определенные обязанности как управленческая «машина» и делает это достаточно качественно.

4. Территориальные уровни местного самоуправления

Вопрос о том, на каких уровнях должно реализовываться местное самоуправление, респондентам не всегда понятен. За неимением информации и возможностей выбирать между территориальными моделями местного самоуправления многих респондентов в целом устраивает нынешняя ситуация.

Местное самоуправление на селе

Практически все участники фокус-групп понимают, что самоуправление в сельской местности осуществляется как на уровне поселения, так и на уровне района (при этом не представляя себе распределения функционала между ними). Часть опрошенных полагает, что районные администрации являются подразделениями региональных властей, а о выборном районном представительном органе даже не слышали.

При обсуждении приоритетности уровней местного самоуправления в сельской местности большинство респондентов отдают предпочтение поселению. Отмечается, что органы поселений ближе к жителям, к ним всегда можно обратиться, не тратя время на поездки в район. Однако безресурсность этого уровня самоуправления существенно ограничивает его возможности.

Восприятие роли районов и поселений неоднозначно в разных регионах.

Наиболее значимы поселения для регионов с относительно либеральным менталитетом жителей, а также для территорий с низкой плотностью расселения, где населенные пункты находятся на значительном расстоянии от райцентра. Здесь нередко жители ставят вопрос о целесообразности существования районной власти.

Напротив, в регионах с традиционалистской политической культурой заметна противоположная тенденция – стремление к централизации местного самоуправления. Участники исследования в сельских поселениях нередко отмечали отсутствие достаточных ресурсов для решения местной властью задач в необходимом объеме. Поэтому усиление местной власти они нередко считают целесообразным за счет усиления районов.

Особо стоит обозначить позицию сельских жителей в Томской области, где отношения между уровнями власти на практике определяются принципом консенсуса элит. Жители здесь также не видят проблем в отношениях между поселениями и районом – по их словам, средства, поступающие в район, делятся между поселениями вполне справедливо. Двухуровневая структура местного самоуправления в том виде, в котором она сложилась в области, вполне устраивает селян *(конечно, районы нужны - до Томска далеко, каждый на своем уровне решает местные задачи, район контролирует поселения)*.

Как городские, так и сельские респонденты считают, что полномочия территориальных уровней местного самоуправления и их эффективность определяется, в первую очередь, степенью их финансовой самостоятельности.

- Финансирование должно быть. Если нет денег, то в нищете они ничего не могут сделать.

Соответственно, чем выше самостоятельность территориального уровня местного самоуправления, тем с большей вероятностью респонденты готовы поверить в успешность и эффективность его деятельности.

Местное самоуправление в городах

Жители региональных центров отмечали некоторую значимость для них не только общегородских муниципальных органов, но и территориальных управлений (административных) в городских районах. Респонденты констатировали, что реальное влияние районных управлений мало, однако, поскольку это самый близкий уровень к жителям, они временами обращаются к нему для решения текущих вопросов и передачи наверх информации о проблемах.

Обращает на себя внимание, что в некоторых региональных центрах (Курск, Екатеринбург, Краснодар, реже – Ярославль, Петрозаводск) респонденты считают необходимой организацию самоуправления не только в масштабе города в целом, но и на более низких уровнях – квартала, городского района. Городской уровень самоуправления им кажется недостаточным.

Так, по мнению части участников фокус-групп в Ярославле, должность главы района должна быть выборной, а не назначаемой. Район в этой системе должен иметь свой бюджет. При этом районный совет, по их мнению, должен избираться советами старших в квартале, куда должны входить все избираемые жильцами старшие по дому.

Схожая схема была предложена жителями Краснодара, которые оптимальным уровнем, на котором должно осуществляться местное самоуправление, считают жилой квартал.

Жители Екатеринбурга, поддерживая необходимость самоуправления на уровне городских районов, не склонны считать необходимой более дробную организацию на уровне кварталов и домов. Однако, по словам респондентов, в Екатеринбурге назрела необходимость осуществления самоуправления в поселках пригородной зоны, поскольку это существенно облегчит их жителям решение вопросов на местах.

Показательно, что в Красноярске, где жители довольны работой органов местного самоуправления (доступность власти и стремление к решению ею актуальных проблем горожан), респонденты не видят необходимости создания муниципалитетов на уровне городских районов. По их мнению, это только приведет к разрастанию чиновничьего аппарата и бумажной волоките. Подчиненность главы района мэру города в этом контексте видится позитивным фактором - они работают в одной команде, между ними нет, и не может быть, принципиальных разногласий. По словам респондентов, у жителей есть рычаги влияния внутри района - общественные организации, городские депутаты, работающие в районах, обращение в городскую администрацию.

В Петрозаводске было отмечено, что для городских территорий возможно самоуправление в **исторически сложившихся районах, имеющих свою специфику** (районы Куковка, Древлянка). Этот уровень видится приоритетным, поскольку депутаты городского уровня не в состоянии охватить конкретные мелкие проблемы избирателей, и эффективное самоуправление на уровне районов, на взгляд респондентов, поможет структурировать требования населения к городской власти.

Однако многие респонденты отмечали, что роль низового уровня самоуправления вполне эффективно играют **органы территориального общественного самоуправления** (ТОСы), созданные по инициативе снизу. Поэтому создание каких-либо дополнительных выборных органов внутри городов вряд ли оправдано.

- Есть самоуправление уровня микрорайонов – домовые комитеты, уличные комитеты. Жители, если они хотят, они создают домовые комитеты, выбирают старших по подъездам и так далее.

Степень влияния ТОСов, с точки зрения респондентов, зависит от управленческих и коммуникативных навыков их представителей. Горожане считают, что в любом случае возможности диалога с властью существуют, и реализация этих возможностей зависит и от простых людей в том числе. Часть опрошенных полагают, что перспективы местного самоуправления – непосредственно за ТОСами (домкомами, уличкомами), однако для этого необходимы соответствующие изменения в общественном сознании.

Часть респондентов предлагают дополнить схему **уровнем ТСЖ**, который они тоже считают своеобразной формой местного самоуправления, но при ограничении их компетенции только вопросами ЖКХ. Они мотивируют это эффективностью работы подобных товариществ. Так, интересна позиция жителей Санкт-Петербурга, которые хотят усиления роли ТСЖ не только как организации собственников жилья, но и как некоего органа, защищающего права жителей (по сути, аналога ТОСов).

Местное самоуправление в городских агломерациях

Проблема управления городскими агломерациями является новой и преимущественно неизвестной респондентам. Более того, далеко не все крупные города России являются ядром формирующейся заметной городской агломерации. По этой причине соответствующие вопросы задавались респондентам только на отдельных фокус-группах (жителям Красноярска и его города-спутника Дивногорска, Махачкалы и его спутника Каспийска, Екатеринбурга).

Отношение к созданию единого механизма управления агломерацией у жителей пригородов разделилось. Несколько чаще они высказывались в пользу сохранения самостоятельного статуса своего населенного пункта, несмотря на существующие проблемы пригорода - плохое сельское освещение, транспортные проблемы. В представлении жителей пригородов плюсы их нынешнего статуса - льготное налогообложение, более низкие тарифы на электричество и коммунальные услуги, наличие сельских доплат работникам бюджетной сферы - перевешивают. В случае же вхождения их населенного пункта в состав муниципального образования – центрального города – респонденты считают необходимым условием сохранения органов местного самоуправления в пригородах, что, на взгляд респондентов, обусловлено их удаленностью от центра агломерации.

Отношение к созданию агломерации у жителей **Красноярска**, в основном, положительное – они уверены, что для краевого центра назрела потребность в расширении. Также жители не исключают, что в связи с созданием агломерации будет введено в эксплуатацию долгожданное метро. При этом жители Красноярска уверены, что другие города, вошедшие в агломерацию, должны сохранить свои муниципалитеты.

Вопросы об отношении к агломерации были заданы и жителям **Дивногорска**. Однако их позиция оказалась более противоречивой. Часть жителей Дивногорска опасается, что их город превратится в заброшенный микрорайон Красноярска (*на нас плюнут, все в городе начнет разваливаться*), что в городе не будет своей администрации, и достучаться наверх будет невозможно. В возможность создания рекреационной зоны, которая планируется в Дивногорске, верят не все дивногорцы, а некоторые считают, что это принесет доходы исключительно Красноярску.

- По моему мнению, за счет агломерации, за счет присоединения будет расти и цвести Красноярск, наш город будет усыхать...

Также жители высказывают сомнения в том, что даже если при вхождении Дивногорска в агломерацию сохранятся муниципальные органы власти, его самостоятельность будет сохранена в более отдаленной перспективе. Реже жители Дивногорска говорили о положительном для них сценарии, согласно которому агломерация подразумевает согласованное развитие территории, а вовсе не присоединение Дивногорска к столице субъекта. В результате этого выиграет как Красноярск, так и Дивногорск.

- При агломерации Дивногорску отводится, на мой взгляд, хорошая роль – рекреационной зоны. То есть, если такой план осуществится, здесь будет развиваться туристическая отрасль, которая даст рабочие места.

Скептическую позицию в отношении присоединения к Махачкале занимают и жители ее города-спутника **Каспийска**, которые не хотят, чтобы он вошел в состав Махачкалы. По словам нескольких респондентов, проживание в Каспийске для них привлекательнее, чем жизнь в Махачкале (цены в Каспийске ниже, город благоустроен, с меньшей плотностью населения).

В **Екатеринбурге** была отмечена проблема подчиненных городу поселков, где вследствие реформы местного самоуправления жизнь селян существенно ухудшилась. Как отмечали респонденты, в подчиненных городу поселках нет местного самоуправления, а есть поселковая администрация, подчиненная городской администрации. Респонденты отмечали следующие негативные изменения, связанные с этим:

- Теперь там полный развал: денег нет, бухгалтера нет, местного бюджета нет. Нет финансирования, налоги не стали поступать к ним. Все администрация делит, а раньше у них свой бюджет был.

Таким образом, пока невозможно говорить о каком-либо определенном отношении населения к формированию городских агломераций. Эта проблема либо еще не вошла в повестку дня населения, либо, где она публично озвучивается, вызывает скорее непонимание и недопонимание. Это говорит как о необходимости взвешенного подхода к формированию моделей управления городскими агломерациями, так и о необходимости в этой части серьезной информационной работы с населением.

5. Вопросы местного значения

Список вопросов, которые респонденты относят к муниципальным значительно шире перечня, предусмотренного Федеральным законом №131-ФЗ. По мнению значительной части жителей, именно к компетенции муниципальной власти должны относиться и вопросы социальной защиты, и содействия занятости, и охраны общественного порядка, которые сегодня решаются государством. Это говорит, во-первых, о признании жителями потенциально более сильной роли местного самоуправления, а во-вторых, - об их положительном отношении к передаче муниципалитетам решения всех вопросов жизнеобеспечения людей на местах.

С другой стороны, **вопросы безопасности** (пожарной охраны, мобилизационной работы, ГО и ЧС, работы аварийных служб), которые формально сегодня закреплены и за местным самоуправлением, практически никто из респондентов не считает муниципальной компетенцией.

Исследование позволяет определить и своего рода **ядро муниципальной компетенции**, по мнению жителей. Чаще всего респонденты отмечали в качестве вопросов, которые должны решаться именно муниципальной властью благоустройство, коммунальное обслуживание, ремонт и очистку дорог, организацию работы школ и детских садов, медицинскую помощь. Примечательно, что в региональных центрах к этому списку респонденты добавляют социальную защиту и охрану правопорядка, в малых городах – работу с молодежью, а в селах – занятость населения.

Степень удовлетворенности граждан тем, как решаются местные (в их понимании) вопросы, очень неоднородна. Тем не менее, вполне отчетливо вырисовывается **перечень наиболее проблемных вопросов местного значения**. К их числу жители относят чаще всего ремонт домов и расселение ветхого жилья, работу дошкольных учреждений (в городах), медицинскую помощь (в малых городах и селах), землеустройство и выделение земельных участков, коммунальное обслуживание, а на селе – также организацию досуга людей.

6. Органы местного самоуправления

Основная масса опрошенных имеют представление о главе муниципального образования (часто зная его по фамилии), представительном органе (Совете, Думе, муниципальном комитете), о местной администрации. Однако границы их полномочий и соподчиненность остаются неизвестными большинству граждан. Тем не менее, большинство жителей вполне готовы к диалогу по общим вопросам формирования и устройства органов местного самоуправления, оценке качества их работы.

Формирование органов местного самоуправления

Выборность/назначаемость. Большинство респондентов убеждены, что **главы территорий должны избираться населением**, а не назначаться государственными органами. Среди жителей Северо-Запада, Ярославской области и Приморья – это консолидированная позиция, в Сибири и Поволжье – доминирующая. Иногда участники исследования высказывают

сомнения в эффективности выборных механизмов, однако не видят возможности иных способов формирования муниципальных органов. Большинство респондентов из этих регионов считают, что органы местного самоуправления не должны входить в структуру органов государственной власти, в противном случае *это будет не самоуправление, а вертикаль власти*. Эти респонденты считают, что органы местного самоуправления должны быть самостоятельными, независимыми от органов государственной власти, а главы территорий - избираться населением, а не назначаться сверху.

Показательной стала негативная реакция жителей **Санкт-Петербурга** на предложение отменить выборность органов местного самоуправления, превратив их в филиал районной власти. В этой ситуации они находили возможность похвалить своих муниципальных депутатов, хотя до этого высказывали неудовлетворенность их работой. Преимуществом выборных депутатов, по мнению респондентов, является их близость к жителям, а также местное происхождение.

Участниками исследования высказывались следующие аргументы в пользу выборности глав местного самоуправления.

- через выборность глав территорий воспитывается ответственность граждан за жизнь своей улицы или своей деревни, повышается их гражданское самосознание. Избиратели берут часть ответственности за приход к власти руководителей и депутатов, а потому с большим вниманием будут относиться к его деятельности;
- система, при которой глава территории избирается населением, более демократична (этот аргумент высказывался существенно реже);
- для селян очевидно, что если они друг друга знают всю жизнь, то для решения проблем поселения главу местного самоуправления естественно выбирать среди них самих, на конкурсной основе.

Исключение представляли жители тех муниципальных образований, где отмечаются либо проблемы с мэром, либо конфликт мэра с губернатором - здесь люди чаще высказываются в пользу назначаемости. Например, нахождение главы города Томска А.Макарова под следствием – травмирующая тема для томичей. Ситуация с мэром убедила томичей, что избиратели могут ошибиться в своем выборе, и поэтому они ратуют за назначаемость.

Больше всего **сторонников назначения руководителей территорий** проживает в регионах ЦФО (Курская область) и ЮФО (Дагестан, отчасти – Краснодарский край) с консервативным менталитетом населения. Так, жители Курской области, поддерживающие назначаемость мэров в большей степени, чем жители других регионов, воспринимают назначение как единственно возможный механизм, предполагающий жесткую персональную ответственность назначенного лица. По их мнению, избиратели постоянно сталкиваются с невыполнением предвыборных обещаний избранными лицами, и, имея опыт избрания глав с 1991 года, убедились в неэффективности института выборов (*выборы продаются и покупаются*).

- *К чему это привело? К тому, что из большой аграрной области мы превратились в ужаснейшую область, которая требует огромных дотаций.*

Участники исследования, которые считают, что **главы муниципальных образований должны назначаться**, обосновывали свою точку зрения следующими аргументами.

- отсутствием внутривластных распри между городской и региональной администрацией – *тогда это люди одной команды*. Соответственно, как губернатор, так и мэр будут сосредоточены на выполнении своих профессиональных обязанностях, а не на борьбе за властные ресурсы.
- правовая культура населения находится на крайне невысоком уровне, избиратели, как потребители политических услуг, вполне могут стать жертвами недобросовестной конкуренции и выбрать не того:

- *Поведутся на рекламу, проголосуют за того, у кого ресурсов больше, и все. А у кого ресурсов больше? У кого денег больше? Правильно, у криминала. И у власти, да.*

- сейчас не время для экспериментов на политическом поле. Эта категория респондентов считает, что не надо рушить сложившиеся взаимоотношения элит, и надо дать возможность главе территории быть выбранным *из старой гвардии* по принципу *старый конь борозды не испортит*;

- назначенный мэр будет более ответственно подходить к своим обязанностям, чем избранный, в том числе, по той причине, что назначенного мэра можно снять с должности, если тот не будет справляться со своими обязанностями;

- если органы местного самоуправления не будут встроены в государственную власть, они приобретут фактически статус общественной организации, не имеющей средств и возможностей что-то делать.

Многие респонденты этой группы поддерживают выстраивание вертикали власти, которое происходит в государстве, и считают, что она должна строиться сверху донизу.

- *Демократия нам не подходит. Еще Аристотель называл ее самой плохой формой правления.*

Определенное противоречие было отмечено в представлениях жителей Краснодара. С одной стороны, они считают, что укрепление властной вертикали на местном уровне повышает ее авторитет, увеличит возможности решения местных проблем. Однако интересно отметить, что косвенно, отвечая на другие тематические вопросы, эти же респонденты занимают противоположную позицию (необходимость усиления местной власти и ее независимость от краевой власти).

Жители национальных республик также нередко высказывались за назначение руководителей местного самоуправления. В Республиках Дагестан и Саха (Якутия), по словам респондентов, выборы глав территорий иной раз провоцируют вражду, которая не утихает после окончания выборов. В то время как представители элиты через какое-то время после окончания выборов договариваются между собой, представители семей (кланов) продолжают воевать. По словам жителей Республики Саха, в сельских районах были случаи, когда выборные конфликты сопровождалась конфликтами членов семей, поддерживавших разных кандидатов, и иногда завершались разводами между мужем и женой.

Обращает на себя внимание, что многие жители Республики Саха (Якутия) выступают за назначаемость местной власти, притом, что в данной регионе относительно немного сторонников централизации (единой вертикали власти).

Отношение к назначению главы администрации по конкурсу (модель сити-менеджера). К системе муниципальных органов, при которой глава избирается депутатами из своего состава и возглавляет местную законодательную власть, а все оперативные вопросы решает нанятый по конкурсу управленец, у большинства опрошенных отношение отрицательное. Исключение составляют жители Архангельска, которые скорее поддерживают данную систему, и жители Ленинградской области, где мнения опрошенных по вопросу назначения сити-менеджера разделились в связи с отсутствием четких представлений о полномочиях, функционале и распределении обязанностей между председателем районного совета и сити-менеджером.

Преимущественно негативные оценки высказывались и в тех муниципальных образованиях, где жители знакомы с данной системой. Например, жители **Курска**, где органы местного самоуправления работают по данной модели, предполагают излишние затраты на содержание подобной структуры, отмечают непрозрачность и непонятность ее для рядового жителя.

- *Такая запутанность, паутина, и это, может, даже удобно для самой власти, а для людей это непонятно, они не знают к какому конкретно человеку идти и обращаться с определенным вопросом.*

Эти опрошенные предполагают, что подобное *двоевластие* как система выгодна для бездействия либо незаконных действий властей.

На территориях **Санкт-Петербурга**, где главы внутригородских муниципальных образований являются председателями советов муниципальных депутатов, а глава администрации принимается на работу на конкурсной основе с согласия депутатов, считают председателя Совета главным лишь формально – ресурсы и возможности, по их мнению, сосредоточены в руках сити-менеджера. У респондентов сложилось впечатление, что главы районов проталкивают на должность сити-менеджеров своих людей.

Участники фокус-групп видели следующие **минусы модели сити-менеджера**:

- недемократичность, в силу чего теряется смысл местного самоуправления как самоуправления жителей. Респонденты опасаются, что при выборах главы депутаты будут лоббировать собственные интересы, а не интересы жителей города, что должность сити-менеджера может быть куплена.

- *Они выберут себе менеджера, который будет подписывать нужные им документы, закрывать глаза на их действия.*

- *Конкурс – у нас в России идет так, у кого мохнатее лапа – тот и пройдет, или же местные власти спустят кого-нибудь.*

Также участники фокус-групп предполагают отсутствие ответственности сити-менеджера перед избирателями - при не прямых выборах утрачивается контроль народа за руководством города.

- *Сити-менеджер зависит не от людей, а от депутатов, и плевать ему на население.*

- *Сегодня пришел – завтра ушел. А тому человеку, которого мы выбрали – ему перед нами отвечать, перед каждым человеком. Его народ выбрал, он отвечает перед жителями – в нашем поселке ты мимо нас не пройдешь.*

Кроме того, респонденты полагают, что при прямых выборах выше ответственность населения.

- *Когда каждый выбирает сам, голосует сам, претензий будет меньше к тому, кого выбрали, так как ты сам выбирал, ты сам сделал решение.*

- размывание ответственности, что снижает эффективность управления, повышает вероятность дублирования полномочий.

Несмотря на то, что должности мэра и главы разделены, в сознании простых граждан они занимаются решением одних и тех же вопросов.

- *Голову нельзя делить напополам, должен быть человек один-единственный, с которого можно спросить, а так как у нас все привыкли друг с друга перепихивать из кабинета в кабинет, то это на самом деле удобно для власти.*

- риск утраты реальных полномочий депутатами городского собрания и его председателем с переходом рычагов управления к сити-менеджеру; возможность конфликта между сити-менеджером и председателем совета.

Дополнительным аргументом против данной модели для жителей сельской местности является значимость для них личности кандидата, за которого они хотят непосредственно проголосовать.

- *Дело в том, что 10 человек выбираешь, это не такой процент будет выбора, как из двух выбирают. Получается, я проголосовала как за депутата - за [одного человека], а главой поставят совсем другого депутата.*

Жители Архангельска относятся к данной модели позитивно, объясняя это усталостью от неэффективных выборов, прозрачностью такой системы и ее относительной демократичностью.

- *Мы же депутатов все равно выбирали всем населением, а мэр из выбранных нами депутатов – он опять же выбранный нами.*

Положительными сторонами модели сити-менеджера респондентами были названы:

- отсутствие войны между депутатами и главой города;
- конкурсный механизм привлечения сити-менеджера;
- возможность привлечения независимого человека с новым, свежим взглядом на ситуацию в городе или районе;
- возможность досрочного расторжения контракта с неэффективно работающим менеджером.

Также высказывалось мнение, что жители округа реализуют свое избирательное право, выбирая депутатов городской думы, а депутаты городской думы выбирают из своего состава главу городского округа. Таким образом, глава городского округа проходит *двойную проверку* – как со стороны населения, так и со стороны депутатского корпуса.

Работа глав муниципальных образований

Региональные центры. Деятельность мэров в тех регионах, где местное самоуправление в региональном центре (городской округ) по факту встроено в государственную вертикаль власти (гг. Краснодар, Архангельск, Якутск, Курск), как правило, оценивается негативно. Руководство этих городских округов в представлении опрошенных, не располагает реальной властью и полностью подчинено губернатору в решении всех городских вопросов. Помимо этого, респонденты находят множество поводов для критики деятельности таких мэров.

- Они свои обязанности выдают за свои заслуги. И население воспринимает: «Какой хороший ямочный ремонт на дороге сделал!» А это его элементарная обязанность.

Напротив, позитивно обычно оценивается работа мэров крупных городов, которые и обладают самостоятельностью, и в то же время конструктивно работают с региональной властью. Яркий пример здесь - высокие оценки деятельности мэра Красноярска. Жители города отмечали ряд позитивных изменений, которые они связывали с деятельностью мэра. Для красноярцев немаловажно умение своего мэра наладить диалог между городской властью и властью субъекта федерации, что позитивно сказывается на благополучии и развитии города.

Муниципальные районы. Глава муниципального района, по мнению респондентов, сосредотачивает в своих руках на порядок больше властных полномочий и ресурсов, чем главы поселений. Концентрация ресурсов, на взгляд респондентов, безусловно, помогает решать целый ряд проблем на уровне поселений. Однако в ситуации, когда распределение ресурсов зависит фактически от одного человека, участники исследования прогнозируют возможные злоупотребления, связанные с близостью к первому лицу и личными отношениями.

Для решения проблем жители села (в первую очередь, районных центров) нередко предпочитают обращаться именно к районной власти, обладающей большими возможностями и финансовыми ресурсами в силу концентрации местных налоговых поступлений. Также часть респондентов считают, что основная заслуга в развитии их поселения принадлежит не главе поселения, у которого нет никаких ресурсов, а главе района.

Однако отношение сельчан к главам районов обычно более отстраненно, чем к главам поселений. Как правило, первые хуже известны. Тем не менее, о главах районов были и позитивные отзывы, основанные на представлении о доступности и открытости для жителей, эффективности работы, хорошем отношении к поселению.

Городское поселение (малый город). Восприятие деятельности глав малых городов существенно различалось и во многом зависело от ситуации на местах.

Сельское поселение. Действенность обращений к этому уровню местной власти, по мнению респондентов, существенно выше, чем к районным депутатам - при желании энергичный глава поселения может добиться решения вопроса на уровне района гораздо эффективнее районного депутата.

Жители сельской местности в различных регионах часто демонстрировали **позитивное отношение к главам поселений** в силу их близости населению (*чем меньше царек, тем он ближе к тебе*), деятельности на благо жителей (ремонт дорог, тротуаров, строительство детского сада, замена ларьков магазинами и т.д.). При этом респонденты осознают ограниченность финансовых возможностей глав поселений и частичную зависимость от районной администрации.

Работа депутатов муниципальных образований

Критериями для оценок респондентами депутатов служит качественный состав депутатского корпуса и реальная помощь нуждам населения, реже – результаты правотворческой работы.

Региональный центр. Жители региональных центров, как правило, информированы, кто является председателем городского парламента, но при этом зачастую не помнили фамилии тех людей, которых сами в него выбирали.

Обращает на себя внимание, что муниципальные депутаты уровня столицы субъекта федерации **зачастую не воспринимаются как представители местного самоуправления.** По мнению респондентов, находясь внутри муниципальной структуры, депутаты заняты в основном лоббированием интересов собственного бизнеса, хотя попутно решают и городские вопросы (*они одной рукой делают приличное, а другой что-то неприличное*). Таким образом, жители считают, что наблюдается некое противоречие интересов избирателей и народных избранников.

Участники исследования предъявляли дополнительные претензии к депутатам: они нередко не отчитываются о своей работе перед населением, голосуют по указке главы муниципалитета, их работа непрозрачна.

Респонденты уверены, что *нормальный человек* не может попасть в собрание депутатов, так как не имеет средств (либо административного ресурса) на проведение избирательной кампании. Немаловажную роль в этом, считают участники исследования, играет и менталитет населения, положительно реагирующего на подкуп.

- *Бабушки реагируют на подачки, воспринимают как конкретную помощь. Они не осознают, что вред больше, чем те три рубля, которые они получили.*

В некоторых столицах субъектов, по наблюдениям опрошенных, ситуация законсервировалась – состав городского собрания не меняется уже много лет, а для борьбы с кандидатами, не встроенными в местные органы власти, активно используется административный ресурс.

Тем не менее, пользу городских депутатов респонденты видят в возможности обращения к ним. В ряде городов (Томск, Великий Новгород) участники фокус-групп отмечают, что к городским депутатам обращаются довольно часто, и получают помощь. При этом известность депутатов достаточно высока, а работа оценивается как эффективная.

Муниципальный район, сельское поселение. В целом депутатский корпус воспринимается населением как вторичный, значительно менее действенный по сравнению с главами районов и поселений. Чаще отношение к депутатам этого уровня нейтральное, либо нейтрально-негативное. Респонденты характеризуют депутатов в худшем случае как бездействующих – они не берут на себя обязательства, потому что не в состоянии их выполнить, а в лучшем – как просителей, готовых похлопотать, но не контролировать руководителей поселений и района. В их представлении практически все ресурсы сосредоточены в руках глав районов и поселений.

У участников исследования нередко создается впечатление, что депутаты зачастую выполняют декоративную роль, не имея реальных ресурсов и рычагов влияния на администрацию районов и сельских поселений. Это особенно заметно в регионах с консервативной политической традицией (например, Курская область).

Городское поселение (малый город). Отношение обычно неоднозначное. Респонденты часто отмечали наличие противостояния между председателем городского парламента и мэром, что негативно сказывается на ситуации в городе. В неблагополучных городских поселениях население зачастую не помнит фамилий тех, кого выбирало в представительный орган, а в благополучных – с легкостью вспоминает, называя место работы и имя-отчество депутатов.

7. Потенци и перспективы местного самоуправления

По мнению части респондентов, введение в действие Федерального закона № 131-ФЗ не внесло существенных изменений в практику местного самоуправления. По мнению другой части опрошенных, напротив, сегодня наблюдаются заметные сдвиги в развитии местного самоуправления, что свидетельствует о правильно выбранном курсе. Жителями ярославского и сибирского села высказывалось мнение, что развитие местного самоуправления нужно в первую очередь простым гражданам, поскольку оно способствует развитию демократии и дает возможность контролировать власть. Вместе с тем, даже респонденты второй группы считают, что потенциал местного самоуправления используется далеко не полностью.

В качестве причин, по которым потенциал местного самоуправления в России не используется или используется частично, респонденты называли:

- недостаток средств в местных бюджетах;
- дефицит гражданских инициатив, идущих снизу;
- незаинтересованность чиновников (*зарплата чиновников не зависит от благополучия населения*);
- отсутствие четких и прозрачных правил взаимоотношений на всех уровнях местного самоуправления;
- дефицит обратной связи (оценки) эффективности работы местной власти населением;
- *Оценки мэрии населением нет. Мы выбираем депутатов и никогда не оцениваем саму мэрию.*
- нехватка специалистов, особенно на селе;
- сопротивление вышестоящих структур и их нежелание делиться ресурсами и властью.

Обсуждая тему **потенций и перспектив местного самоуправления**, жители Северо-Запада и Сибири отмечали рост требовательности к органам власти со стороны граждан - люди готовы отстаивать свои интересы в судебных инстанциях; в последнее время происходит активизация ТОС и ТСЖ. По оценкам красноярцев, гражданская активность жителей в последние годы усилилась, они более активно борются за свои права и интересы (*народ подрастает, начинает себя осознавать*). Сельские респонденты также обращали внимание на более активное участие жителей в жизни их населенных пунктов, на повышение активности граждан в отношении обращений к местным депутатам с запросами и предложениями. Эти респонденты ожидают значительных изменений в сторону повышения эффективности местного самоуправления.

Напротив, жители Республики Саха (Якутия) выражали сомнения относительно перспектив развития местного самоуправления.

Перспективы местного самоуправления по мнению участников исследования, зависят, в первую очередь, от установок и политической воли федерального руководства и экономической конъюнктуры в стране.

- *Парадоксальная страна у нас в этом смысле: основные вещи должны бы делаться снизу, но у нас, если сверху не подтолкнуть, снизу ничего делаться не будет.*

Если летом 2008 респонденты считали, что местное самоуправление будет развиваться по мере улучшения общеэкономической ситуации в стране, повышения благосостояния людей, то, начиная с ноября 2008, участники исследования в связи с экономическим кризисом прогнозировали снижение возможностей местного самоуправления.

Для того, чтобы потенциал местного самоуправления был использован в полной мере, участники исследования считают **необходимыми следующие изменения**:

- усилить открытость, прозрачность власти, особенно в сфере расходования средств; обеспечить обратную связь с населением;

- стимулировать контроль за работой органов местного самоуправления со стороны населения;
- перераспределить налоги в пользу местных бюджетов с целью повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований;
- привлечь внимание власти к проблемам малого бизнеса;
- стимулировать дальнейшее развитие институтов ТСЖ и ТОС;
- совершенствовать правовую базу местного самоуправления на федеральном уровне;
- мотивировать население к более активному участию в процессе управления путем повышения его правовой культуры, доведения до сведения жителей возможностей и форм участия в местном самоуправлении. Информировать население о проводимой работе, поддерживать инициативы, в том числе, создание общественных советов. Работать с подрастающим поколением в направлении формирования гражданской культуры.
- Повысить роль депутатского корпуса как противовеса исполнительной власти на местах;
- изменить систему оплаты административных работников: ввести систему материальных поощрений/наказаний по результатам работы; повысить уровень зарплаты специалистам, что сделает работу в органах местного самоуправления более привлекательной.

8. Малый бизнес и местное самоуправление

Отношение представителей малого бизнеса к местным органам власти можно охарактеризовать как **нейтральное**, либо как **нейтрально-негативное** и, реже, как **негативное**.

Нейтральное отношение представителей малого бизнеса к местной власти возникает там, где власть и предприниматели существуют параллельно - власть не помогает малому бизнесу, но и не мешает ему, ничего не требуя от его представителей.

Нейтрально-негативное и негативное отношение к органам местного самоуправления имеет место там, где муниципалитеты чрезмерно активно стремятся решать проблемы муниципальных образований за счет предпринимателей.

Опрошенные предприниматели нечасто приводят **примеры помощи муниципальных органов власти малому бизнесу**, либо примеры того, что их мнение учитывалось при принятии решений (*то, что они нам не мешают, уже расценивается как помощь*). Взаимовыгодное сотрудничество бизнеса и органов местного самоуправления, на взгляд респондентов, возможно лишь в случае, если бизнес оказывает личные услуги конкретным представителям местной власти, получая для себя взамен некоторые преференции.

Лишь единичные респонденты отмечали такие формы поддержки бизнеса как специализированные программы по поддержке малых предприятий, бизнес-инкубаторы и другие формы обучения предпринимателей. Однако, наличие такой помощи малому бизнесу часто зависит от личной позиции руководителя профильного подразделения местной администрации и не является постоянной практикой.

К административным барьерам, выстраиваемым перед предпринимателями местной властью, респонденты группы относят:

- волокиту при рассмотрении заявлений;
- систему двойных стандартов в методиках расчета арендной платы, завышение арендной платы с целью пополнения местного бюджета; распределение арендных площадей в пользу крупных предпринимателей;
- препятствие приобретению недвижимости представителями малого бизнеса, хотя теоретически эта возможность предоставляется;

- вымогание взяток у предпринимателей с помощью большого количества несанкционированных проверок, осуществляемых вне графика;
- сознательное нарушение правил проведения тендеров, что ограничивает возможности участия в них предпринимателей.

- Когда о тендере ты узнаешь через 4 дня, и за 2 дня там меняются правила, потому что всю документацию нужно переделывать, участвовать практически невозможно.

- навязывание выполнения определенных работ, выгодных для администрации, но не для предпринимателя.

В Республике Саха (Якутия) косвенным барьером для развития бизнеса считаются высокие тарифы на транспорт и топливо.

Основной **тактикой взаимодействия с представителями муниципальных и государственных органов** для предпринимателей является выстраивание личных отношений, либо, напротив, минимизация личных контактов.

Одной из зон, где коммуникация с муниципальными органами становится неизбежной, является сфера землепользования и застройки, а также выделение помещений под аренду. В этой связи предпринимателям приходится договариваться, решать вопросы финансовым или административным путем.

Что касается **личного участия предпринимателей в местном самоуправлении**, то представители малого бизнеса в региональных центрах имеют свое видение местной политической ситуации и принимаемых экономических решений, однако, как правило, не думают о возможности своего избрания в представительные органы. По мнению участников фокус-групп, включение в местное самоуправление интересно для крупных и средних предпринимателей, в то время как малый бизнес заинтересован только в учете своих интересов в рамках формирующегося более широкого среднего класса.

- Считается нормальным, когда человек достиг хорошего уровня, он начинает заниматься политикой. Я – в малом бизнесе. Мне не надо.

В региональных центрах отдельные представители малого бизнеса принимают участие в деятельности общественных советов по поддержке предпринимательства при органах местного самоуправления. Данный формат взаимодействия эффективен далеко не везде – решения, как правило, принимаются преимущественно исполнительной властью, кулуарным административным путем, без активного привлечения малых предпринимателей к этому процессу. Например, в Курске, по словам респондентов, в подобных структурах преобладают представители крупного бизнеса, а на совместных совещаниях администрация избегает обсуждения финансовых вопросов.

Напротив, в сельской местности, отчасти – в малых городах, представители бизнеса нередко уже участвуют или выражают готовность участвовать в местном самоуправлении через свое представительство в депутатском корпусе. По их мнению, наличие представителей бизнеса в депутатском корпусе улучшает качество работы местных советов, способствует общему росту квалификации представителей местной власти, минимизирует возможность возникновения ситуаций, при которых органы власти поселений оказываются беззащитными перед мошенниками-подрядчиками.

Предприниматели, нейтрально настроенные по отношению к местной власти, также **готовы участвовать в жизни муниципального образования в следующих формах:**

- оказывать помощь в благоустройстве населенного пункта, выполнять работы по обеспечению его жизнедеятельности (в сельской местности),
- финансировать праздники и мероприятия,
- оказывать спонсорскую поддержку детским учреждениям (школам, детским домам), финансировать социальные программы, заниматься благотворительностью.

- Так как у меня транспортные перевозки, я бы могла на День Победы возить ветеранов бесплатно. Я могу не брать деньги с инвалидов.

- оказывать консультационную поддержку в тех сферах деятельности, где предприниматели обладают должной компетенцией, а также путем участия в подготовке законопроектов. Участники фокус-групп отмечали, что во многом такая помощь уже оказывается ими. Мотивацией является заинтересованность в развитии собственного бизнеса и инфраструктуры для его поддержания (дороги, уборка территории), а также стремление к большей известности предприятия.

Предприниматели отмечали также следующие **возможные формы поддержки со стороны муниципальных органов**:

- улучшение инфраструктуры муниципалитета, в первую очередь – электро- и газоснабжение (*площадки готовить, транспортные развязки, электричество подводить, другие коммуникации*). Через развитие инфраструктуры, считают респонденты, местное самоуправление будет способствовать развитию новых производств, созданию рабочих мест, появлению новых услуг;

- протекция местным предпринимателям в выдаче разрешений на строительство торговых центров, и, соответственно, отказ в выдаче разрешений москвичам (актуально в регионах, близких к Москве, в частности, в Ярославле, где местный мелкий бизнес не выдерживает конкуренции с московскими торговыми сетями);

- оказание содействия в выделении земельных участков (например, дать возможность выкупать простаивающие земли по реальной стоимости). В настоящее время чиновники искусственно завышают стоимость земель;

- прозрачное проведение конкурсов, с приоритетом интересов малого бизнеса;

- оказание содействия в лицензировании бизнеса;

- предоставление гарантий местной властью при реализации бизнесом инвестиционных проектов;

- организация обучения для предпринимателей (наиболее актуально для регионов, удаленных от образовательных центров, в частности, Республики Саха);

- содействие в получении кредитов на льготных условиях;

- снижение налогового бремени для малого бизнеса;

- более гибкий подход к вопросам аренды.

В целом предприниматели хотят от муниципалитетов прозрачности в отношениях с бизнесом.

- Если существуют какие-то объекты, которые можно купить в собственность, недвижимость, к примеру, или взять в аренду, либо землю, - чтобы была более открытая информация. А то они все время говорят: у нас нет, а сами своим приближенным через посредничество сдают.

Сельские предприниматели в качестве форм потенциальной поддержки бизнеса местной властью назвали:

- содействие кредитованию предприятий (проблема с залоговыми базами) хотя бы в тех формах и объемах, какие имели место в начале 90-х гг.;

- протекция местным малым сельхозпредприятиям, которые не выдерживают жесткой конкуренции с агрохолдингами, в частности, через регулирование цен на сельхозпродукцию;

- содействие решению вопросов путем обращения к областной власти.

9. Местное самоуправление и его связи с институтами гражданского общества

Понимание местного самоуправления представителями гражданского общества (неправительственных организаций, средств массовой информации) заметно отличается от его понимания большинством обычных жителей. Представители НКО убеждены, что суть местного самоуправления – в участии общества в решении местных вопросов и проблем, правотворческой инициативе. Часть представителей НКО даже считают, что местное самоуправление как «самодеятельность» и самоорганизация общественности по духу противоположна деятельности органов власти, занятых решением своих вопросов, а не проблем населения.

- Большое лукавство – подменять понятия. Власть – это власть, самоуправление – это самоуправление. Тогда будет понятней, что мы хотим – самоуправляться или чтобы нами управляли.

При этом многие представители **НКО идентифицируют себя как самостоятельную часть местного самоуправления**, не подотчетную местной власти.

Свою роль в местном самоуправлении **представители НКО** видят в выполнении той миссии, под которую заточена их организация, а также в решении тех проблем, с которыми власть не справляется из-за нехватки финансирования, либо в силу других причин (спортивно-оздоровительные мероприятия, фестивали, организация досуга).

- Выиграли солидный грант и оказали помощь в организации кружков для взрослых в деревне, профинансировали обучение людей, оказали помощь сельскому дому культуры. Мы помогаем им.

Представители прессы считают, что участвуют в местном самоуправлении, донося до органов власти проблемы общества. По их наблюдениям, местные проблемы после освещения в СМИ вследствие общественного резонанса нередко решаются существенно быстрее. Представители СМИ удовлетворены тем, что имеют возможность участвовать в местном самоуправлении, в том числе, и в таком качестве.

- Радует вот эта сопричастность. Очень много случаев, когда после нашей публикации появлялись дворники, мастера, и приводили в порядок подвалы, и налаживали воду, и вспоминали про свои не зарытые котлованы...

Также журналисты считают, что могут приостановить нежелательные действия властей.

Органы местной власти по **открытости и готовности взаимодействовать** с НКО и СМИ можно разделить на две группы. Первая: власть закрыта от общественности и СМИ или не понимает, что взаимодействие с ними может принести ей определенные дивиденды. Вторая - власть старается сотрудничать с НКО и СМИ. Подобное отношение зависит как от традиций, сложившихся в том или ином регионе, так и от личной позиции главы муниципалитета.

В первом случае (чаще в регионах с авторитарной политической культурой, либо в муниципалитетах с недемократичным мэром) местная власть **существует параллельно общественным организациям и СМИ**. Дистанцированность власти от общественности респонденты объясняют незаинтересованностью власти в независимых СМИ и НКО. СМИ, по оценкам опрошенных, вообще не рассматриваются властью как партнер (*даже в зависимых не заинтересована*). В ситуации отсутствия интереса к общественным структурам и СМИ власть практически не оказывает им поддержки.

- Деньги выделяются на поддержку СМИ в основном на какие-то свои хвалебные материалы, либо на создание своей бесплатной газеты. (Архангельск)

В итоге общественники существуют сами по себе, при этом многие из них успешно работают по своим программам не только в субъекте федерации, но и других регионах.

Некоторые муниципалы готовы работать только с теми общественными организациями, с руководителями которых они имеют личные контакты. Отдельные руководители общественных организаций признавались, что имеют свои *секреты выхода к администрации*, в результате которых получают преференции для своих общественных организаций.

В наиболее привилегированной ситуации оказываются ветеранские и молодежные организации, деятельность которых нередко пользуется поддержкой, как административной, так и финансовой.

Иногда муниципалитеты, не чувствуя необходимости взаимодействовать с НКО, но стараясь создать положительный имидж, вовлекают их представителей в формальное общение.

- Они нас иногда приглашают на какие-нибудь советы, так, формально посидеть. А конструктивных предложений с их стороны по совместной работе нет.

Что касается отношения муниципалов данной группы к СМИ, то (по словам журналистов) мнение прессы учитывается только в случае уголовно-скандальных деяний, в остальных ситуациях оно игнорируется. Представители СМИ отмечали, что несколько лет назад прессе было легче работать, к ней больше прислушивались.

- Я помню статью, которая называлась «Детям подписали смертный приговор», и как на ту статью перед новым годом реагировал тот же мэр (5 лет назад). Вопрос был решен в течение 2 недель. Что происходит сейчас? Это будет написано также сильно, но с журналистами еще будут судиться и отсуживать моральный вред. (Ярославль)

В тех муниципалитетах, где главы воспринимают критику в СМИ болезненно, допускают только ту информация, которая выгодна местной администрации и не дает повода для ее критики.

Во втором случае (в основном в регионах с давними демократическими традициями, либо демократичным мэром) общественники и представители СМИ в целом удовлетворены своими отношениями с органами местного самоуправления.

Открытость местной власти, по оценкам респондентов, достаточно высока: власть не только не отказывается от контактов, но, напротив, приглашает НКО к совместному обсуждению вопросов, устраивает общественные слушания по актуальным проблемам, проводит координационные советы общественных организаций. По сравнению с государственными органами местная власть ведет себя с НКО и СМИ более открыто, с ней легче взаимодействовать.

- Местное самоуправление районов – они абсолютно открыты. Потому что у них свои проблемы, и они не боятся их высказывать в СМИ. Именно к народу идут больше. (Республика Карелия)

Отношения с муниципалами нередко характеризуются общественниками как партнерские, и в этой ситуации представители НКО убеждены, что муниципалитет приносит для их организаций не меньше, а то и существенно больше пользы, нежели регион и федерация.

Говоря о **формах поддержки НКО** муниципалитетами, респонденты чаще всего упоминали *муниципальные гранты* (целевые средства, выделяемые на конкурсной основе для реализации социальных проектов). Механизм социального заказа или социальных грантов для НКО или СМИ на конкурсной основе респонденты называют распространенной практикой и оценивают ее положительно. По их мнению, НКО ближе к людям, нежели органы власти регионального и федерального уровня, и, получая средства для решения реальных проблем, они могут решать их более эффективно, нежели органы власти. Однако в ряде городов респонденты отмечали, что недавно Бюджетный кодекс ограничил выделение муниципальных грантов, в результате чего существование этой полезной практики сегодня находится под угрозой либо уже прекращено. В результате перестанут предоставляться многие нужные людям социальные услуги.

Некоторые проблемы, возникающие в практике социального заказа и муниципального гранта (например, авральные сроки подачи заявок на конкурсы), эксперты объясняют отсут-

ствием адекватной нормативной базы и вполне понятными на начальном этапе проблемами формирования системы социального заказа в России в целом.

Часть представителей НКО считают, что, суммы, предлагаемые социальными заказами и грантами, незначительны, конкурсный механизм и формы заявок непрозрачны, что приводит к добровольным отказам НКО от участия в таких проектах.

Говоря о формах сдерживания деятельности НКО, некоторые их представители отмечали, что чувствуют себя достаточно уязвимо – в случае недовольства деятельностью НКО власти в любом момент могут найти способ прекратить их существование:

- *Форма влияния на НКО – выселение вполне законным способом. Начисляются по ошибке или намеренно огромные пени за аренду. «Кризисный центр» в Тагиле и «Мемориал» в Екатеринбурге были выселены таким способом.*

- *Муниципальные учреждения нам увеличивают арендную плату. В 5 раз уже. Получается, что на таком бытовом уровне они могут влиять на нас. Могут выселить.*

В этой связи многие представители НКО не стремятся явно демонстрировать свою зависимость, поскольку это создает препятствия для их работы в будущем.

- *В маленьком городе быть полностью независимыми невозможно. Стать персоной нон грата просто невыгодно для себя.*

Сдерживание активности СМИ местными органами власти происходит следующим образом: телефонные указания; контроль содержания материалов (часто используется право учредителя или заказчика материалов).

- *У меня идет 80% бюджетного финансирования. С администрацией города мы работаем на договорных отношениях. Кто платит, тот и музыку заказывает.*

Влияние на деятельность СМИ осуществляется преимущественно не в директивной, а псевдорекомендательной форме, так что представители СМИ зачастую предпочитают прислушиваться к мнению власти. В отдельных случаях журналистам *пытаются диктовать, что писать* (через главных редакторов, угрозы увольнения и т.д.). Несмотря на указанные сложности взаимодействия, представители СМИ и НКО выражают готовность оказывать организационную, информационную и общественную поддержку местной власти. Представители НКО также готовы обращаться к местной власти за экспертизой, информационной поддержкой, приглашать на мероприятия, если увидят встречную заинтересованность со стороны органов власти.

Местное самоуправление, по мнению представителей НКО и СМИ, **может стимулировать инновационное развитие территории**, создание новых рабочих мест, открытие новых производств, появление новых услуг. Представители НКО и СМИ также считают, что местное самоуправление может повлиять на развитие социальной инфраструктуры территории, на **изменение ментальных установок жителей**.

Портрет муниципального сообщества

Проведенное в рамках исследования анкетирование представителей органов местного самоуправления – хоть и не дает полностью репрезентативных данных, однако дает возможность выявить основные тенденции. В исследовании приняли участие 414 представителей всех основных категорий граждан, которые принадлежат к муниципальному сообществу – глав муниципальных образований, муниципальных депутатов, руководителей и специалистов местных администраций. Были охвачены все федеральные округа, типы муниципальных образований и населенных пунктов. Данные по муниципалам сравниваются с ответами на те же вопросы, заданные населению в целом в ходе репрезентативного опроса, проведенного в мае-июне 2008 года ООО «Башкирова и партнеры» по заказу Института современного развития.

Поэтому на основе довольно представительного среза была предпринята попытка составить социальный портрет муниципального «класса» России.

1. Социально-демографический портрет

По возрасту респонденты распределились следующим образом: до 30 лет – 6,5%, 30-39 лет – 16,2%, 40-49 лет – 32,6%, 50-59 лет – 37,9%, 60 лет и старше – 6,8%.

Подавляющее большинство опрошенных (80,4%) имеют высшее образование; (еще 7,7% имеют неоконченное высшее образование), со средним специальным – 3,1%, общим средним – 7,7%. 4,1% опрошенных имеют ученую степень.

По времени работы в системе местного самоуправления (Диаграмма 1.1) и на конкретной должности (Диаграмма 1.2.) ответы распределились следующим образом:

Диаграмма 1.1.

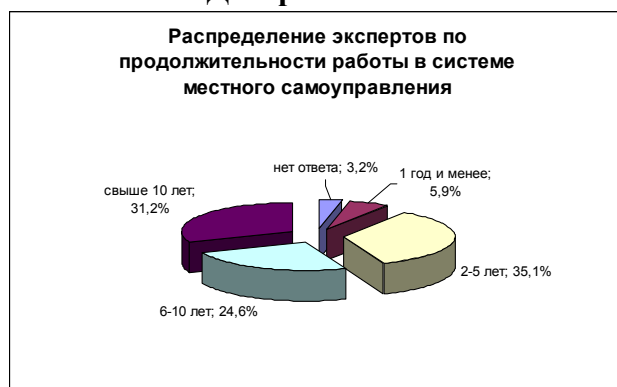


Диаграмма 1.2.



Как явствует из диаграмм, в муниципальном сообществе существует немалое ядро опытных работников: 55,8% работают в этой системе более 6 лет. При этом среди глав муниципальных образований и муниципальных районов почти две трети (62,4%) работают в нынешней должности от 2 до 5 лет.

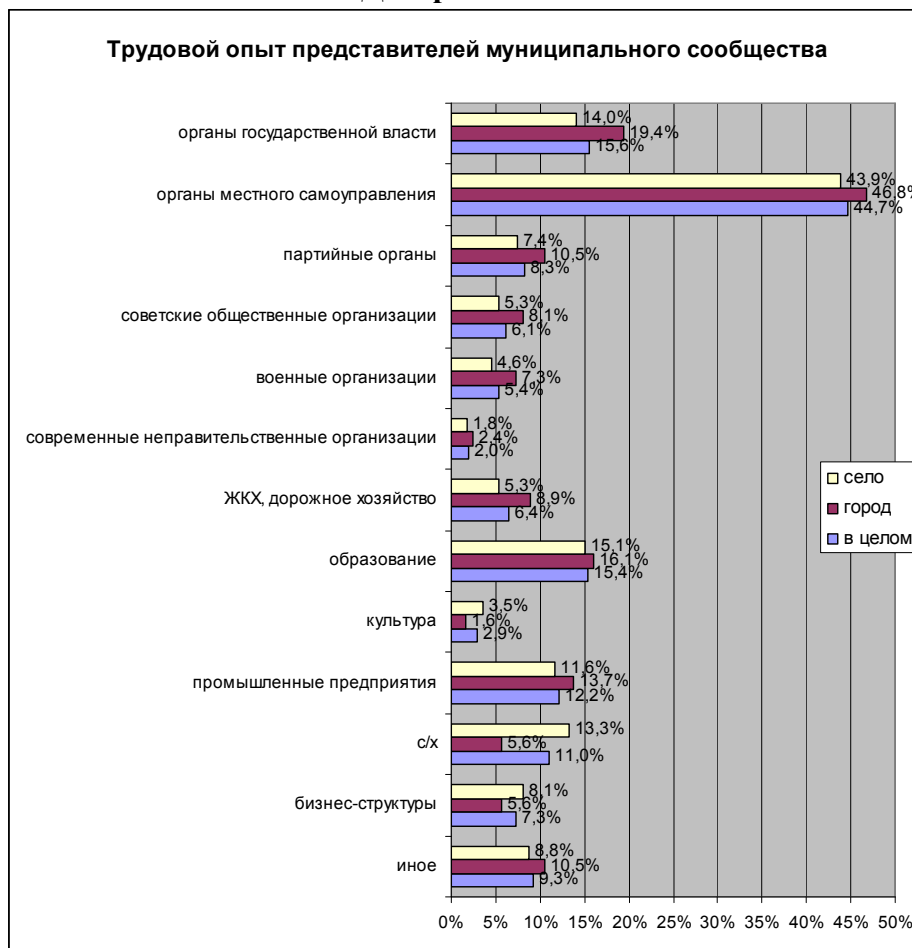
В то же время для работников муниципальных органов характерна довольно высокая трудовая мобильность: более половины из них в нынешней должности работают также от 2 до 5 лет. **Трудовой опыт** представителей муниципального сообщества в различных сферах приведен на диаграмме (респонденты выбирали не более 3-х сфер, в которых они проработали наибольшую часть жизни):

Основную часть муниципального сообщества составляют **профессиональные управленцы**, проработавшие значительную часть своей профессиональной карьеры в государственных, муниципальных и партийных органах. Почти половина от всех респондентов называют

работу в местных органах в числе основных сфер приложения труда в своей жизни. Это говорит о высокой профессионализации и специализации в сфере муниципального управления.

Значительно меньшая часть муниципалов является выходцами из коммерческих организаций (промышленных и сельскохозяйственных предприятий, бизнес-структур). Однако их доля выше, чем доля выходцев из учреждений социальной и коммунальной сфер (т.е., в основном, из муниципального хозяйства) – образования, культуры, ЖКХ. При этом относительно много выходцев из сферы образования, из которой рекрутировано более 15% респондентов.

Диаграмма 1.4



2. Ценностные ориентации сообщества

Идейно-политический портрет работников муниципальных органов изучался через с помощью батареи вопросов об их отношении государственной власти и местного самоуправления, рыночной экономике, предпринимателям и демократии.

Ориентация на централизацию или децентрализацию

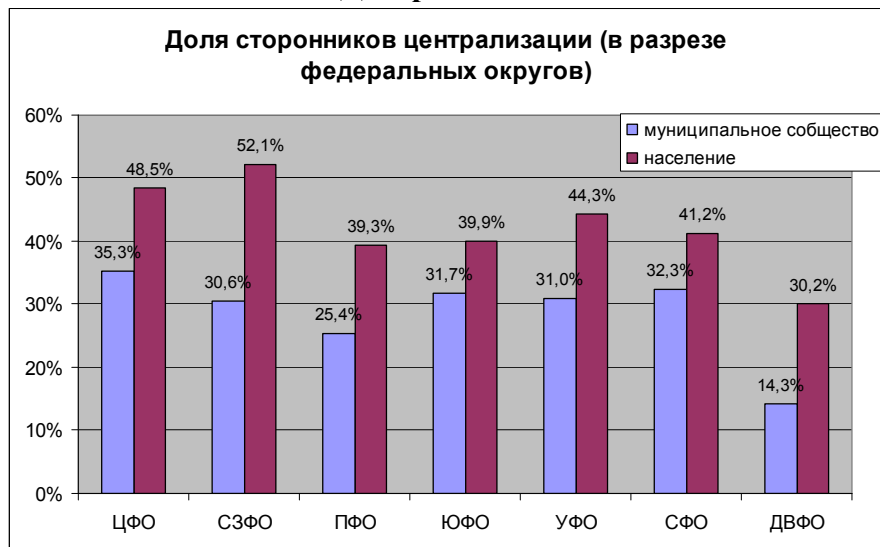
Экспертам предлагалось выбрать, какой вариант взаимоотношений государственной власти и местного управления им ближе:

- Власть в стране должна составлять единую вертикаль: власть в городе и районе должна подчиняться губернатору, а губернатор – Президенту и Правительству России (централизация); или
- Государственная власть должна контролировать самые главные проблемы, а остальные вопросы на местах должны решать органы местного самоуправления (децентрализация).

Подавляющее большинство представителей муниципального сообщества являются сторонниками децентрализации: 67,6% против 28% выступающих за централизацию власти. Население в целом в большей степени выступает за централизацию власти: (43,3% против 38,9%).

Доля сторонников централизации власти как среди населения в целом, так и среди муниципального сообщества существенно различается в разных регионах (см. диаграмму).

Диаграмма 2.1



Территориальная зависимость доли сторонников централизации среди муниципального сообщества хорошо коррелирует с зависимостью среди населения в целом (коэффициент парной корреляции 0,536). Наибольший процент сторонников централизации среди муниципалов фиксируется в Центральном, а среди населения - в Северо-Западном федеральных округах, наименьший – в Дальневосточном округе. Среди регионов наибольший процент сторонников централизации в муниципальном сообществе отмечается в Дагестане (45%) и Курской области (41,7%), наименьший – в Республике Саха (10%) и г. Санкт-Петербурге (12,5%). Таким образом, очевидна дифференциация по двум критериям: близость – отдаленность от центра России; консервативная – либеральная ментальность населения. При этом в наибольшей степени ориентированы на централизацию представители близких к центру регионов с традиционалистскими установками, а на децентрализацию – представители отдаленных и модернистски настроенных территорий.

Отчетливо проявляется зависимость ориентации на централизацию или децентрализацию от типа муниципального образования. В муниципальных районах чаще поддерживают укрепление вертикали власти (38,6%), чем в городских округах (15,7%). Можно констатировать, что районные власти даже ценностно более «встроены» в государственную вертикаль, чем власти городские.

Таким образом, **муниципальное сообщество по сравнению с населением в целом гораздо в большей степени, ориентировано на разграничение властных функций и автономность уровней публичной власти.**

Отношение к экономической системе

Как среди населения в целом, так и среди муниципального сообщества **доминируют компромиссные варианты**: «смешанная экономика, в которой и государственные, и частные предприятия действуют по законам рынка» (35,3% среди населения и 49% среди муниципального сообщества) или «экономика, в которой крупные предприятия принадлежат государству, а остальные – преимущественно частные» (31,7% и 37,5% соответственно). Однако в муниципальном сообществе (в отличие от населения в целом) практически отсутствует установка на экономику советского типа.

Диаграмма 2.2



В региональном разрезе **ориентация на рынок частично коррелирует с плюрализмом политической культуры, а ориентация на огосударствление экономики – с установкой на властную вертикаль.** Так, муниципалы чаще всего склонялись к поддержке административно-командной системы в Курской области, а рыночные позиции больше всего проявились среди муниципального сообщества Ярославской и Новгородской областей. Однако **специфично здесь положение регионов Юга** (Краснодарский край и Дагестан), в которых **политический консерватизм муниципального сообщества сочетается с экономическим либерализмом.**

Антирыночные настроения чаще распространены среди сельского муниципального сообщества. Эксперты в городских поселениях и, тем более, городских округах чаще поддерживают смешанную и рыночную экономику. В целом же можно констатировать, что **муниципальное сообщество гораздо более ориентировано на рынок, чем население в целом.**

Ориентация на тип экономического поведения

Респондентам в ходе опроса предлагалось определиться, предпочтут ли они **работу, дающую не очень высокий, но стабильный и гарантированный доход** (по социологической терминологии, «католическое» поведение) или **работу, дающую высокий доход, но с риском потерять рабочее место** («протестантское» поведение). В целом среди населения «католиков» оказалось 62,4%, «протестантов» – 25,1%. Практически такое же распределение ответов фиксируется и у представителей муниципального сообщества (64,5% и 25,5% соответственно).

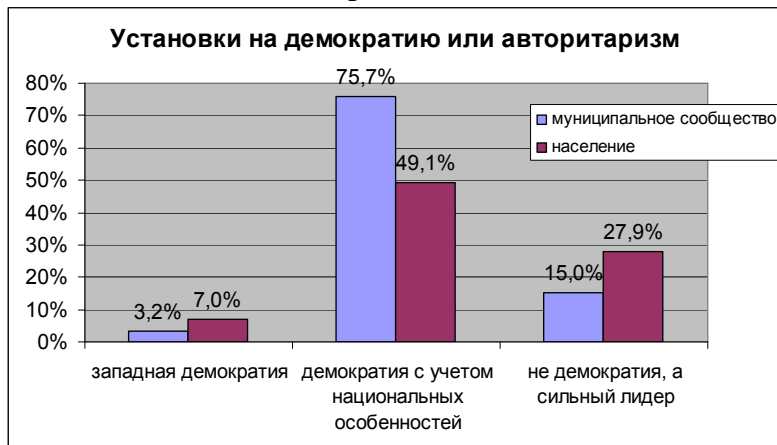
В региональном разрезе доля «протестантов» среди муниципального сообщества выше в регионах, более ориентированных на рынок, и ниже – в регионах с большим числом сторонников государственной экономики. Так, значительное число «протестантов» (около 40%) зафиксировано в муниципальном сообществе в Ярославской области и Дагестане. Напротив, в Курской области никто из экспертов не отметил, что стремится к работе, приносящей высокий доход, но с риском потерять работу.

Не удивительно, что **«протестантская этика» в наибольшей степени распространена среди выходцев из бизнес-структур.** Это единственная категория представителей муниципального сообщества, в которой «протестанты» преобладают над «католиками» (60% против 26,7%). Наименьшее число «протестантов» фиксируется среди выходцев из современных неправительственных организаций (12,5%) и ЖКХ, дорожного хозяйства (15,4%).

Ориентация на политическую систему

Респондентам предлагалось выбрать один из трех вариантов наилучшего для России политического устройства: демократия в таком виде, как в Западной Европе и Северной Америке, демократия с учетом национальных особенностей России или вариант «России нужна не демократия, а сильный лидер». Распределение вариантов ответа приведено на диаграмме 2.4.1:

Диаграмма 2.4.1



Для представителей **муниципального сообщества** менее характерна поддержка как западной демократии, так и авторитарной модели, а преобладающей стала поддержка демократии с учетом национальных особенностей (75,7%).

В Санкт-Петербурге и Ярославской области никто из экспертов не высказался в пользу авторитарной модели. Наибольшее же число ее сторонников в муниципальном сообществе зафиксировано в Курской, Саратовской и Архангельской областях.

За сильного лидера чаще высказываются муниципальные служащие сельских поселений. Впрочем, разница между сельским и городским муниципальным сообществом в данном случае невелика.

Диаграмма 2.4.2



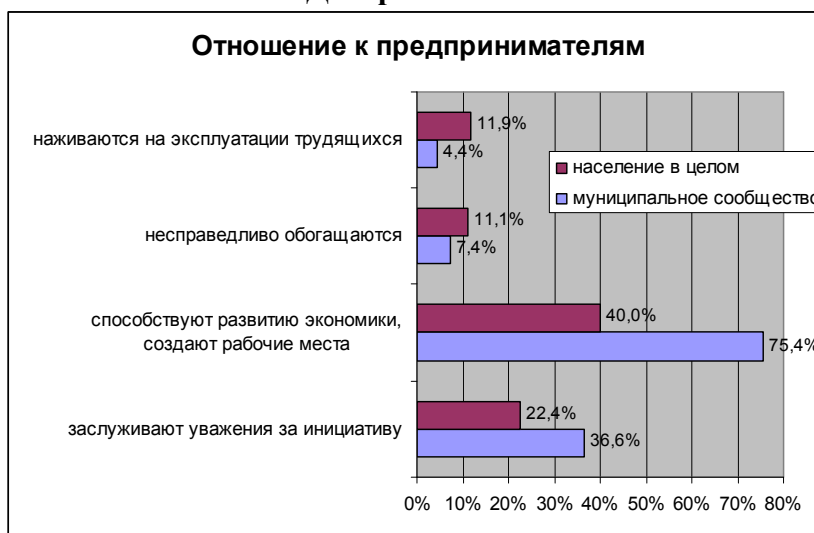
Население в целом и муниципальное сообщество различаются и в восприятии понятия «демократия». На диаграмме 2.4.2 приведены составляющие демократии, названные среди наиболее важных соответственно населением в целом и муниципальным сообществом. В обеих группах лидирует равенство граждан перед законом и судом. Представители муниципального сообщества называли эту составляющую несколько чаще, чем россияне в целом (75,3% и 62,9% соответственно).

В целом **большинство составляющих демократии** назывались представителями **муниципального сообщества чаще**, чем населением в целом. Обращает на себя внимание, что муниципальное сообщество больше, чем население в целом восприняло ценности гражданских свобод (свободы слова, вероисповедания, передвижения), подотчетности власти и ее обязанности учитывать мнение и интерес каждого гражданина. В то же время **не получили существенной поддержки** такие важные для функционирования демократической публичной власти позиции как свобода СМИ и многопартийность.

Отношение к предпринимателям

На диаграмме 2.6 приведено отношение муниципального сообщества в целом и глав администраций в частности к предпринимателям.

Диаграмма 2.6.



Как видим, представители **муниципального сообщества гораздо более лояльно относятся к предпринимателям** и склонны гораздо выше оценивать их социальный вклад. Сельское муниципальное сообщество воспринимает предпринимателей более настороженно, чем городское. Муниципалы склонны в 1,5-2 раза чаще населения считать, что предприниматели развивают экономику и заслуживают уважения, и в 1,5-2 раза реже склонны обвинять бизнес в эксплуатации трудящихся и несправедливом обогащении.

3. Идеино-политическая типология муниципального сообщества

С целью систематизации взглядов муниципального сообщества был произведен **кластерный анализ**. В качестве переменных для кластерного анализа были избраны 4 переменные:

- Установка на централизацию или децентрализацию;
- Выбор идеального типа экономической системы для России;
- «Католическое» или «протестантское» отношение к работе;
- Отношение к демократии.

В результате статистического анализа было выделено пять кластеров – групп представителей муниципального сообщества, различающихся по менталитету, ключевым политическим, экономическим и социально-психологическим установкам.

Кластерный анализ выявил наличие в муниципальном сообществе определенного **идейного мейнстрима**. 76,1% опрошенных занимают центристскую идейно-политическую позицию: поддержка смешанной экономики (умеренные рыночники) и национальной модели демократии. Они делятся на два кластера по отношению к централизации власти (различия между этими группами по экономической переменной незначительны):

1 кластер (53,6% респондентов). **Центристы-децентрализаторы**. Последовательных сторонников децентрализации среди них 96,8%. Что касается отношения к работе, они преимущественно «католики», хотя некоторое распространение получили здесь и «протестантские» настроения.

2 кластер (22,5% респондентов). **Центристы-централизаторы**. Их отличие – в последовательной установке на укрепление вертикали власти (таких среди них 90%). По отношению к работе среди них почти исключительно «католики».

Вне мейнстрима оказываются три относительно малочисленные группы.

3 кластер (5,6% респондентов). **Либералы (западная демократия + рынок)**. Отличаются четкими установками на рыночную экономику, децентрализацию власти (95,7%) и «протестантское» отношение к работе. Они однозначно выступают за демократическое развитие России. При этом почти для 1/3 этой группы наиболее подходящим является вариант западной демократии. Представителями других кластерных групп последний вариант практически не выбирался.

4 кластер (11,8% респондентов). **Левые традиционалисты (авторитаризм + государственная экономика)**. Считают в большинстве своем, что России нужна не демократия, а сильный лидер. В экономической области выступают за полностью государственную экономику либо экономику, в которой крупные предприятия принадлежат государству. Отношение к работе преимущественно «католическое». Среди них несколько больше децентрализаторов, чем централизаторов (59% и 39% соответственно), но, как и в следующем кластере, единства по данной позиции среди них нет. Этот кластер можно считать склонным к модели организации государства, напоминающей советскую.

5 кластер (6,5% респондентов). **Правые консерваторы (авторитаризм + рынок)**. От респондентов второго кластера отличаются рыночными взглядами. Парадоксально, но являются по сравнению с ними более последовательными сторонниками «католического» отношения к работе, что, вероятно, связано с их консерватизмом. По вопросу централизации или децентрализации власти единства в этой группе также нет, но централизаторские настроения распространены здесь сильнее (52% против 44%).

Резюмируя, можно отметить, что сегодня по своим социально-демографическим характеристикам, образованию, ценностным ориентациям составляющие граждане, образующие сегодня муниципальное сообщество, имеют облик субэлитной группировки с отчетливыми идейно-политическими взглядами. Они отличаются высоким уровнем образования, больше, чем население в целом склонны поддерживать демократию и рыночную экономику, а также склонны ценить гражданские свободы и воспринимать принципы права.

Местное самоуправление глазами муниципального сообщества

1. Реформа местного самоуправления глазами муниципального сообщества

Реформа местного самоуправления 2003-2008 гг., связанная с введением в действие Федерального закона №131-ФЗ, по мнению муниципального сообщества, знаменует собой новый этап в развитии системы публичной власти в России. Сейчас уже можно говорить, что поселенческие органы местного самоуправления заработали и приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах.

Участники экспертных групп практически единодушно признают, что **произошедшие изменения носят необратимый характер**. Базовые результаты реформы **приняты всеми заинтересованными лицами** – главами поселений, муниципальных районов, городских округов, муниципальными служащими, региональными властями - и **рассматриваются как стимулирующие дальнейшее развитие**.

- Сейчас, когда реформа, по большому счету, уже осуществляется, во многих местах есть какие-то успехи, говорить о том, оправдана или нет, - неуместно. Она болезненно начиналась, но сейчас некоторые успехи уже есть. Хотя дались эти успехи всем, включая органы исполнительной власти в регионах, очень большой кровью. (представитель региональной власти)

Замысел реформы – приближение власти к населению, упорядочение работы системы органов государственной власти и местного самоуправления, более четкое разграничение компетенций между территориальными уровнями публичной власти – вызывает общую позитивную оценку. Однако к практической реализации реформы у участников экспертных групп накопилась масса вопросов и критических замечаний

- Вектор реформы был выбран правильно и, наверное, ее нужно продолжать. В деталях, конечно, много упущений. Из-за этих деталей нас до сих пор достаточно сильно лихорадит. (глава поселения)

Оценивая реализацию муниципальной реформы, участники отмечают как позитивные, так и негативные аспекты, причем баланс их в глазах респондентов зависит как от специфики территории, так и от особенностей аудитории.

Несколько более позитивно результаты реформы склонны воспринимать главы сельских и городских поселений, которые получили больше самостоятельности. Напротив, руководство муниципальных районов склонно в большей степени высказывать сомнение не только относительно деталей реализации, но и необходимости обособления поселений. В этом смысле позиция представителей городских округов видится более нейтральной.

Следует отметить, что главы муниципальных образований и местный депутатский корпус **восприняли пока что преимущественно проблемную сторону реализации реформы**. Они отмечают, что изменение правового формата деятельности сельских (поселковых) администраций, усиление их автономии и ответственности за реализацию полномочий **не сопровождалось укреплением их ресурсной базы и продуманной последовательной работой по проведению реформы в жизнь**. Разделение уровней публичной власти в существующем виде породило массу организационных проблем, которые пока преодолеть не удалось, и которые дают повод для критики реформы со стороны как муниципальных, так и региональных властей.

- Когда начали внедрять основы нового местного самоуправления, то я думал, что [я] просто дилетант и многого не знаю. Я предписывал разработчикам какую-то логику, а оказалось, что это был просто непрофессионализм в их разработке.

Среди порожденных реформой проблем были названы следующие:

- недостаточность финансовых средств для эффективной работы муниципалитетов;
- Мы наделили муниципальные образования полномочиями и дали им дырявую метлу. И как хотите ей, так и метите...
- попытки государства переложить с себя всю ответственность за положение дел на органы местного самоуправления;
- Мы проблемы 40 лет копили, а сегодня все это на нас одних свалили!
- отсутствие увязки между передаваемыми муниципалитету полномочиями и реальными рычагами, необходимыми для их осуществления;
- Сегодня у нас обязанностей много, а прав – никаких. Мы не можем ни проверять, ни наказывать.
- хаотичность проводимой реформы, отсутствие у муниципальных образований возможности для среднесрочного планирования;
- Ничего невозможно спланировать даже на ближайшее время. На 3-5 лет мы не знаем, ни что будет с деньгами, ни с правовой базой...
- попытки механически копировать иностранные управленческие схемы, которые не дают ожидаемого эффекта в российских условиях;
- Смотрим на Францию и Германию. Но мы не учитываем, какая у нас ментальность... Мы торопимся лет на 50!

В качестве главных **позитивных результатов** реформы респондентами обозначались:

- повышение ответственности власти каждого уровня за зону своей компетенции;
- Каждый на своем участке должен знать, чем он должен заниматься. Народ должен знать, какая власть чем занимается.
- рост эффективности в решении отдельных вопросов местного значения (чаще назывались вопросы благоустройства, реже – культурного и коммунального обслуживания, дорожного хозяйства);
- Когда пришли главы, избранные поселениями, мы убедились, что происходят видимые перемены... Видишь, что указатели, названия населенных пунктов обновили, что заборы подняли, что детские площадки сделали, и что сами дороги в порядок приводить начали...
- приближение выборных органов местного самоуправления к жителям.
- Прошло только 2,5 года, когда сельские поселения работают относительно самостоятельно. И эта ... система... для нее будут перспективы.

В целом, если цели реформы полностью поддерживаются большинством муниципалов, то попытки по 5-бальной шкале оценить эффективность самой реформы редко получают у них оценку выше, чем «удовлетворительно».

2. Видение местного самоуправления

Местная власть и самоуправление

В сознании муниципального сообщества конкурируют два **образа местного самоуправления** - как деятельности самих граждан, непосредственно решающих вопросы самообеспечения и как **функционирование местной власти**, решающей вопросы жизнеобеспечения людей.

Формально в большинстве регионов преобладают сторонники второго подхода, однако граница между названными позициями достаточно условна. На практике мнения большинства глав муниципальных образований находятся скорее посередине между отмеченными

полюсами: «**в идеале это должна быть деятельность населения**, в том числе и тех его представителей, которые выбраны депутатами; однако в реальной жизни в связи с отсутствием их активности **основные функции по организации местной жизни решают местные администрации**».

Участники экспертных групп зачастую не рассматривают это как дефект системы, а видят в передаче (делегировании) местным сообществом своей власти муниципальным органам нормальное распределение обязанностей между людьми.

Следует особо отметить, что восприятие местного самоуправления как местной власти доминирует среди муниципального сообщества не только консервативных, но и политически плюралистичных территорий. Анализ высказываний участников экспертных групп показывает, что в таком понимании местного самоуправления следует видеть не умаление его демократической сущности, а восприятие институционального характера муниципального управления.

В то же время, среди муниципального сообщества преобладает мнение:

- что элементы прямой демократии в существующей системе местного самоуправления недостаточны,
- что пассивность жителей серьезно сдерживает и текущее решение вопросов местного значения, и муниципальное развитие,
- что активность населения необходимо сознательно стимулировать силами как органов местного самоуправления, так и государства.

Местная власть и государство

Участники обсуждений практически единодушно воспринимают муниципальные органы как часть единой системы публичной власти. Большая часть муниципального сообщества считает вполне совместимыми принципы единства системы власти и институциональной автономии ее отдельных звеньев (уровней).

- Государство – как пчелиные соты. Есть общий улей, и есть отдельные ячейки. Если все ячейки соединить правильно и твердо, то улей будет функционировать как одно целое. Этими ячейками в данном случае являются органы местного самоуправления.

Вместе с тем, позиции участников обсуждений по вопросу оценки уровня автономии, или, напротив встроенности муниципальных органов в систему государственных органов различны (особенно в региональном разрезе). Это, как нам представляется, отражает реальное место местного самоуправления в системе публичной власти.

Абсолютное большинство респондентов признают, что **реальный уровень автономии муниципальной власти остается низким**. Несмотря на формальную самостоятельность, явная недостаточность собственной финансово-экономической базы, нечеткость разграничения полномочий, гипертрофия контрольного механизма государства делает **муниципальные органы зависимыми от региональных властей и территориальных структур федеральных органов исполнительной власти**.

- Независимость задекларирована, но и все. Фактически – жесткие рамки, установленные 131-м законом, с одной стороны, и недостаточность финансовых средств, с другой стороны, вызывают такие последствия.

Однако степень автономии муниципальных органов серьезно дифференцирована по территориальным уровням местного самоуправления. В абсолютном большинстве регионов респонденты отмечают, что **вертикаль власти выстроена преимущественно до уровня районов**.

Главы поселений, по мнению участников экспертных групп, работают **более автономно** – хотя эта автономия и ограничена финансовой зависимостью и избыточной право-

вой регламентацией. Поэтому можно констатировать, что, несмотря на все оговорки, **переход к двухуровневой системе** местного самоуправления в сельской местности **способствовал** децентрализации управления, **усилению самостоятельности**, во всяком случае, **на низовом уровне местного самоуправления.**

Применительно к муниципальным районам и городским округам расширения автономии не произошло. Напротив, наблюдаются тенденции к усилению иерархичности их отношений с государством посредством:

- перехода к управленческой модели сити-менеджера, при которой нанимаемый по контракту глава местной администрации подбирается конкурсной комиссией с участием региональных властей;
- включения городских округов в состав территории муниципальных районов с понижением их статуса до поселений;
- использования финансовых, коммуникационных и организационно-контрольных механизмов.

Относительно баланса властных ресурсов разных типов муниципальных образований в двухуровневой системе (район-поселения), исследования показывают, что сегодня именно **районы обладают на местах ключевыми властными рычагами.** Однако их главной функцией все более становится исполнение многочисленных переданных им государственных полномочий, в то время как применительно к вопросам местного значения (кроме систем образования, здравоохранения) они остаются скорее инстанцией, только координирующей реальную работу поселений.

На практике получается, что районные органы завязаны на решение государственных задач, но не являются органами государственной власти; районы пользуются статусом муниципальных образований, но слабо задействованы как в непосредственном обеспечении жизнедеятельности жителей, так и в прямой организационной и методической помощи поселенческому уровню самоуправления. И хотя роль районов с появлением поселений несколько снизилась в большинстве регионов, она сегодня остается противоречивой. Поэтому большинство участников экспертных групп настаивают на изменении нынешнего статуса муниципального района.

3. Территориальная организация местного самоуправления

Критерии муниципально-территориального деления

Участники экспертных групп в ходе обсуждений фиксируют, что в ходе реформы местного самоуправления **в основу** муниципально-территориального деления были положены **географические критерии** (пешеходная, транспортная доступность, текущие и перспективные границы населенных пунктов). Со стороны как муниципального сообщества, так и региональных властей, это подвергается определенной критике.

По мнению большинства участников экспертных групп в основу муниципально-территориального устройства **должны были быть положены экономические** (наличие финансов и имущества, достаточного для оказания муниципальных услуг) и **организационные** (работоспособность системы управления, прежде всего – дееспособность органов местного самоуправления) **принципы.** Имеющий место фактический **недоучет их в законодательстве**, по мнению респондентов, приводит к **появлению многочисленных нежизнеспособных поселений.**

- Вот поселение. Доходы – 250 тыс. руб. Содержание главы – 500 тыс. руб.

- Мы посчитали. Расходы на сельские администрации мы в ходе реформы в 4 раза увеличили. А эффекта – не получили. Достаточно на селе иметь хорошего старосту.

На практике, как отмечают участники экспертных групп, **в большинстве регионов** исследования (за исключением, пожалуй, Карелии, Приморского края, Томской и Свердловской областей) **муниципально-территориальное деление воспроизводило территориальное устройство, существующее еще с советских времен.** Это позволило в известной мере учесть сложившиеся управленческие традиции, однако, во многих случаях сделало новое муниципально-территориальное устройство неадекватным тенденциям современного развития.

- Они (поселения – ред.) ... образованы на уровне тех исторических поселений, которые были 100-200 лет назад. Там уже в деревнях осталось по 300 человек. (Архангельская область).

Установленные географические **критерии**, по мнению респондентов, **не всегда реалистичны в принципе.** Так, в качестве проблем, возникающих при их применении назывались:

для поселений – наличие территорий, отрезанных от «большой земли», куда нет пешей доступности и где существование поселения сомнительно ввиду очень небольшого числа жителей (острова – Республика Карелия, горные ущелья – Республика Дагестан);

для муниципальных районов – наличие территорий, с которыми отсутствует регулярное транспортное сообщение в течение года или отдельных сезонов (Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Архангельская область, те же острова - Республика Карелия, Приморский край).

Но на практике, отчасти по объективным причинам, **они не всегда и соблюдаются** – приводились примеры многочисленных поселений и районов, территории которых явно выходят за рамки возможности пешей и транспортной доступности в течение дня. Наиболее яркие примеры наблюдаются в северных территориях – Эвенкийский и Таймырский (Долгано-Ненецкий) районы Красноярского края и поселения в их пределах, большинство северных районов (улусов) и поселений (наследов) Якутии. Даже не столь северные муниципальные районы Томской области (скажем, Каргасокский или Парабельский) или Карелии (Лоухский или Калевальский) вполне сопоставимы по размеру с территориями среднестатистического субъекта Федерации в Центральной России – 15-30 тыс. кв. км.

Большинство участников экспертных групп признает, что рассматриваемые законодательные критерии муниципально-территориального устройства на практике оказались довольно гибкими, и что **нынешняя эластичность принципов формирования территорий муниципальных образований идет на пользу.** Именно она позволяет обеспечить определенные подвижки в муниципально-территориальном устройстве в тех случаях, когда их экономическая и организационная обоснованность признана населением соответствующих территорий.

В то же время, наличие в законе даже общих ориентиров территориального деления создает определенные гарантии осуществления местного самоуправления через возможность судебной защиты. Наиболее яркий пример – судебным решением было подтверждено право острова Валаам (Карелия) на статус самостоятельного муниципального образования (поселения), хотя это решение до сих пор и не реализовано.

Большинство участников экспертных групп **настаивают на расширении вариативности** регулирования территориальной организации местного самоуправления. Так, представители северных территорий отмечают, что их особенности не были учтены законодательством. Отмечается, что в процесс определения критериев и особенностей могут быть включены субъекты Федерации, что необходимо учитывать и плотность населения, и плотность расселения. Однако конкретные предложения в ходе обсуждений сформулировать оказалось проблематично.

Городские и сельские поселения

Статус и автономия поселений. Наделение городских и сельских поселений статусом самостоятельных муниципальных образований для большинства регионов, где проводилось исследование, стало нововведением последних лет. Из обследованных регионов до реформы поселения существовали (но не имели полной юридической автономии) только в Курской

области, Республике Дагестан, Красноярском крае, а также в Нижегородской области и Республике Саха (Якутия).

Полевые исследования показывают, что абсолютное большинство представителей региональных и муниципальных властей **воспринимают самостоятельность поселений как данность и нормальную практику**. Показательно, что количество сторонников возврата к дореформенной системе (район – единое муниципальное образование) практически не зависит от того, существовали ли поселения раньше и когда им передавался полный объем полномочий, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. Скажем, в Курской области, где поселения (сельсоветы) и ранее являлись муниципальными образованиями, в то время как районы были до 2005 года лишь административно-территориальными единицами с назначаемыми сверху органами управления, запрос на снижение самостоятельности поселений намного выше, чем в Томской области, где поселения созданы в ходе реформы, а полный объем полномочий передается им только с 1 января 2009 года.

Вполне закономерно, что представители самих поселений за лишение их самостоятельности не выступают. Такого рода позиция характерна для части представителей районов и, реже, - региональной власти. Обычно это сторонники единой вертикали власти. Представительство их ощутимо только в регионах с традиционалистским менталитетом (Дагестан, Курская область, сельская глубинка Саратовской и Нижегородской областей, Приморского и, отчасти, Краснодарского краев). В большинстве же регионов (особенно в либеральных - Карелии, Ярославской области, на юге Красноярского края) требование самостоятельности поселений стало сегодня уже консенсусным для региональных и местных элит.

Главным аргументом противников самостоятельности поселений являются ссылки на **экономическую неэффективность поселений** (прежде всего, сельских). Высказывается мнение, что в условиях депопуляции развивать территорию главы сельских поселений все равно не смогут, а затраты на содержание избыточного административного аппарата съедают и без того скудные финансовые средства. Отмечается также дефицит квалифицированных кадров в поселениях, а также потребность в специфическом управлении отдельными территориями.

Территориальная нарезка поселений. К существующей сети поселений большая часть участников экспертных групп склонна относиться критически. Такой подход характерен как для **регионов, где сохранилась старая нарезка границ** (поселения в границах сельсоветов и поссоветов), так для тех регионов, где произошло существенное укрупнение муниципалитетов низового уровня.

В первой группе регионов (Нижегородская, Курская области, Красноярский край) склонны считать, что территории сельсоветов сегодня организованы без учета экономических ресурсов для муниципального развития (границы сельсоветов чертились по границам территорий колхозов, а сегодня, после их разрушения, во многих поселениях просто не оказалось серьезных хозяйствующих субъектов), ни существующую систему расселения.

Думаете, как мы их нарезали? По картам колхозным. Вот, был колхоз «Красный Саянец» - получилось поселение Калиновское.. А сейчас мы стоим в юридических рамках. (Красноярский край).

Однако и в **регионах, где в ходе реформы произошло существенное укрупнение поселений**, оно чаще всего признается недостаточным (Ярославская, Томская, Новгородская области, Приморский край). По мнению некоторых респондентов, реализованный здесь подход оказался недостаточно радикальным. Сегодня имеется экономическая целесообразность в формировании территориально более крупных поселений, концентрации имеющихся у них финансовых возможностей, оптимизации штатной численности с усилением специализации между сотрудниками. Однако предусмотренные в законе процедуры объединения поселений оказываются слишком жесткими.

Необходимость оптимизации существующей сети поселений отмечается как представителями районов, так и значительной части поселений (прежде всего, городских). Вы-

сказываются мнения о целесообразности укрупнения сельских поселений, а также упразднения некоторых из них. В то же время, многие главы сельских поселений высказывается категорически против этого.

Объединение рассматривается респондентами как основной вариант оптимизации муниципально-территориального устройства. Предложений о разделении поселений в ходе исследования не прозвучало. При укрупнении поселений **предполагается присоединять**, как правило, **экономически слабые поселения к сильным**, имеющим **точки роста**. Существует понимание, что для всех объединяемых точек роста не хватит. Многие эксперты считают, что **укрупнение** путем объединения нескольких поселений, во-первых, малоэффективно, т.к. из двух рядом расположенных бедных поселений вряд ли можно создать более богатое, во-вторых, сама процедура объединения технически и политически сложна.

- Объединят нас, допустим, с соседним сельсоветом. Они дотационные и мы дотационные). Откуда в новом укрупненном сельсовете возьмутся деньги? У нас в поселке 150 пенсионеров, им от этого только сложнее будет – расстояние 12 км., дорога очень плохая, за справками не находишься.

Сторонники объединения отмечали, что препятствием для него являются корыстные интересы глав мелких сельских поселений, которые заинтересованы сохранить насиженные места.

- Если ты начинаешь говорить о том, что надо сократить администрацию, то задеваешь интересы десятка - двух людей в деревне, а это такой личный конфликт. Я для себя на этот вопрос ответил: пока люди сами не платят из своего кармана за местную власть, то они ее не олицетворяют с собой.

Отдельно стоит отметить особенности отношения к укрупнению поселений представителей полиэтничных регионов (Дагестан, Саха). Здесь сдерживающим фактором выступает риск непонимания или конфликтов в межэтнической сфере.

Так, в **Дагестане** существующая нарезка муниципальных образований основана на существовании этнических различий между жителями поселений (даже жители соседних сел, принадлежащих к одной национальности порой говорят на разных диалектах и не всегда понимают друг друга) – нарушение ее чревато серьезными социальными конфликтами. К тому же соответствующие изменения сложно провести через референдум, т.к. ликвидация сельской администрации лишает работы влиятельных на местах людей, что вызывает недовольство их и их родственников.

Муниципальные районы

Проведенные полевые исследования показывают, что если поселенческий уровень местного самоуправления, несмотря на свою новизну, уже прижился, районный уровень, имеющий гораздо более долгую муниципальную традицию в большинстве регионов сегодня воспринимается как все более проблемный.

Характеризуя нынешнее содержание **деятельности районного уровня** самоуправления, респонденты в большинстве регионов отмечают, что он, по сути, перестал быть автономным и завязанным на жизнеобеспечение местного населения – он **является инструментом государственной власти**. Перспективы его развития как самостоятельной инстанции сомнительны.

Двухуровневая система местного самоуправления вызывает критику и в ракурсе межмуниципального сотрудничества. Собственно районами функционал межпоселенческой кооперации (и координации, но не выстраивания вертикали) пока выполняется в недостаточной степени. В то же время, **само существование района становится определенным барьером на пути добровольного объединения усилий поселений** – такие попытки воспринимаются как дублирование районных органов и часто по этой причине остаются нереализованными.

Нынешний статус и положение муниципального района признается оптимальным только в регионах, отличающихся достаточно высоким уровнем консенсуса властных элит (Томская, Саратовская, Курская области, Свердловская область, где муниципальные районы занимают

меньшую часть территории, по сравнению с городскими округами). Здесь респонденты отмечают необходимость более четкого распределения полномочий между районами и поселениями, законодательного прописывания механизмов их взаимодействия, однако считают правильным сохранение нынешней двухуровневой системы. Исключение в группе регионов с консенсусом элит составляет только Дагестан, где в силу специфики менталитета существующая двухуровневая модель хоть и признается приемлемой, однако более желательна для муниципального сообщества придание районной власти государственного статуса.

Во всех остальных регионах эксперты настаивают на существенной корректировке статуса и механизмов функционирования районов. Хотя единого представления о том, что дальше делать с уровнями местного самоуправления обсуждение на экспертных группах, как правило, не выявляет.

Наибольшую поддержку участников экспертных групп находит **предложение о переходе к модели административного района**, при которой районные органы самоуправления станут территориальными органами государственной власти субъектов РФ, а сами районы больше не будут иметь статуса муниципальных образований. Подобная модель в той или иной степени поддерживается в 9 из 16 регионов, при этом в Ленинградской, Новгородской, Нижегородской областях, Дагестане и Приморском крае она пользуется практически единодушной поддержкой представителей и поселений, и самих районов, и региональной администрации. Примечательно, что одноуровневая (в поселениях) система местного самоуправления привлекательна для регионов с различными ментальными характеристиками и политическими режимами. Однако полную поддержку рассматриваемая модель имеет в регионах с довольно вертикальными режимами – вероятно, это фиксирует уже фактически сложившуюся встроенность районных властей в региональную систему власти и желание приблизить законодательную форму к реально сложившемуся содержанию.

Модель районы для поселений пользуется поддержкой части респондентов в либеральных регионах (Карелия, Красноярский край, Ярославская область), реже – в северных регионах с низкой плотностью расселения (Якутия, Архангельская область), где районный центр не всегда транспортно доступен для поселений. Сторонники этой модели считают необходимым придать району **формат межпоселенческого методического центра**, а также наделить относительно узким функционалом по решению тех вопросов местного значения, с которыми поселения не справляются – вообще или пока.

- Насколько двухуровневость оправдана? В настоящее время я этого не вижу. Чем более самостоятельно у нас поселение, чем более грамотен его глава, тем он менее зависим от муниципального района, и тем более успешно он уже сейчас умеет выстроить взаимоотношения в системе власти. Уровень муниципального района, если оценивать зарубежный опыт, сравнивать его с опытом нашего субъекта, - он несколько искажен.

Наиболее проявлен такой подход в западных территориях Республики Карелии с сильным европейским (финским) влиянием. Там даже руководители районов в смешанной экспертной группе с главами поселений вынуждены согласиться с необходимостью такой трансформации. Однако в целом, эта модель предлагается только представителями районов, причем ни в одном из регионов поддержка такой системы не является доминирующей.

Следует отметить, что указанные два подхода в сознании глав поселений не только стыкуются, но и сливаются. Но независимо от предложений по юридическому статусу районов оптимальный функционал районных администраций видится им примерно одинаково.

Приведем в пример результаты обсуждения функций районов в **Ленинградской области – такими признаются:**

- методологическое обеспечение органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района;
- оказание юридической и консультативной помощи поселениям по осуществлению ими собственных полномочий;

- содействие поселениям в организации их взаимодействия с органами государственной власти и хозяйствующими субъектами;
- осуществление координирующих функций между поселениями по решению вопросов социально-экономического развития и создания согласительных комиссий по спорным вопросам;
- координация действий по решению вопросов местного значения, находящихся в совместном ведении органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов либо носящих межмуниципальный характер;
- организация передачи поселениям информации, поступающей из органов государственной власти, иных органов управления, сбор и обобщение статистической и иной информации, поступающей из органов местного самоуправления поселений, для государственных и иных нужд;
- выполнение иных координационных функций по поручению органов государственной власти.

В части **территориальных масштабов районов** вопрос о необходимости их **укрупнения** поднимался респондентами значительно реже, чем вопрос об объединении поселений. Однако позиция глав поселений о необходимости перехода к модели административного района или района для поселений нередко сочетается с высказываниями о целесообразности укрупнения районов (по сути, уже как административно-территориальных единиц или межпоселенческих объединений).

Отдельной широко озвучиваемой проблемой называется **дублирование функций администрации района и городского поселения - центра района**, особенно на территориях с высоким уровнем урбанизации (например, распространены случаи, когда в районном центре проживает более 50% населения района).

Наиболее отчетливо это проявляется в Карелии, а именно в Сортавальском районе – он образован на базе города республиканского подчинения Сортавала, в который исторически входили довольно обширные пригородные территории, подчиненные горсовету. В связи с критерием пешей доступности в ходе реализации Ф3-131 был образован муниципальный район, включающий 5 поселений, из которых в городском поселении (территория собственно г. Сортавала) проживает 2/3 жителей района. Об управленческой неэффективности такой территориальной организации заявляют одновременно городские, районные и республиканские власти.

Решение этой проблемы по-разному видится главам районов и главам поселений. По мнению первых, такие поселения нужно лишить статуса муниципальных образований, передав управление ими напрямую району. Вторые как правило, считают, что напряжение снизится, если районной администрации будет придан статус органа государственной власти или органа межпоселенческого сотрудничества. Часть экспертов также считает, что внесение ясности в разграничение компетенций, имущества и финансов между районами и поселениями уже достаточно для разрешения возникших здесь противоречий.

Особенности территорий с низкой плотностью населения.

Обсуждения выявили проблему учета в муниципально-территориальном устройстве особенностей территорий с низкой плотностью населения (прежде всего **северных территорий**). Дискуссия в этой части выходила за рамки проблематики межселенных территорий и ставила на повестку дня более широкий круг вопросов и предложений.

- Есть у нас такой Мановский сельсовет - состоит из трех населенных пунктов, между которыми 500 километров. Глава садится весной на лодку. Два месяца плывет в одну сторону, два месяца плывет в другую. Какая может быть работа? (Красноярский край).

Нередко представители районов отмечают необходимость **снижения планки для придания территории статуса межселенной**, вывода ее из состава поселений. Скажем, запрос на межселенные территории отмечается даже в регионах с достаточно освоенной территорией (Новгородская область), которая немного не дотянула до местности с низкой плотностью сельского населения.

Однако многие отмечают, что вышеназванная мера – не решение проблемы. Так, в Якутии, где возможности создания межселенных территорий довольно широки, они образованы

только в 5 районах, с целью учесть этнические особенности и закрепить традиционные места пастбищ отдельных семей-кланов за наследиями, в которых они проживают.

Поэтому в качестве варианта предлагается закрепить возможность создания единых муниципальных образований – районов (без разбивки на поселения) в рамках отдельных территорий.

- В мое поселение входит населенный пункт, удаленный на 180 километров. Притом, что федеральным законом оговорена шаговая доступность в течение дня... Там проживают 130 человек. Делать там отдельное поселение не имеет смысла. (Республика Саха)

В **Якутии** высказывалось мнение, что данная практика имеет смысл в том случае, когда более 60% населения сосредоточено в райцентре (что исключит возможность конфликтов), но невозможна в том случае, когда поселения сильные, бюджетообразующие и, соответственно, стремящиеся к самостоятельности (например, пос. Айхал Мирнинского района). Таким образом, создавать единые муниципальные образования видится целесообразным в северных улусах. Эти эксперты полагают, что модель единого муниципального образования соответствует менталитету якутов, предполагающему особое уважение к старшим (*у нас азиатский менталитет, хотя мы отдалены от Азии - уважение к старшим, клановость*).

В **Красноярском крае** подобный опыт был реализован на практике в **Северо-Енисейском районе**, который остался в ходе реформы единым муниципальным образованием. Данные опыт эксперты считают успешным ввиду специфических особенностей территории:

- монопромышленность (развита золотодобывающая промышленность);
- труднодоступность и удаленность от краевых или областных центров (разбросанность поселков по большой территории, отдаленность от центра создают проблемы во взаимодействии, как с районной властью, так и с властью региона);
- низкая плотность населения;
- опасность проведения экспериментов на Крайнем Севере из-за суровых климатических условий и сокращенных сроков завоза.

• В **Свердловской области и Приморском крае** в несколько иных географических условиях (более высокая плотность и населения, и расселения, высокий уровень урбанизации) в качестве единых муниципальных образований на месте муниципальных районов (или районов и городов) были созданы городские округа. В Приморье таковых 3, а в Свердловской области деление территории на городские округа (и сохранение муниципальных районов только в качестве исключения) было положено в основу муниципально-территориального устройства.

Со стороны глав поселений наличие межселенных территорий, напротив, вызывает критику. Так, в Томской области, Красноярском и Приморском краях главы поселений, граничащих с межселенными территориями, указывают на ограниченность своих возможностей решить какой-либо практический вопрос, связанный с их использованием (скажем, лес завести, водоемом воспользоваться). Однако другие их представители на это сразу замечают, что ресурсы, которые сосредоточены на межселенных территориях (преимущественно – леса, болота), находятся в федеральной собственности, и на них в любом случае сложно повлиять.

По этим же причинам **отношение к идее создания территорий прямого федерального управления** у муниципалов во всех северных регионах (Якутия, Красноярский и Приморский край, Томская и Архангельская области) **резко негативное**. По их мнению, сегодня районы все-таки в состоянии следить за порядком в межселенных территориях, а нефтедобывающие зоны приносят хотя бы небольшие деньги в районные бюджеты. Напротив, передача нынешних межселенных территорий в полное федеральное ведение приведет только к дополнительным ограничениям для органов местного самоуправления, еще большему ослаблению доходной базы местных бюджетов и образованию на теле страны неконтролируемых белых пятен.

Эксперты считают федеральное управление межселенными территориями абсолютно неэффективным в силу длительности процедур согласования и невозможности оперативного принятия решений.

- Я интуитивно категорически против. Там, где так далеко от федерального центра распространяются полномочия федерального центра – там абсолютное безвластие и бардак. (глава поселения)

- Удобно из Москвы управлять. Быстро и удобно ☺ (заместитель главы района).

В то же время в Республике Саха (Якутия) высказывались идеи о **прямом региональном управлении** отдельными территориями. Созвучные этому идеи отмечены и в Приморском крае (при назначении глав районов губернатором). Очевидно, что такая позиция обусловлена не только особенностями менталитета глав районов, но также и характером самой территории (**периферийные** лесные и аграрные **районы с низкой плотностью** населения объективно **нуждаются в усиленном участии государственной власти** в управлении ими, с одной стороны, а с другой – сама государственная **власть здесь нуждается в деконцентрации**, что обусловлено проблемой больших расстояний).

Городские округа и городские агломерации

В отличие от сельской местности, где муниципальная реформа 2003-2008 гг. означала, как правило, появление двухуровневой системы местного самоуправления и разделение территорий районов на поселения, применительно к территориям городов был преимущественно **реализован инерционный сценарий**. В **большинстве регионов** города, имеющие статус муниципального образования до введения в действие Федерального закона №131, как правило получали статус городских округов.

Однако в **ряде регионов** в этой части произошли **серьезные изменения**. В Свердловской области и, отчасти, в Приморском крае (где городскими округами после реформы стали и некоторые бывшие районы в целом, а также не являвшиеся ранее муниципальными образованиями города и поселки с прилегающими территориями) произошедшие изменения встретили, в основном, лояльную оценку муниципального сообщества. В Ленинградской, Нижегородской областях и Краснодарском крае произошло понижение статуса многих городов путем включения их в состав муниципальных районов, что вызвало латентное недовольство глав городских поселений. Причина понятна – будучи ранее самостоятельными одноуровневыми муниципальными образованиями, теперь они стали внутрирайонными городами-донорами при решающей роли глав объединенных районов в распределении ресурсов. Внешние наблюдатели называют применительно ко всем описанным случаям как положительные, так и отрицательные эффекты (прежде всего, подтягивание финансового положения периферии за счет центра). Тем не менее, однозначно оценить эффективность новой модели управления в рамках качественного социологического исследования вряд ли возможно.

Важным нововведением Федерального закона №131-ФЗ стала **невозможность существования внутригородских муниципальных образований** в городских округах. В муниципальном сообществе этому дается преимущественно лояльная оценка (в большинстве случаев респонденты отмечают, что в автономных районах внутри города нужды нет – напротив, они разрушают единство городского управления, а пригородные населенные пункты в городских округах не столь велики, чтобы делать из них муниципальные образования низового уровня). Однако ряд представителей городских округов считает целесообразным создание внутригородских поселений в пригородной зоне или возможным – создание муниципальных районов в крупных городах.

По мнению представителей Администрации **г.Петрозаводска** организация второго (низового) уровня местного самоуправления на существующей территории городского округа необходима. Мэрия города сама ищет здесь пути организации внутригородских муниципальных образований на отдельных территориях, но подобной правовой возможности лишена.

В **Свердловской области** участники экспертных групп допускают, что в крупных центрах (Екатеринбург, Нижний Тагил, Каменск-Уральский) создание внутригородских муниципальных образований позволило бы приблизить население к самоуправлению.

Необходимость единой системы управления городской агломерацией поддерживается только в отдельных регионах, где проблематика агломеративных объединений уже озвучивалась с подачи экспертов, федеральных, региональных или городских властей (Красноярск, Томск, Владивосток, Петрозаводск, отчасти – в Ленинградской, Нижегородской и Свердловской областях). В остальных регионах даже применительно к городу-центру субъ-

екта РФ респонденты либо готовы обсуждать только необходимость особого статуса пригородной зоны (Великий Новгород), либо отмечают, что город вполне может развиваться и в существующих административных границах, поскольку там имеются еще не освоенные в градостроительном отношении территории (Махачкала, Архангельск, Курск). Во многих случаях само понятие «агломерация» им еще не знакомо.

Можно отметить **две возможные модели** управления городскими агломерациями, которые **приемлемы** для муниципального сообщества:

- пригороды - самостоятельные муниципальные образования в рамках большого города, который приобретает статус муниципального образования более высокого уровня;
- центральный город и пригород как самостоятельные муниципальные образования организуют взаимодействие (межмуниципальное сотрудничество) по определенным вопросам.

В Красноярске участники экспертных групп (главы городских округов и муниципальных районов в рамках Красноярской агломерации) признают допустимым использование любой из этих форм. Хотя отдельные главы вообще выступают против единых механизмов управления агломерацией, боясь в перспективе вообще лишиться самостоятельности. Руководители городских округов агломерации Томск - Северск более правильным считают модель межмуниципальной кооперации.

Для большинства же участников обсуждения, даже признающих необходимость юридического оформления статуса городских агломераций, выбор или оценка конкретных моделей управления агломерацией представляется пока затруднительным.

Вариативность муниципально-территориального устройства

На экспертных группах неоднократно звучала **мысль о введении вариативности в выборе формата организации местной власти на уровне района**. Позитивное отношение вызвало высказанное модераторами предложение о том, что **субъекту РФ** должно быть предоставлено право гибкого выбора модели организации местного самоуправления (одноуровневой, двухуровневой и т.п.) из числа моделей, которые могут быть предусмотрены в федеральном законе.

- Мне кажется, что в обязательном порядке 131-й закон должен предоставить право субъектам РФ выбирать ту или иную модель. Потому что разные ситуации, разные регионы, разное население, разное количество жителей в поселениях. Все однотипно не решить. Поэтому у меня вызывает вопрос, что закон называется об общих принципах, но практически является законом прямого действия.

Некоторые респонденты из числа глав поселений отмечали, что выбор модели возможен **и индивидуально, на уровне конкретного района**.

Полевые исследования выявили и потребность в **создании муниципальных образований иных типов**, помимо предусмотренных в Федеральном законе №131-ФЗ.

В Дагестане имеет место прецедент существования муниципального образования специфической формы, приравненного к муниципальному району – **Бежтинского участка**. Сегодня право на осуществление местного самоуправления в рамках Бежтинского участка признано в судебном порядке. Бежтинский участок был образован в составе Цунтинского района более 10 лет назад, что остановило кровопролитие на его территории. В соответствии с Конституцией изменение границ, в рамках которых осуществляется местное самоуправление, осуществляется с согласия населения. На сегодняшний момент имеется согласие именно на такую форму муниципального образования, как участок. Как административно-территориальная единица, Бежтинский участок входит в состав Цунтинского района. Однако органы местного самоуправления функционируют в границах участка, принят местный бюджет. Тем не менее, до настоящего времени ввиду отсутствия в Федеральном законе №131-ФЗ такого вида муниципального образования, регистрация устава в Минюсте России пока не проведена.

Таким образом, **жесткая унификация** форм муниципальных образований и отсутствие вариативности в регламентации наименований муниципальных образований вызывает непонимание и в ходе практической реализации Федерального закона №131-ФЗ.

Местное самоуправления и административно-территориальное устройство

Важной проблемой, отмечаемой участниками экспертных групп, является **соотнесение территориального устройства государственной власти и территориальной организации местного самоуправления**. В качестве показателя негативной динамики здесь называется практика **укрупнения территориальных подразделений федеральных органов власти** – перехода от преимущественно районной, к преимущественно межрайонной организации. Федеральные структуры сконцентрировали по кустовому принципу не только собственно управленческий аппарат, но и непосредственно работающих с жителями специалистов, тем самым, делая сообщение с ними крайне неудобным для граждан.

Госструктуры посчитали свои затраты и объединились. Налоговая инспекция одна на три района сегодня. Военкоматы начали централизовать. В результате поселению, чтобы решить вопрос, надо ехать за многие сотни километров. Пример решения, когда из Кедрового надо ехать в Каргосокский район, чтобы решить вопросы налогообложения. Не знаю, какими методами они это решили. (Томская область)

Эксперты предполагают, что при определении новой сетки межрайонных подразделений федеральных структур интересы создания удобных условий для работы бюрократической машины превалировали над соображениями удобства и оказания услуг населению.

- Государство у нас не для людей работает – для структур...

В ходе экспертного обсуждения в Томской области (где в силу больших расстояний между райцентрами проблема стоит особенно остро) представители муниципальных районов сформулировали следующие **подходы к решению данной проблемы** (учитывающие как ограниченные ресурсы государственных органов, так и интересы местных сообществ, включая органы местного самоуправления). Впоследствии указанные принципы были одобрены в Дагестане и Приморье.

Предлагается ввести обязательность создания территориальных подразделений сетевых федеральных органов (военкоматы, налоговые, центры занятости и пр.) хотя бы в центрах административно-территориальных единиц межрайонного уровня, специально для этого вводимых. Определение границ таких единиц региональными властями должно быть согласовано с федеральными органами власти при обязательном учете мнения органов местного самоуправления (районов и поселений). Центры (а возможно – и несколько центров) подобных административно-территориальных единиц должны определяться исходя из транспортной доступности изо всех крупных населенных пунктов, входящих в межрайонный округ.

Систематизация доступа граждан к учреждениям государственной власти позволит более четко выстроить транспортные потоки - определить приоритетные маршруты общественного транспорта, расставить акценты в вопросе строительства и эксплуатации дорог.

Вместе с тем, подобный вариант централизации федеральных структур должен быть сбалансирован сохранением на уровне районных центров (а возможно – и на уровне некоторых центров поселений) представительства специалистов федеральных органов, непосредственно работающих с жителями. Экономически более эффективно объединить специалистов разных федеральных структур в рамках одной материально-технической базы.

Такой подход был единодушно поддержан участниками экспертной группы. Хотя его реализация и ведет к определенному экономическому росту центра межрайонного округа на фоне ослабления позиций других районных центров, эта вновь возникающая диспропорция вряд ли критична. Выгоды же от более четкой территориальной организации государственного управления очевидны.

4. Разграничение полномочий и вопросы местного значения

Возможность, критерии и практики разграничения полномочий

Подавляющее большинство участников экспертных групп констатируют, что **идея четкого разграничения полномочий** между уровнями власти **на практике реализована не была**. Размытость регулирования в этой части сохранилась и даже усилилась, чему способствовали и внесенные в первоначальную редакцию Федерального закона №131-ФЗ изменения.

По вопросу о самой возможности полностью разграничить полномочия между всеми уровнями публичной власти респонденты разделились на две сопоставимые по размеру группы.

Первая группа полагает, что реальная возможность четко разграничить все полномочия между поселением, районом (городским округом) и регионом существует. Однако чтобы такое разграничение было оправданным, необходимо учитывать региональную и местную специфику.

- 131-й ФЗ един как закон для всей Российской Федерации. Но вот пример: суды и прокуратура настаивают на том, чтобы в уставе была курортная зона в категорию включена. Но, если на уровне этого поселения нет возможности развивать, то зачем такое полномочие?

По мнению респондентов, оптимальным вариантом решения данной проблемы было бы предоставление субъектам федерации права уточнять перечень вопросов местного значения, решаемых на том или ином уровне.

- Я бы считал правильным дать некоторую возможность региону с учетом традиций. Мы [традиции] сломали, а к новому ничему не пришли. Нельзя, чтобы было одинаково. Общие подходы должны быть, но по деталям мы должны сами у себя определять эти механизмы. Прописать одинаково для москвичей, сибиряков и дальневосточников – невозможно. Разные уклады, разные традиции.

Вторая группа участников экспертных групп считает, что задача полного разграничения полномочий в принципе не является реальной, т.к. на практике всегда возникает необходимость в большом количестве различных действий со стороны органов власти и самоуправления, которые невозможно заключить в рамки жестко фиксированных законом полномочий. Кроме того, реальная жизнь всегда даст основу для совместной работы. Это, однако, не означает, что государство должно отказаться от фиксации базовых вопросов, за которые ответственны те или иные конкретные уровни власти.

Указанные позиции не имеют явной локализации в каких-то регионах. Примечательно, что эксперты в целом склонны поддерживать движение к более четкому разделению компетенций между региональной властью, районами, поселениями. Однако они выступают против полного единообразия в масштабе России.

Исключение составляют только отдельные представители регионов с выраженной ориентацией на советские практики государственного управления на местах (Курская область, Дагестан). Они полагают, что каждый уровень публичной власти должен решать одни и те же вопросы, но на своем уровне. Соответственно, необходимость разграничения полномочий отвергается.

- [В Советском Союзе] можно было из бюджета района направить средства на любое мероприятие в любой сельсовет. Потому что у нас полномочия были у всех одинаковые – что в районе, что в сельсовете.

- 131-й закон разделил нам полномочия. У поселений, допустим, вопросы кладбищенские, а у нас – вопросы народного образования. Так нельзя. Все происходит на одной территории.

Тем не менее, согласно преобладающей среди респондентов позиции, **каркас нынешнего разграничения полномочий в целом респондентов устраивает**, однако, необходимы

его многочисленные **точечные корректировки**, а также **совершенствование методики разграничения**.

По мнению большинства участников исследований, предусмотренное Федеральным законом №131-ФЗ разграничение полномочий ввиду несовершенства практики его законодательного регулирования, организационного воплощения в жизнь, а также дефицита финансов, кадров и особенностей менталитета руководителей и населения **в полной мере еще не заработало**.

Участники экспертных групп отмечают, что, **не будучи финансово обеспеченным, новое разграничение полномочий во многом превратилось в фикцию**. Органы местного самоуправления по-прежнему осуществляют только те полномочия, которые исполняли и раньше.

Вопрос о степени корректировки перечней вопросов местного значения вызывает неоднозначную реакцию у представителей муниципальных образований различных видов. **Руководители городских округов говорят скорее о необходимости предоставления дополнительных полномочий** и о том, что работа по каждому вопросу из нынешнего перечня возможна при условии наличия средств.

- Если будет достаточно денег, то городские округа все смогут.

Представители **поселений и муниципальных районов** отмечали, напротив, **необходимость сократить перечни**, убрать из них вопросы, которые муниципалитеты решать не могут.

Много вопросов у муниципалов накопилось к юридическому оформлению разграничения полномочий. Главы муниципальных образований отмечают использование размытых, «каучуковых» формулировок типа «создание условий», «участие в...», «содействие» применительно к определению вопросов местного значения, что приводит как к снижению качества управления, так и к избыточному давлению на муниципалитеты со стороны контролирующих органов.

- Даже имея сильный бюджет, невозможно исполнить, например, «создать условия для мелкорозничной торговли» - что такое «создать условия»? Это означает, что если мэр сильный, то он, по большому счету, может делать все. Если мэр слабый, это не позволяет ничего.

Нечеткость формулировок и сложившееся к настоящему времени дублирование полномочий районов и поселений, а также региональной и муниципальной власти приводят к тому, что действия глав муниципалитетов в любом варианте можно *подвести под нецелевое использование бюджетных средств*.

В качестве важной поднималась **проблема несоответствия между Федеральным законом № 131-ФЗ и отраслевыми законами** в части определения компетенции муниципальной власти. Как правило, отраслевым законодательством значительно расширяется сфера компетенции органов местного самоуправления, неподкреплённая адекватным финансированием и учетом региональных и местных особенностей территорий. Иногда законодатель забывает привести в соответствие муниципальное и отраслевое законодательство и законы о публичной власти.

- Когда начал работать 131-й ФЗ, то законодатели по каким-то причинам не внесли изменения в иные законы. Например, в законе о связи написано конкретно – [органы местного самоуправления] предоставляют нежилые помещения для организаций почтовой связи. Причем, мы должны все строить для федерального государственного унитарного предприятия «Почта Россия». Т.е. мы должны им еще и построить!

Респонденты отмечают необходимость коррекции перечня вопросов местного значения на основе тщательного изучения и обсуждения их на местах, своего рода инвентаризации полномочий.

Обсуждая **критерии для распределения полномочий** между районами и поселениями, **главы поселений** часто подчеркивают, что основным критерием должна являться **доступность услуг для населения**.

- Мы должны плясать от конкретного человека: что ему удобней, с кем работать. Или ему в район ехать, или он решит здесь все вопросы.

Главы районов используют обычно несколько иной критерий – они считают, что поселению можно отдать только те **полномочия, с которыми они смогут справиться**. А поскольку кадровые, организационные и финансовые ресурсы поселений ограничены, не стоит и перегружать их избыточными вопросами.

Распространено среди участников экспертных групп мнение, что необходимо прописать в законе не только список вопросов каждого уровня публичной власти, но и **перечни вопросов, которые решаются ими совместно (регион-город, регион-район, район-поселение)**. В этом случае логично также закрепить в законе и процедуры совместного исполнения полномочий.

В Томской области отмечается необходимость четкой законодательной регламентации механизмов взаимодействия двух уровней местного самоуправления – районов и поселений. Респонденты констатируют, что сегодня их сотрудничество складывается неформально - как вынужденная необходимость, на основе личных договоренностей и понимания общих задач. Однако институциональное взаимодействие сегодня, по сути, не прописано.

- Я не за то, чтобы эти два уровня менять. Я только за то, чтобы в законе появилась строчка, которая говорила бы о взаимодействии этих двух уровней. Муниципальные образования находятся на одной и той же территории, - вот в чем суть. (представитель администрации района)

В Карелии ключевой стратегической задачей участники экспертных групп называют также поиск путей эффективной кооперации, **объединения усилий государственного и муниципального уровней управления**.

- Сейчас есть очень хороший положительный опыт Магаданской области. Повторяется эксперимент в Калининградской области, который тоже был проведен несколько лет назад. 2003-2004 год, когда была создана служба единого окна. Человек пришел и сказал, что мне нужно решить вот этот вопрос. Ему не важно, кто решает, - федеральные или муниципальные органы. Там сидит специалист, который от него вопрос принял, а дальше сам определяет – передать его федералам или муниципалам, или самостоятельно решить, что для этого необходимо. (глава района)

Предложение Института современного развития об установлении для муниципальных образований **двух перечней вопросов местного значения – одного обязательного – для определения базовых вопросов, другого – факультативного перечня вопросов**, которые муниципалитет может принимать на себя дополнительно, встретило поддержку муниципалов в тех регионах, где обсуждалось это предложение.

В качестве примера факультативного полномочия у участников обсуждения в **Архангельской области** сразу возникла идея взять на себя полномочие по охране и использованию исторического памятника (деревянной церкви XV века) на территории поселения, находящегося сейчас в областной собственности:

Вместе с тем, участники экспертных групп высказывают и свои опасения относительно разделения двух списков вопросов местного значения:

- Они, в таком случае, к обязательным полномочиям, наверняка, отнесут самые затратные: дороги, водопроводы, пожарную безопасность, а к необязательным - содержание тех же памятников культуры местного значения.

Это еще раз обращает внимание на необходимость тщательной проработки любых законодательных изменений в части местного самоуправления и четкого планирования их претворения в жизнь.

Проблемы решения отдельных вопросов местного значения

Обеспечение безопасности. Консолидированной позицией участников экспертных групп – представителей региональной, городской, районной, поселенческой власти – является понимание того, что обеспечение безопасности в самом широком смысле этого слова (от терроризма, на водах, при чрезвычайных ситуациях, пожарах, гражданская оборона и мобилизационная подготовка) **должно быть предметом государственной, а не муниципальной ответственности.** Представители муниципального сообщества отмечают, что на них фактически оказались переложены полномочия федеральных властей, причем без соответствующего финансирования.

Муниципалитеты не обладают не только финансами, но и регламентационными полномочиями в этой части. Их реальную компетенцию невозможно отграничить от полномочий органов государственной власти и ответственности самого населения – т.е. федеральный стандарт безопасности фактически отсутствует.

Респонденты единодушно поддерживают предложения о том, что вопросы, предусмотренные пунктами 7.1, 23, 24, 25, 26 части 1 статьи 14, пунктами 6.1., 21, 23, 24 части 1 статьи 15, пунктами 7.1, 28, 29, 31, 32 части 1 статьи 16 ФЗ-131 должны быть исключены из числа вопросов местного значения.

В порядке исключения участники исследования допускают, что за районами, если они будут наделены государственным статусом или в качестве переданных отдельных государственных полномочий, может быть сохранена часть полномочий по гражданской обороне и мобилизационной подготовке, а за поселениями – первичные меры безопасности на водных объектах (расстановка буйков, предупреждений об опасности и т.п.). Отдельные главы поселений в Красноярском крае считают, что при условии финансирования на уровне поселения в их ведении можно оставить и гражданскую оборону – *тут никуда не денешься – все равно эвакуировать мы будем.*

На обсуждениях в Дагестане отмечалось, что вопросы первичных мер безопасности на практике во многом решаются на основе сложившихся обычаев, саморегулирования населения.

- Взять село – течет река Самур, а наверху в горах селение. Какая тут чрезвычайная ситуация? Каждый год местные мальчики купаются в этой реке, а сельский совет ничего с этим сделать не может. Или в горах лавина – выстрелили, и снег спускается. Есть неустановленные в жизни людей там правила. Это самими горцами установлены такие правила. Со стороны власти на проведение таких мероприятий денег не дают.

Значительная часть глав поселений критически относится и к возможности их участия в предупреждении пожаров, а формирование добровольных пожарных дружин часто, по их словам, идет в добровольно-принудительном порядке. Контролирующие органы рассматривают создание таких дружин зачастую не как право, а как обязанность муниципалитетов.

- Не надо экономить на спичках. Если мало трех инспекторов на район – пусть их будет тридцать. Если государство берет на себя ответственность за безопасность страны в целом, то оно должно эту безопасность доводить до логического конца, а не сбрасывать на плечи местного самоуправления все, с чем государство не справляется.

Образование и здравоохранение. Во многих (но далеко не во всех) регионах среди участников экспертных групп преобладает мнение, что эти ключевые отрасли социальной сферы **должны стать зоной полной ответственности государства**, а не муниципальных образований. В этих отраслях необходимы единые стандарты, единая методическая база, эффективная координация использования ресурсов для развития сети. Уровень услуг образования, медицины должен быть для гражданина, независимо от места проживания обеспечен одинаково.

Учитывая гипотетическую возможность перехода к модели, при которой районная власть становится территориальным уровнем государственной власти субъекта РФ, подобную концепцию зачастую поддерживают власти и поселенческого, и районного, и регионального уровня.

Вместе с тем, респонденты отмечают, что неформально изменение системы управления уже произошло. Государство, по сути дела, взяло на себя ответственность за большую часть вопросов образования и здравоохранения. Беда, по их мнению, в том, что за другую часть вопросов государство ответственность скинуло на муниципалитеты.

- Образование и здравоохранение – это государственные полномочия. А если государство на себя их взяло – то пусть их исполняет и не делит. А то что получается? Зарплату учителям платит государство, а техничкам – район. Если какие-то достижения в школе – на лаврах почивает государство, а если школа сгорела или завалилась – виноват муниципалитет!

- У нас компьютеры, закупленные за счет федеральных средств в хлеву стоят – средства на учебный процесс (понять бы, где его границы) – государственные, а помещения школ в минимально пристойном виде нам не на что содержать.

Эксперты отмечают, что от качества осуществления полномочий в этих сферах напрямую зависит судьба территории, и именно государство здесь должно определиться со своей политикой, в т.ч. – в отношении сетей социальных учреждений.

- У школ сегодня крайне неоднородная сетка по селу. Сегодня если школы нет – село можно поставить под бульдозер. В любом случае, государство должно определиться: мы вот эту территорию убиваем или мы ее развиваем.

Представители районной власти отмечают очевидные проблемы, связанные с организацией образования и медицинского обслуживания на местах, реализацией национальных проектов.

В области образования политика, направленная на уменьшение числа малокомплектных школ, наталкивается на препятствия, вызванные слабой заселенностью территорий, наличием огромных расстояний между населенными пунктами при неразвитости транспортной инфраструктуры.

- Там, где могли организовать подвоз, - мы это сделали. До 50% расходов бюджета – на образование. Получается, что нас дальше не пускает расстояние и состояние дорог.

Единого видения того, как решить эту проблему, у респондентов нет – одни настраивают на создании интернатной системы образования, другие – относятся к этой идее резко критически, указывая на издержки для психологического развития детей и качества образования при подобной методике.

В области медицины: участники экспертных групп зачастую негативно оценивают работу системы медицинского страхования – это зарабатывание денег, без учета интересов пациентов и качества медицинских услуг. Респонденты поддерживают развитие сети врачей общей практики, однако отмечают необходимость совершенствования нормативов нагрузки/штатной численности таких врачей. Они подчеркивают, что нынешняя система не учитывает ни транспортные издержки, ни потребность в организационно-техническом обеспечении качества обслуживания.

- Для сельской местности и городской местности нагрузка [врача общей практики] должна быть разная. Транспортную схему надо учесть. Не учитывается расстояние, количество сел, а учет только одного – количество сданных историй и количество принятых пациентов. Рабочий день может растянуться до бесконечности.

- Сегодня еще нет четкого штатного расписания, нет четкого понимания, сколько должно быть специалистов и помощников у такого врача. Территория, которую он обслуживает, - это села, где должны сохраниться фельдшерско-акушерские пункты. Врач живет в одном селе. Должен быть фельдшер.

Важно отметить, что переход на полностью государственное управление образованием и медициной категорически не поддерживается представителями городских округов, т.е. запрос на усиление государственной роли в этих отраслях идет преимущественно из сельской местности. Однако практически консенсусным является критика существующей многоканальной системы финансирования образования и здравоохранения, поддержка перехода к более простой и четкой схеме их финансового обеспечения.

Культура. Организация работы в этой области по-разному построена в различных регионах, по-разному и оценивается респондентами. На одних территориях сфера культуры полностью перешла на уровень поселений, на других – осталась в районах посредством использования механизма передачи полномочий по соглашениям. Среди респондентов отмечается неоднозначное отношение к такому положению дел. Одни считают, что единая методическая цепочка культурного обслуживания при передаче полномочий поселениям рассыпалась, другие – что как раз поселения могут более эффективно осуществлять культурное обслуживание жителей.

Следует отметить, что представители регионов, отличающихся плюралистичным менталитетом и регионов с низкой плотностью расселения, большими расстояниями между населенными пунктами в большей степени склонны выступать за исполнение основных полномочий в области культуры поселениями, а не районами.

Сегодня уже в большинстве территорий, охваченных исследованием, организация работы в области культуры логично и, в целом, безболезненно перешла на **поселенческий уровень**.

- Сегодня управление в сфере культуры на уровне района ослабло, и оно укрепляется на уровне поселения. Но наши опасения, что мы потеряем сеть учреждений культуры на местах, не оправдались, и это очень хорошо. Нам нравится в отдельных поселениях, что происходит в сфере культуры. Там, где есть грамотные менеджеры и главы поселения сильные. Туризм за счет каких-то культурных ресурсов развивается, идет продвижение населенного пункта.

Тем не менее, в данном случае наличие института передачи полномочий от органов поселений органу района по соглашению способствует оптимизации механизма управления учреждениями культуры.

Серьезной проблемой в сфере управления культурой является, по сути, дублирование соответствующих полномочий районов и поселений, что ведет к борьбе между ними (прежде всего, это касается райцентров) за раздел влияния и имущества в этих сферах. Так, например, районы пытаются оставить за собой дома культуры в административных центрах районов.

Аналогичная ситуация наблюдается и в области **спорта, молодежной политики**. По мнению представителей поселений, здесь необходимо уточнить формулировки закона, позволив поселениям самостоятельно организовывать работу в этих сферах. Районы же должны быть, по их мнению, ограничены проведением больших мероприятий (без претензий на объекты инфраструктуры), а также организацией культурной, физкультурной и молодежной работы в рамках систем образования и здравоохранения.

Участниками экспертных групп, особенно в регионах с низкой плотностью расселения высказывалось мнение, что **социальную защиту** также оптимально передать на уровень поселения – за сотню километров население в город не едет и обращается в администрацию поселения, которая не имеет полномочий для решения вопросов, связанных с социальной защитой, и возит документы в город.

- Даже если поселение расположено недалеко от райцентра, испокон веков бабушки, бабушки или к нам, в сельские советы и решали все свои вопросы у нас... Огромные штаты по социальной защите населения в районе, а пользоваться этими благами могут только жители районного центра (группа здоровья организована для престарелых, массажный кабинет, парикмахерская в социальной службе, починка одежды).

Жилищные вопросы. Представители муниципальных образований – поселений и городских округов – отмечают, что на практике в соответствии с жилищным законодательством им приходится выполнять многочисленные полномочия в жилищной сфере, которые не вытекают из Федерального закона №131-ФЗ. Некоторые они считают избыточными. В то же время, отдельных полномочий муниципалитетам здесь не достает.

- Сейчас по Жилищному кодексу за капитальный ремонт отвечает собственник жилья. Т.е. у людей приватизированное жилье есть. У нас наполовину – половина приватизирована, половина муниципальная. Мы не имеем права ни копейки за приватизированное жилье дать по закону. Где пенсионер возьмет 50 или 100 тысяч? Получается, что дом рушится, а мы ничего сделать не можем.

Одной из проблем, которые озвучиваются респондентами (Томская, Новгородская области), является **отсутствие у районных органов местного самоуправления права предоставления за счет своего бюджета жилья для работников бюджетных учреждений района**. Это, прежде всего, относится к учителям, врачам, дефицит которых ощущается очень остро. Поселения не имеют финансовых возможностей или проработанных механизмов для предоставления жилья таким нуждающимся. Напротив, некоторые районы способны это осуществить, но не имеют законодательно определенных полномочий.

Отдельно стоит отметить проблемы создания управляющих компаний, и шире – **управления местами общего пользования в многоквартирных домах**. В этой части респонденты настаивают на внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации.

- Нельзя те дома, у которых износ 80% и они находятся в муниципальной собственности, - на них назначать управляющую компанию распоряжением. Управляющая компания не возьмет мои беды на себя. Надо вносить поправку – муниципальное жилье, где износ больше 70%, ни в какие виды не попадает.

Насущной потребностью является законодательное **уточнение понятия «многоквартирный дом»**. В настоящее время к таким домам относятся даже двухквартирные дома с двумя отдельными выходами. Они включаются в перечень домов, которые необходимо передавать частным управляющим компаниям для соблюдения условий участия муниципалитета в федеральных целевых программах.

По мнению респондентов, подобные требования не учитывают специфику домостроения в сельской местности и малых городах (поселках городского типа), где распространены двух-, трех- и даже четырехквартирные дома, состоящие из обособленных частей, принадлежащим разным собственникам и порой не имеющие мест общего пользования.

Высказывается мнение, что к многоквартирным домам желательнее отнести дома с количеством квартир – от 8 единиц. В крайнем случае (если понижение этой планки для федерального законодателя принципиально), критерием многоквартирного дома может стать наличие в доме одновременно не менее 4-х квартир и 2-х этажей.

Организация коммунального обслуживания, как и работы учреждений культуры, по-разному построена на различных территориях: где-то соответствующие функции устойчиво перешли поселениям, где-то контроль над ресурсами в этой сфере сохранили за собой районы.

Сравнительный анализ показывает, что в регионах с низкой плотностью расселения жилищно-коммунальные полномочия (Томская область, Карелия) скорее перешли к поселениям, в то время как в густонаселенных территориях (Краснодарский край) и сегодня преобладает позиция о необходимости закрепления вопросов коммунального обслуживания за районом. Как правило, в условиях большой территориальной разбросанности жителей, здесь уже до реформы предприятия ЖКХ были организованы в масштабах отдельных групп населенных пунктов (а не районов в целом), что облегчило решение задач разграничения имущества коммунального назначения и организационно-правовых преобразований. Однако и здесь в качестве ключевой называется проблема дробления имущества и финансов в ЖКХ.

В качестве трудностей называется не только невозможность поделить общие объекты между поселениями, но и утрата некоторыми муниципалитетами части собственности на объекты ЖКХ.

В сфере **архитектуры и градостроительства** в качестве проблемных моментов отмечаются:

- отсутствие средств на разработку градостроительной документации у подавляющего большинства муниципальных образований;
- отсутствие специалистов – архитекторов в поселениях;

- низкое качество подготовки градостроительной документации проектными организациями.

Выход видится в выделении средств государственной поддержки на эти цели.

Вопросы **благоустройства, уличного освещения, установки указателей, номеров домов** практически во всех регионах достаточно самостоятельно решаются поселениями. По сути, полномочия в этой сфере являются ядром поселенческой компетенции, которые законодательством четко закреплены за поселениями и обычно не передаются районам по соглашениям. Эту часть работы низового звена местного самоуправления никто у него не оспаривает и не высказывает сомнений относительно целесообразности решения таких вопросов на данном уровне.

Однако во многих местах, как отмечают участники экспертных групп, остро проявляется проблема отсутствия официального оформления муниципального имущества в этой сфере (кладбищ, фонарных столбов и пр.), что приводит к претензиям контролирующих органов в случае выделения на эти нужды средств из местного бюджета.

- Полномочие по кладбищу. Очень больной у нас вопрос. Оно огромное. Но на балансе кладбища нет. Мне передать его никто не может, потому что его никогда ни у кого не было на балансе.

- Уличное освещение – тут вот что получается. Собственности нет, а полномочие выполняй. В районной казне нет ничего – ни столбов, ничего. У электриков тоже нет. А мы должны откуда-то это взять. Но я потрачу деньги на освещение, а потом ко мне придут и скажут: «Ты куда деньги потратил?». Понимаете? Не знаю, что делать. Столбы считать?

Вывоз и утилизация отходов также имеет схожие особенности: респонденты здесь часто отмечают проблему разорванности технологической цепочки (сбор – за поселениями, утилизация – за районами), что оценивается критически. Однако если в регионах с высокой плотностью населения (Краснодарский край) представители как районов, так и поселений считают целесообразным осуществлять эти полномочия на районном уровне, то на малонаселенных территориях они склонны выступать за решение этих вопросов поселениями (Томская область) или формирование единой государственной (региональной) системы вывоза и переработки отходов (Архангельская область, Республика Саха).

Впрочем, указанные подходы (ответственность поселений и государства в этой сфере) можно рассматривать как взаимодополняющие.

В Архангельской области современные полигоны по переработке бытовых и промышленных отходов имеются только на некоторых территориях Архангельской области – в городских округах, имеющих крупные градообразующие предприятия – Северодвинск, Котлас и др., а также в одном из муниципальных районов – Плесецком. В остальных муниципальных районах полигонов, как правило, нет. Нет их даже у города Архангельска и расположенного вокруг Приморского района. Санкционированных мест для сбора мусора во всех районах области крайне мало.

По мнению участников экспертных групп, адекватное решение проблем сбора и вывоза бытовых и промышленных отходов, их утилизация и переработка оказывается объективно невозможным на муниципальном уровне. Требуются ресурсы государственной власти – региональной, а возможно и федеральной, требуются дополнительные правовые и институциональные механизмы. Актуальность поднятой проблемы усугубляется в связи с отсутствием очистных сооружений в Архангельской области. Получается, что проблемы утилизации отходов и чистой питьевой воды необходимо решать комплексно, а это тем более не под силу одним муниципалитетам, даже если удастся организовать межмуниципальную кооперацию.

Дороги. Большинство участников экспертных групп в целом удовлетворено законодательно установленным разграничением полномочий в области **дорожного хозяйства**, положительно оценивают и практику его воплощения в жизнь. В качестве мер совершенствования работы здесь необходимо:

- действительно полное и четкое разграничение (составление классификатора, паспортизация) дорог;

- устранение непонимания, что сквозная дорога, которая проходит через населенный пункт является не поселенческой, а, соответственно, федеральной, региональной или районной;
- передача местным бюджетам части отчислений от транспортного налога.

Помимо дорог в качестве отдельной проблемы называлось **строительство, содержание, ремонт и реконструкция крупных инженерных объектов, находящихся в городах – мостов, акведуков и пр.** Отмечается, что стоимость этих полномочий совершенно не сопоставима с масштабами местного бюджета (даже крупного города), поэтому необходимо решить вопрос о закреплении соответствующих полномочий.

- Ни одному муниципалитету не под силу проводить эти работы. Оценить ситуацию с виадуками и мостами. Это потребует не менее 1,5 миллиард рублей, чтобы их привести в нормальное состояние. Мосту Александра Невского 50 лет - не помню, чтобы с 1992 года его ремонтировали. На него уже надо выложить средства. 1,5 миллиарда от всех наших собственных доходов в размере 2,2 миллиарда? (заместитель главы администрации Великого Новгорода по финансам).

Управление и контроль природных ресурсов. Главами поселений отмечается некоторые противоречия в лесном законодательстве. С одной стороны, муниципалитет лишен доступа к лесу как материальному ресурсу, а с другой – на поселения возложено ведение лесного мониторинга (в отношении лесов в границах населенных пунктов).

Главы поселений жалуются, что они не могут сегодня в этой сфере ничего - заготовить дрова, выпилить деревья для нужд поселения, выдать разрешение на охоту.

- Мы третий год не можем распилить деревья под кладбище - два года уже оформляем документы. Кладбище находится в лесах первой категории недалеко от берега. Все - полный запрет.

Представители муниципального сообщества нередко высказывали предложение о необходимости предоставления органам местного самоуправления полномочий по участию в управлении, а жителям муниципальных образований – в использовании природных ресурсов.

- Лес – федеральная собственность сейчас, т.е. (нами - ред.) не управляется. Правила рыболовства – управляются из Москвы. Мы не говорим, что нужно огромные площади леса. Но среду обитания, чтобы вести заготовки дров, чтобы был малый бизнес, это надо. Чиновники из Архангельска или Москвы рулят. Какое-то озеро – там щука, окунь. Чтобы ловить рыбу, нужно ловить по правилам, которые утверждены в Москве. Утвердить там квоту, заказать там исследование. Провести научные работы чуть ли не на 200 тысяч, и только после этого мы имеем право там ловить щуку. Иначе никак. Тут такая процедура. (глава района, Архангельская область).

Управление и контроль водных объектов. Респонденты отмечают сложности с **организацией мест купания жителей.** Здесь отмечается, что на муниципальные образования возложена ответственность за безопасность жителей на водных объектах. В то же время, регламентация порядка функционирования мест купания сегодня выходит за рамки муниципальной компетенции.

- Если мы говорим, что это наша ответственность муниципальная, то мы должны круглые сутки нести ответственность за места купания? Тоже неправильный подход. В этом направлении тоже должны двигаться. (представитель администрации района, Томская область)

Представители районов отмечали, что по этому вопросу отмечается и дублирование полномочий районов и поселений. За безопасность на водах отвечает по закону не только поселенческая власть, но и районная (хотя фактической возможности повлиять на это у последней нет).

В сфере поддержки **сельскохозяйственного производства**, а применительно к сельской местности – и в сфере поддержки малого предпринимательства – участие муниципали-

тетов (особенно поселений) в управлении данными вопросами воспринимается скорее как условность.

- По 131 федеральному закону организация сельского хозяйства отнесена к полномочиям района. В полномочиях поселений – содействие организации. Что я могу?! Пожалеть человека? (Глава поселения, Якутия)

Поддержка малого предпринимательства, по мнению многих респондентов, в существующих законодательных условиях практически невозможна, поскольку прямые финансовые ресурсы практически невозможно использовать для этих целей, а сам подход государства к использованию имущественной базы территории не способствует решению этого вопроса местного значения.

- Со вступлением в силу Лесного кодекса наш мелкий бизнес лесной оказался не у дел. Новый Лесной кодекс предполагает и разрешает холдингам и правительствам забирать свободные леса. Малый бизнес теперь не может лес приобрести на аукционе. Оказался вне доступа. Взять в аренду тоже не получается. Нашему малому бизнесу предлагают идти в субаренду к холдингам. Это невозможно. Хозяин – барин. Холдинг – барин. Весь наш малый бизнес в итоге проиграл.

Представители городских округов, особенно крупных (Екатеринбург, Красноярск, Томск) отмечали также, что хотя бы за городами необходимо в качестве вопроса местного значения закрепить создание условий для **развития инновационной деятельности, науки и технологий** на своей территории.

Подготовка кадров. В качестве одного из вопросов местного значения, который необходимо закрепить, называлась подготовка кадров не только для органов местного самоуправления, но и для всех бюджетных учреждений:

- У нас оказались в дефиците такие важнейшие кадры, как учителя, врачи, медперсонал. Без этого ничего не сделаешь. А как это сделать? Это надо позволить и финансово обеспечить. Вписать в закон о полномочиях органов местного самоуправления.

Охрана правопорядка. Руководители органов местного самоуправления высказывают серьезную озабоченность в связи с отсутствием у них реальных возможностей влиять на охрану общественного порядка – муниципальная милиция не создана, а участковые инспекторы работают довольно слабо и оторваны от муниципалов.

- У власти – у района и поселения – нет рычагов сегодня. У главы района, у населения должна быть структура, которая могла влиять и на общественный порядок, и на другие механизмы, с этим связанные.

В качестве вопроса, являющегося по сути местным, но не попавшим в федеральный перечень, участники экспертных групп называли **обеспечение порядка содержания, выгула домашних животных и контроля за бродячими животными**. В результате эти вопросы повисают между санитарными и ветеринарными службами и местным самоуправлением, поскольку у него нет соответствующих полномочий.

Обсуждение того, **решение каких вопросов** главы муниципальных образований считают для себя **приоритетными**, не выявляет единства позиций участников экспертных групп. Называются ЖКХ, благоустройство, образование, здравоохранение, благоприятная среда и досуг граждан, дороги, бюджетные, имущественные и земельные вопросы.

Однако примечательным является дискуссия о том, на что работники муниципальных служб тратят больше всего времени – здесь, по мнению респондентов, наблюдается ужасающая ситуация. **На непосредственное исполнение полномочий уходит гораздо меньше времени, чем на подготовку отчетности, споры с контролирующими органами**, исполнение госполномочий, которые осуществляются фактически, но законно не переданы, а также в земельно-имущественном комплексе – на **всю организационную текучку**, связанную с обслуживанием и распределением имеющегося имущества, на организацию землеустройства.

Можно сделать вывод, что **непосредственно вопросы местного значения сегодня решаются поселениями по остаточному принципу, в то время как основные затраты сил уходят на обеспечение функционирования, обслуживание принятия решений и исполнения полномочий вышестоящих звеньев управленческой системы.**

Пожалуй, исключением здесь являются только представители крупных муниципальных образований (преимущественно городских округов), которые обладают серьезным штатом сотрудников и несколько большей степенью автономности от государственных структур.

Передача отдельных государственных полномочий и полномочий по вопросам местного значения

В ходе муниципальной реформы, по мнению участников экспертных групп, произошло значительное сокращение полномочий, исполняемых муниципалитетами, но представляющих собой нефинансируемые государственные мандаты. Однако полевые исследования фиксируют наличие многочисленных случаев несоблюдения законной процедуры передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления без надлежащего финансирования.

Такого рода практика распространена как на региональном, так и на федеральном уровне. В числе **выявленных случаев обхода установленного порядка передачи федеральных государственных полномочий** необходимо, в частности, отметить фактическое возложение на органы местного самоуправления следующих государственных полномочий.

Регистрация (учет граждан по месту жительства/пребывания), часть технической процедуры которой осуществляется органами местного самоуправления поселений, является общей проблемой, однако наиболее остро она проявляется в северных территориях.

- У нас на северах это просто катастрофа. На уровне поселения регистрацию граждан мы осуществляем практически за свой счет. Мы сотрудничаем с УФМС, готовим документы и отправляем в районный отдел УФМС в Туруханск, а оттуда мы уже не можем добыть. Раньше на основании подготовленных нами документов, выписывали паспорта гражданам и пересылали нам. Но сейчас внутренние инструкции службы УФМС запрещают пересылку по почте... Возможно только личное получение этих документов. (глава поселения, Красноярский край).

По мнению большинства участников обсуждений, полномочия по регистрации граждан необходимо либо передавать для исполнения администрациям поселений в полном объеме, либо расширять штат Федеральной миграционной службы, вводя их представителей в поселениях.

Ведение похозяйственного учета (похозяйственных книг) администрациями поселений является устоявшейся практикой, хотя это, по сути, государственная функция и выполняется она без финансирования. Тем не менее, обычным является высказывание глав поселений о том, что *мы и так все ведем по факту* (Краснодарский край).

Осуществление прочих действий в рамках государственного статистического учета – путем многочисленных ежедневных запросов информации, нигде прямо не предусмотренных.

- Мы грузим обыкновенного экономиста в отделе анализа и прогнозирования, который как сможет, так и сделает. Поэтому вранье туда ушло, а государству наврала, в конце концов, статистика, что у нас на самом деле творится. У нас абсолютно кривая информация. Поэтому статистика – одна из самых лживых наук. (Красноярский край).

Учет и уведомление плательщиков местных налогов – к этой работе местные администрации подключены также практически во всех регионах исследования. Как правило, администрации поселений занимаются доставкой уведомлений о налогах, сбором денег и внесением их на счет налоговых органов, ведением базы данных налогоплательщиков.

Поскольку речь идет преимущественно о местных налогах – земельного и на доходы физических лиц, налоговики считают, что поселения работают в собственных интересах. Представители муниципальных образований, естественно, настаивают на законном оформлении передачи полномочий в этой сфере.

Содержание биотермических ям (скотомогильников), ненадлежащая эксплуатация и охрана которых чревата рисками эпидемий, т.е. чрезвычайных ситуаций, ответственность за предупреждение которых отнесена к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, также на практике возлагается на органы местного самоуправления, в том числе судебными решениями. Представители муниципального сообщества настаивают на пресечении подобной практики путем более четкой законодательной регламентации.

В качестве отдельных переданных полномочий участники экспертных групп рассматривают и осуществление поселениями **нотариальных действий**. По мнению некоторых участников экспертных групп, необходимо обеспечить государственное финансирование этих действий. В северных территориях также отмечается необходимость расширения перечня нотариальных действий, которые могут совершать поселения. Главы поселений мотивировали это тем, что, в случае отсутствия нотариуса на территории, эти функции выполняет юрист администрации поселения, причем без финансирования. Кроме того, нотариус на территории – фигура непостоянная.

Также в северных территориях (Красноярский край, Якутия) обозначается необходимость передачи поселениям в качестве отдельных государственных полномочий **записи актов гражданского состояния**: за справкой ЗАГСа жителям поселений приходится добираться 70-80 километров, а иногда и 300-400 км.

Перевозка (транспортировка) умерших к месту их погребения – в отличие от организации и финансирования погребения, содержания мест захоронения, данный вопрос и не отнесен к компетенции местного самоуправления, и не финансируется государством. Проблема этого нефинансируемого мандата поднималась в Новгородской области, равно как и проблема организации дезинфекции – данная функция в некоторых случаях переложена на муниципальные образования, хотя является, по сути, государственной.

Следует отметить, что **неформальная передача полномочий**, по мнению участников проведенных экспертных групп, **не ограничивается указанными выше случаями, а все более становится системой работы** государственных органов.

Участники экспертных групп – представители городских округов и муниципальных районов отмечают наличие проблемных вопросов, связанных с передачей отдельных государственных полномочий.

Полевые исследования фиксируют, помимо передачи государственных полномочий без финансирования, и комплекс проблем, связанных с **искажением законодательных принципов официальной передачи полномочий** органам местного самоуправления:

1. **Заниженные** (по отношению к реальному объему работы) **нормативы по численности сотрудников**, которые должны исполнять переданные государственные полномочия.

- Откуда берутся эти нормативы, как они формируются? Совершенно непонятно. Маленький пример – нам передали полномочия по делам несовершеннолетних. Есть рекомендации Министерства образования о том, что на 2500 детского населения должна быть одна единица. У нас в городе почти 20 тысяч детей. У нас, как было две единицы, так две единицы и осталось.

2. **Низкие нормативы уровня оплаты труда, а также обеспечения работы сотрудников**, исполняющих госполномочия. Вследствие этого по целому ряду госполномочий **муниципалитеты осуществляют доплаты таким работникам из своих средств**.

- Первое – непонятный расчет нормативов, которые берутся за основу.

Второе – берется наименьшая заработная плата. Так не должно быть.

Третье – по материальным затратам практически ничего в этом нормативе не присутствует. Все это ложится на муниципалитет.

Следующее – когда мы просим получить индексацию заработной платы, то нам утверждают, что в законах этого нет. Когда мы пытаемся, получив госполномочия, решить вопрос с минимальными затратами, и поручить это не муниципальным служащим, а учреждениям муниципальным, которые у нас по роду деятельности соприкасаются и параллельно могут эту работу с меньшими затратами осуществлять, - нас обязывают создавать дополнительные отделы, комитеты, управления или иное что-то, чтобы выполнять эти госполномочия.

Разновидностью этой проблемы является **неучет внутрирегиональных поправочных (северных) коэффициентов при расчете субвенций** и при оплате труда служащих, выполняющих переданные полномочия.

- Финансирование госполномочий идет из федерации, сколько дают республике, столько республика передает нам. Мы должны получать финансирование наших работников в полном объеме в зависимости от нашего географического положения. Например, в центральной Якутии коэффициент – 1,4-1,6, в Айхале – 2. Коэффициенты – разные, финансирование – одинаковое... (глава поселения, Республика Саха)

3. Отдельно эксперты указывают **на отсутствие** у органов местного самоуправления **механизмов участия в процедуре передачи госполномочий**, согласования их параметров. Участники экспертных групп полагают, что необходим механизм согласования размера субвенций с муниципальным образованием, которому передаются полномочия.

Большинство участников экспертных групп выступают за **сохранение возможности передачи полномочий по соглашениям**, поскольку этот механизм способствует большей гибкости и адекватности системы управления.

Поселения вынуждены передавать полномочия либо из-за низкой бюджетной обеспеченности, либо из-за отсутствия кадров для их выполнения. Согласно высказываниям респондентов, случаи принудительной передачи полномочий районом встречаются не очень часто, хотя в силу определенной финансовой зависимости поселений именно районы определяют реальную цену полномочий. Например, на вопрос главе поселения: «Если передаете району полномочия, то вместе с деньгами?» на одном из обсуждений последовал ответ: *«Точнее сказать, они их сами себе берут. Нам не дают».*

Важно отметить, что соглашениями зачастую передаются не полномочия, а вопросы местного значения – нередко фактическая передача полномочий происходит путем неформальных практик, никак юридически не фиксируемых.

По мнению многих глав поселений, они фактически сами осуществляют текущее выполнение полномочий районов – координируют работу и хозяйственное обеспечение подведомственных району школ, детских садов, фельдшерско-акушерских пунктов, амбулаторий, в то время как за районами остается принятие ключевых организационно-распорядительных и финансовых решений. Такая позиция отмечается в разных регионах. Для территорий с низкой плотностью расселения, большими расстояниями до райцентра подобная модель становится почти неизбежной.

- Главы поселений в сельских районах выполняют не только те полномочия, которые дает им федеральный закон, они связаны со всеми вопросами от рождения человека до его смерти. То есть, они работают, например, за участкового милиционера, и за фельдшера, и похоронами занимаются... В поселке, в селе, где 200, 300 или 500 человек, приходится заниматься всем ... (глава поселения, Якутия).

5. Формирование и функционирование органов местного самоуправления

Порядок формирования муниципальных органов

В исследованных регионах **стандартной моделью** формирования органов местного самоуправления является **избрание** представительного органа и главы муниципального образования **напрямую населением**. Лишь на некоторых территориях имеются следующие особенности:

- исполнение функций представительных органов поселений с численностью избирателей до 100 человек, сходами граждан (в Якутии таких поселений – 14, в Красноярском крае – 13, в Нижегородской области – 2, в Томской области и Дагестане – по 1);
- формирование представительных органов муниципальных районов из числа представителей поселений (все районы Ленинградской области, половина – в Карелии, незначительная часть районов Дагестана, Якутии и Красноярского края);
- избрание глав муниципальных образований представительными органами из своего состава (абсолютное большинство муниципалитетов Ленинградской и Саратовской областей, небольшое число – также в Карелии, Дагестане, Нижегородской и Свердловской областях, Красноярском и Приморском краях).

Результаты исследования показывают, что используемые варианты порядка формирования муниципальных органов неоднозначно оцениваются муниципальным сообществом. Как правило, отмечаются достоинства и недостатки каждой модели с выбором той или иной в качестве более приемлемой.

Эксперты (в частности, в Якутии) отмечали, что на **сходах граждан**, заменяющих представительные органы, зачастую возникает проблема с кворумом. В этой связи высказывалось мнение, что столь малочисленные поселения можно отнести к межселенным территориям.

Неоднозначно оценивается и **способ формирования представительных органов районов из числа делегатов поселений**. В регионах, где эта модель еще не использована, она зачастую воспринимается как желательная для глав поселений – последние полагают, что такая модель может усилить их влияние (Приморский край, Свердловская и Ярославская области). Однако в регионах, где подобная практика уже апробирована, она не дала автоматического усиления позиций поселенческого уровня. Очевидно, что наличие системы перераспределения финансовых ресурсов (через бюджетное выравнивание) делает поселения подконтрольными районам, независимо от порядка формирования их органов управления. Более того, именно рассматриваемая модель позволяет снизить влияние экономически сильных поселений.

В **Ленинградской области** переход к модели делегирования был инициирован областной властью, которая стремилась таким образом улучшить управляемость. Другой причиной могло быть стремление снизить влияние бывших муниципалитетов-городов (а также вообще городов, имеющих преобладающее население и ресурсную базу): при системе делегирования они получают равное с другими поселениями представительство в представительном органе муниципального района. Не случайно эксперты – представители городов-доноров (поселений) высказывались во время интервью в пользу изменения системы избрания представительных органов муниципальных районов (фактически – за учет численности населения при формировании представительного органа).

Практическая реализация этой модели еще больше встроила поселения в районные системы власти. Вместе с тем, вероятно, не прямые выборы депутатов представительных органов районов снизили конфликтность в отношениях по линии поселение – район, которая сегодня в области незначительна.

Противники системы делегирования отмечали ее асимметричность: равное число представителей имеют как поселения, где живет 50%, так и поселения, где живет 5% жителей района.

В части наделения полномочиями главы муниципального образования, большая часть участников обсуждений отмечала, что его прямое избрание населением наиболее предпочтительно: **выборность глав муниципальных образований** является наиболее **демократичным** способом формирования данного органа, повышает степень **независимости** муници-

пальных образований от органов государственной власти, либо, в случае поселений, от муниципальных районов.

Вместе с тем, некоторая часть респондентов высказалась за назначение главы вышестоящим руководителем (Курская, Свердловская, Архангельская области, Дагестан, Якутия). По их мнению, **выборы глав непосредственно населением** нередко позволяет прийти к власти **случайным** людям, **популистам, лицам, действующим в интересах определенных коммерческих структур либо семейно-клановых групп.**

Структура органов местного самоуправления

С участниками экспертных групп обсуждались три модели организации структуры муниципальных органов:

- модель **сильного мэра** (при которой глава муниципального образования возглавляет местную администрацию), которая остается наиболее распространенной, а во многих регионах – единственной;
- модель **сити-менеджера** (при которой глава муниципального образования – председатель представительного органа, а местную администрацию возглавляет нанимаемый по контракту управленец);
- модель **«три в одном»** (при которой глава муниципального образования возглавляет и администрацию, и представительный орган), используемую примерно в половине сельских поселений в регионах, охваченных исследованием.

Важно отметить, что многие эксперты воспринимают саму возможность выбора модели в качестве очевидного ресурса развития: у них есть возможность выбирать ту или иную форму, учиться на как на собственном, так и на чужом опыте. Некоторые из респондентов отмечали, что каждая из моделей имеет свои достоинства и недостатки, однако разнообразие само по себе является благом.

Модель **сильного мэра** воспринимается участниками обсуждений как рабочая, понятная и доказавшая свою пригодность. Во многих регионах, где с другими моделями (не считая «три в одном» в сельских поселениях) не знакомы (Новгородская, Архангельская, Ярославская, Курская области), респонденты затрудняются сравнивать модели, отмечая при этом, что их вполне устраивает существующая практика.

Менее однозначно восприятие модели сити-менеджера, которая используется в подавляющем большинстве муниципалитетов Ленинградской, Саратовской областей и районов Карелии, и получила достаточно широкое распространение в Красноярском, Приморском краях и Якутии. Такая модель имеет как сторонников, так и противников, причем группирующихся по региональному признаку (за – Карелия, Якутия, против – Красноярский край).

В Карелии модель с участием сити-менеджера была поддержана большинством участников обсуждения из числа глав муниципальных образований всех видов и представителей республиканской власти. Что касается позиции глав муниципальных образований, такого рода высказывания звучали как в западных (Приладожье), так и в восточных (Заонежье) частях Республики. Респонденты отмечают, что такая модель обкатана в большинстве муниципальных образований на районном уровне, и ее применение было бы полезным и на поселенческом уровне, где она пока не представлена. По их мнению, муниципальное управление – это отрасль профессиональной деятельности людей и здесь необходима определенная специализация.

В то же время, называются и **недостатки такого рода модели**, главные из которых:

- повышенная конфликтность отношений главы и руководителя администрации муниципального образования,
- нечеткость разграничения полномочий и ответственности между ними,
- непонимание населением подобной системы работы,
- возможность использовать эту модель в интересах выстраивания вертикали власти.

- Мы живем в России. Модель сити-менеджера может быть по принципу партийности, преданности. Вряд ли будет по принципу профессиональной пригодности. Это могут быть разные подходы. Эффективность этого менеджмента какая? (глава поселения, Республика Карелия)

- Когда глава администрации работает по контракту, а глава района выбирается населением, - мы с этой схемой столкнулись, и в 99%, исключая Сосновоборск, она кроме проблем нам ничего не принесла. В основном это уловка главы, как после первого срока избраться на второй, и после второго – на третий. (представитель администрации Красноярского края)

Эксперты отмечают ряд законодательных, организационных и других проблем связанных с функционированием модели с участием сити-менеджера. В их числе:

- смешение понятий главы муниципального образования и главы администрации вызывает путаницу в головах как населения, так и самих управленцев – необходимо развести эти термины (введя термин типа «руководитель» или «начальник» администрации);

- Население говорит, а что это такое – два главы? Кто из них глава, и кто главнее? Когда начинаешь объяснять им, что у нас есть избранный совет, и глава, избранный из совета, главнее, - причем он?

- нечеткое определение статуса главы муниципального образования; также ФЗ-131 не устанавливает, каким образом обеспечивается работа главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган;

- Обозначено одно: что это – высшее должностное лицо. Причем, дальше дается определение, что такое должностное лицо, что такое выборное должностное лицо. Получается так, что глава, избранный всем населением, - это выборное должностное лицо. Глава, избранный из состава представительного органа, хотя исполняет те же самые функции, но имеет совершенно другой статус. Здесь надо отрегулировать, чтобы было четко и понятно.

- недостаточная правовая регламентация пределов функциональной нагрузки главы администрации по контракту (сити-менеджера) и механизмов его подотчетности представительному органу;

- Именно наемный менеджер должен быть подотчетен и подконтролен представительному органу, коль скоро в представительный орган мы делегируем людей для решения местных вопросов под их ответственность. Эти вопросы должны быть определены точно. Придумывать ничего не надо. Потому что весь мир живет по этой системе. Председатели советов в коммунах в той же Финляндии. Их знают все.

- допускаемая законом, но в реальности малоэффективная возможность совмещения должностей глав двух муниципальных образований – района и поселения, в случае, если представительный орган района сформирован на основе делегирования поселениями и избрания главы из состава этого органа; предлагается исключить возможность совмещения.

- Сегодня в 131-м законе нигде не написано, что глава, который там исполняет полномочия на постоянной основе, не может быть здесь избранным главой района. Мы столкнулись с ситуациями, когда человек в одном лице совмещает сразу 5 позиций – и судебная практика подтвердила законность этого.

Относительно модели «три в одном» взгляды участников обсуждений также расходятся – одни считают, что возможность использования такой структуры органов должна быть не только у сельских поселений, но и других видов муниципальных образований (иногда отмечают – небольших).

- Такая модель была в Нерюнгри, работала нормально. С депутатами, с комитетами в такой модели мы работали спокойно, без разногласий. Все вопросы, которые выносили на сессию, мы предварительно рассматривали в комиссиях. На сессиях вопросы докладывала администрация, представители комитета. (Якутия)

Другие, напротив, считают, что эта модель вызывает перегрузку главы, способствует его коррумпированности, и от нее нужно двигаться к профессионализации работы председателя представительного органа сельского поселения.

- Притом, что у нас поселок на 2500 жителей, главе сельсовета совмещать работу председателя представительного органа невозможно. Тогда будет абсолютно в провальном состоянии хозяйствующее звено. Потому что в нашем быстро меняющемся законодательстве надо отслеживать все и идти в ногу...

Очевидно, эффективность модели связывается экспертами с численностью населения муниципального образования, которая не всегда зависит от его вида.

Что касается работы представительных органов, некоторые эксперты отмечают, что **депутаты представительных органов склонны чрезмерно вмешиваться в решение конкретных организационно-распорядительных вопросов**, предусматривать в уставах муниципальных образований за собой полномочия, которые не могут полноценно исполнить. Высказывалось мнение, что именно представительные органы (преимущественно в городах, обладающих ресурсами) становятся рассадниками коррупции, в них сосредоточена непрозрачная лоббистская деятельность. Причина тому – отсутствие каких-либо контрольных механизмов применительно к депутатскому корпусу, как на муниципальном, так и на государственном уровне.

Респондентам из местных администраций выход видится в установлении ограничительных барьеров для компетенции представительного органа с тем, чтобы исключить их вмешательство в чисто оперативные административные вопросы.

Отмечается также, что **Федеральный закон №131-ФЗ установил минимальные, но не максимальные пределы численности представительного органа**. Действующие депутаты склонны раздувать численность, принимая уставы, и чтобы сохранить свои места, и чтобы увеличить 10-процентную квоту на штатное депутатство. Так, в Петрозаводске исторически сложилась численность – 60 депутатов – и, несмотря на сомнительную эффективность такого решения, сам представительный орган на изменение устава в этой части, естественно, не идет.

Проблемы функционирования муниципальных органов

В отношении **организационной структуры управления** главы муниципальных образований в качестве ключевых барьеров для эффективной работы обозначали следующие проблемы:

- нехватку штатной численности аппарата, в том числе из-за недостатка финансовых средств и **жестких нормативов штатной численности, устанавливаемых субъектами Федерации**. Главы муниципальных образований констатировали **несоответствие между объемами работ, выполняемых работниками администрации, и их материальным вознаграждением**;
- **дефицит квалифицированных кадров**: главы муниципальных образований часто отмечали, что низкая заработная плата непривлекательна для специалистов, которые по этой причине предпочитают устраиваться в другие сферы. Высказывалось мнение (особенно в северных территориях), что федеральный закон предъявляет к уровню специалистов завышенные квалификационные требования, которые неприменимы к работникам администрации маленьких муниципальных образований;
- **отсутствие надлежащего технического обеспечения** (организационной техники, транспорта, средств связи, интернета).

Поэтому в качестве первоочередной задачи обозначается **системное, масштабное и регулярное обучение муниципальных кадров**, прежде всего, на государственном уровне. Эффективным выходом из сложившейся ситуации часть респондентов считает формирование института кадрового резерва.

6. Экономическая основа местного самоуправления

Ресурсная база муниципалитетов воспринимается их представителями как **явно недостаточная** для функционирования и развития муниципального образования. Бюджеты абсолютного большинства муниципальных образований являются дотационными (по оценке собственного положения представителями некоторых муниципальных образований, в частности, городских округов – искусственно дотационными). В настоящее время, налоговые доходы местных бюджетов недостаточны для покрытия их минимальных расходов, поэтому большое значение приобретает система выравнивания уровня бюджетной обеспеченности территорий.

Финансы

Участники экспертных групп выступают преимущественно за комбинированный подход, основанный на **сочетании отчислений от налогов, закрепленных за муниципалитетами на долгосрочной основе, и гарантированного государством финансового обеспечения минимальных потребностей местных бюджетов**. По их мнению, необходимо как стимулировать муниципальные образования к развитию своей налоговой базы, так и предоставить им больше возможностей для обеспечения собственными налоговыми источниками, и в то же время, обязательно соблюсти единый (хотя бы минимальный) стандарт оказания базовых муниципальных услуг даже на самых бедных территориях.

Консолидированной позицией участников экспертных групп является **критическое отношение к существующей налоговой системе**.

- Налоговая система запутана до безобразия. Она такая громоздкая, неповоротливая. Огромное количество требований присылают налоговые органы. За неуплату налогов – в администрацию, к которым мы вообще никакого отношения не имеем. Эти нюансы очень серьезные.

Оценивая нынешнее положение дел, главы муниципальных образований главной причиной своей бедности считают перевернутую с ног на голову **налоговую систему**, при которой доходные источники сосредотачиваются на федеральном уровне, а затем, по собственному, непрозрачному для низовых уровней усмотрению верховных властей часть из них передается в нижестоящие бюджеты.

Респонденты отмечают, что **поступления от местных налогов – земельного и на имущество физических лиц минимальны** и не играют существенной роли в финансовом обеспечении муниципальных образований. И хотя их собираемость постепенно растет ввиду юридического оформления земельно-имущественных отношений, поскольку само оформление требует значительных денежных и организационных затрат, ситуация в ближайшие годы существенно не изменится. Следовательно, нужно закреплять за муниципалитетами дополнительные налоги или отчисления от них.

- Все налоги, которые получает поселение, – это налоги такие, прозрачные. Налог на имущество, земельный налог. Его и нет как бы.

По мнению участников экспертных групп, **дополнительно передаваемые муниципалитетам налоги должны стимулировать экономическое развитие территории, чего сейчас не наблюдается**.

- Есть предприятия огромные. Например, газпромовские. Миллиардное имущество, а налог на имущество платят в Москву, хотя находятся на нашей территории.

Таким образом, в рамках существующей налоговой системы участниками экспертных групп чаще всего высказывались следующие предложения:

а) **увеличить долю отчислений от налога на доходы физических лиц** (например, до 50%);

б) ускорить введение налога на недвижимость;

в) закрепить за муниципалитетами отчисления от налога на прибыль, от природоресурсных платежей, от транспортного налога, от налога на вмененный доход.

г) использовать комплексные механизмы стимулирования муниципалитетов к развитию доходной базы:

- [В Вологодской области] установлен ежегодно прирост собственных доходов – 3%. Каждое муниципальное образование должно собственные доходы выдавать. Если этот рост от 3% до 10%, то эта вся сумма остается у муниципального образования на собственные расходы. Свыше 10% - начинают дифференцированно делиться. 50% – субъекту, а 50% – территории. Шкала установлена, но в любом случае есть интерес муниципального образования.

д) обеспечивать большую привязку налоговых источников к конкретной территории, что подразумевает уплату НДФЛ – по месту жительства и уплату налогов филиала юридического лица – по месту его нахождения, а не регистрации головного офиса;

е) учитывать «целевое назначение» налога и привязывать его к тому уровню бюджетной системы, который решает соответствующие вопросы:

- Можно ведь определить, что, если транспортный налог ушел на муниципалитет, то он должен быть использован по соответствующим полномочиям ... на дорожную деятельность.

Отмечают участники экспертных групп и необходимость навести порядок с налоговыми льготами (в сфере, по вопросу налоговых льгот). С одной стороны, государство не должно предоставлять налоговые льготы, влекущие выпадающие доходы у муниципалитетов. С другой стороны, перечень налоговых льгот для муниципальных организаций может быть расширен – нужно пресекать бессмысленную циркуляцию денег внутри бюджетной системы (налоги из местного бюджета идут в государственный, а оттуда поступают в форме трансфертов). В частности, предлагается, освободить муниципальные учреждения от уплаты поимущественных налогов, а органы местного самоуправления – государственной пошлины.

- Нам приходится платить налог за бюджетные учреждения. Пусть предприниматели платят налоги на имущество – те, кто зарабатывает. (Карелия)

- Самая большая проблема для муниципальных юристов - уплата госпошлины при обращении в суд. Налоговый кодекс освобождает нас от уплаты, когда мы обращаемся за защитой общественных и государственных интересов, но судьи не расценивают как защиту общественных интересов при обращении, когда мы взыскиваем деньги в бюджет города с недобросовестных арендаторов по имуществу, по земле. В ФЗ-131 есть статья о юрлицах. Можно было бы туда добавить. (руководитель правовой службы администрации Великого Новгорода)

В качестве важной проблемы называется также фактическое отсутствие у муниципальных органов доступа к налоговой информации. Эксперты предлагают ограничить налоговую тайну в части представления сведений органам местного самоуправления.

Представители муниципального сообщества отмечают серьезные проблемы, связанные с функционированием системы финансовой помощи муниципальным образованиям:

- зачастую муниципальные образования, имеющие наибольшую обеспеченность в расчете на 1 жителя по налоговым доходам, после учета дотаций имеют обеспеченность ниже среднего уровня;

- отсутствие стимулов к получению дополнительных собственных доходов, так как региональная власть уменьшает размер дотаций на такую же сумму;

- злоупотребления администраций районов, которым региональные власти делегируют распределение финансовой помощи поселениям.

Отмечая проблемы системы финансового выравнивания, эксперты не приходят к единому мнению о том, как ее необходимо усовершенствовать.

Одна часть респондентов считают, что необходимо **на некую среднесрочную перспективу (3-5 лет) фиксировать объем дотаций** из расчета на душу населения для обеспечения населения некоторым минимальным гарантированным объемом муниципальных услуг, а дополнительные собственные доходы направлять в бюджет развития (Курская, Новгородская, Томская области).

Другая часть респондентов настаивает на **определении минимальных финансовых нормативов** исполнения муниципальных полномочий и гарантированного обеспечения их государством (Карелия, Дагестан, Архангельская область).

Интересным представляется то, что помимо прямой финансовой помощи местным бюджетам, главы некоторых муниципальных образований (например, в Республике Карелия) указывают на **необходимость, эффективность и приемлемость возмездных форм финансовой поддержки – кредитов, займов, государственных гарантий по кредитам**. По их мнению, данные механизмы сейчас почти не работают, а они должны быть созданы и широко внедрены в практическую жизнь. А отсутствие залоговой базы не позволят муниципалитетам рассчитывать и на коммерческие кредиты.

Настаивают главы муниципальных образований и на более широком **выделении целевых денег на конкурсной основе**. По мнению участников экспертных групп, существующая **система целевых программ недостаточна по направлениям и нереалистична по возможности участия в ней**. Респонденты отмечают, что требования к участию в программах завышены, барьеры для многих муниципальных образований непреодолимы, в том числе из-за отсутствия средств на подготовку к участию в программах (в частности, на разработку проектно-сметной документации) – это по карману только богатым муниципалитетам. Претензии глав муниципалитетов касались моды на софинансирование - в условиях повальной дотационности местных бюджетов она обесмысливается и становится дополнительным барьером для участия в целевой программе.

Также отмечается: введенная в Бюджетном кодексе **система определения уровня дотационности муниципального образования** чревата неоправданными ограничениями для муниципалитетов. Средства ФЦП, РЦП учитываются в объеме дотаций, при этом 10 % дотаций влекут за собой ограничения на ФОТ аппарата управления муниципалитетов, а 30% – на возможность принимать на себя дополнительные расходные обязательства. Сегодняшний механизм расчета дотаций **создает почву для манипуляций процентом дотационности**.

Отдельно муниципалитеты заостряют внимание на необходимости компенсировать **расходы, связанные с установлением заниженных тарифов на услуги организаций ЖКХ**.

- По вине субъекта федерации наши коммунальные предприятия несут убытки. Они ограничивают экономически обоснованный тариф. В законе написано, что тот, кто принял эту норму, тот должен компенсировать затраты. Раз субъект федерации говорит, что вы не можете 5 рублей установить на воду, а только 4-50, то 50 копеек должен доплачивать тот, кто это правило выдумал.

Имущество и земля

Сфера земельно-имущественных отношений рассматривается участниками экспертных групп как конфликтная и проблемная.

В качестве **ключевых проблем** обозначаются следующее:

- поселения и городские округа оказались лишены полномочий (или сильно ограничены в этом) по распоряжению землей, собственность на которую не разграничена; это, как отмечается, например, в Краснодарском крае, привело к уменьшению платежей за аренду земли и земельного налога;

- муниципальное имущество по-прежнему сконцентрировано в основном на районном уровне, муниципальные районы крайне неохотно передают его поселениям (особенно если имущество предназначено для решения вопросов местного значения, которые у районов и поселений частично пересекаются, например, в сфере культуры, спорта, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций);

- поселениям передан большой объем имущества, требующего экстренного капитального ремонта, находящегося в аварийном либо предаварийном состоянии. Это фактически возлагает на поселения дополнительное финансовое обременение, которое они за счет своих средств при существующем в стране распределении доходных источников не могут полностью покрыть. В связи с этим поселения вынуждены сокращать финансирование по другим направлениям;

- действующее законодательство не позволяет определить муниципальное образование, в собственность которого должен перейти неделимый объект. Например, такая ситуация складывается во время передачи в муниципальную собственность поселений сетей и предприятий электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, обслуживающих население нескольких поселений;

- несмотря на решение Конституционного суда России, фактически продолжает действовать закрытый список имущества, которое может находиться в муниципальной собственности.

Муниципальный заказ

Консолидированной позицией участников экспертных групп является критическое отношение к существующей системе закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд. По мнению муниципального сообщества, **усиление формальных требований к размещению муниципального заказа (в частности, введение обязательных торгов) не сократило расходы бюджетов, а только осложнило работу муниципальных органов.**

Эксперты отмечают, что обязательное проведение аукционов часто бессмысленно ввиду отсутствия конкурентной среды, а когда она даже есть – поставщикам товаров, работ, услуг легче договориться друг с другом и распределить между собой лоты. Поэтому чаще аукционы приводят только к замедлению или срыву исполнения муниципальных функций, снижению их качества, лишению муниципалитетов гибкости в работе и механизмов контроля за эффективностью использования средств.

- На этом рынке (муниципального заказа – ред.) стали работать дельцы. У них нет ничего – только лицензия и ручка. Он выиграл конкурс – и не выполняет до конца года. А у меня только по окончании года (когда он уже не выполнил) возникает основание что-то к нему предъявить и потребовать. На суд – еще минимум полгода. А услуги уже нет.

По мнению участников экспертных групп, процедуры размещения муниципального заказа должны быть упрощены, поскольку Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ дал эффект, противоположный своим задачам – высказывалось даже мнение, что сегодня это *самый коррупциогенный закон.*

7. Государственный контроль системы местного самоуправления

Представителей муниципального сообщества объединяет критическое отношение к сложившейся системе государственного контроля местного самоуправления, **которую они считают гипертрофированной.** В большинстве регионов отмечают, что **запросы информации** поступают из государственных органов в большом количестве (несколько запросов в день на одного сотрудника органа местного самоуправления), часто дублируют друг друга, бессистемны и нередко подменяют собой обращение к государственной статистике.

- Мы занимаемся перепиской. Из одного министерства приходит запрос по какому-то поводу. Из другого министерства приходит по этому же поводу еще один запрос. Мы пишем туда и туда одно и то же.

Еще больше трудностей вызывают **бесконечные проверки муниципалитетов**.

- Они сказали, что раз провозгласили, что малый бизнес проверять не будем, а нам нужно проверки делать. Поэтому будем к вам ходить еще в четыре раза больше. Опять спасибо бизнесу получилось.

Участники экспертных групп отмечают, что **контролирующие органы** зачастую, по сути, **выходят за пределы своей компетенции**:

- не предъявляют основания для проведения проверок;
- вторгаются в сферу контроля использования собственно муниципальных, а не только федеральных и региональных денег;
- оценивают не только законность, но и целесообразность осуществления тех или иных действий муниципального образования.

Перечень основных проверяющих служб, (по мнению представителей муниципального сообщества?), выглядит следующим образом:

- Прокуратура (на нее работники муниципальных органов возлагают основную ответственность за избыточные проверки);
- Роспотребнадзор (проверяют вывоз мусора);
- Пожарный надзор;
- Ростехнадзор (проверяют котельные);
- Росэнергонадзор;
- Росприроднадзор (проверяют свалки, вывоз мусора);
- Горный надзор (проверяют ямы, канавы);
- Жилищные инспекции;
- ГИБДД (проверяют состояние дорог, дорожные знаки);
- ОБЭП;
- Фонд социального страхования;
- Налоговая служба.

- Первая приставка «Рос», потом «серединка» и последние 6 букв – «надзор». Вот это сегодня наш бич!

Несовершенство методов государственного контроля, по мнению муниципального сообщества, приводит к снижению его эффективности и бессмысленным затратам организационных, трудовых и бюджетных ресурсов.

- На практике получается, что власть сама себя изживает. Теряется здравый смысл, элементарная целесообразность. Прокуратура думает только о формальном исполнении закона, а не об эффективном оказании публичных услуг жителям. Транспортная инспекция – только о том, как наказать виновных, но никак не о качестве перевозок. Координация работы различных государственных органов отсутствует, нет единства государственной политики!

Выход некоторые участники экспертных групп видят в том, чтобы основания для проверок органов местного самоуправления были бы соответствующим образом закреплены законодательно, чтобы была определена оптимальная периодичность проведения данных проверок, а также, чтобы был создан единый проверяющий орган, который был бы обладал полномочиями контроля над муниципальными образованиями.

8. Местное самоуправление как ресурс развития

Участники экспертных групп полагают, что местное самоуправление является институтом, от эффективной работы которого напрямую зависит и экономическое, и социокультурное развитие территории. В то же время, чтобы данный потенциал превратился в реальную практику, необходимо коренным образом изменить значимость самого местного самоуправления и подходы к его развитию.

Эксперты отмечают низкую степень муниципальной активности самих граждан. Поэтому нашему местному самоуправлению недостает реальных субъектов, которыми могут быть собственно жители и организационно сплоченные местные сообщества. В качестве причин пассивности населения называют как советские традиции иждивенчества, так и снижение социальной солидарности в постсоветские годы.

Ментальность так сформировалась в позднесоветский период. К сожалению, население молодого возраста выпущено вообще государством. Нет никакой идеологии: ни креста, ни царя в голове – ничего. Вообще не участвует ни в какой жизни – ни в жизни муниципалитетов, нигде.

Участники экспертных групп настаивают на активной роли государства и местных администраций в деятельности по вовлечению людей в непосредственное осуществление местного самоуправления. Эксперты отмечают, что самоуправление будет иметь в своем распоряжении **ресурс деятельной поддержки жителей, если они будут видеть живые результаты своей активности.**

Если люди приходят и видят, что способен решить вопрос, то активность сразу возрастает.

Эксперты считают необходимым проведение государством информационных кампаний для населения. Только тогда проснется активность снизу. Пока же того, что делается явно недостаточно.

- Те статьи в прессе, в журналах, которые есть, - они больше рассчитаны на профессионалов, нежели на простого рядового гражданина. Сегодня я совершенно по нашему центральному телевидению не вижу передач на тему местного самоуправления. Если мы не займемся сейчас просветительской работой, мы очень долго не получим должного эффекта от местного самоуправления.

Несмотря на то, что на данный момент система местного самоуправления развита довольно слабо, участники исследования испытывают сдержанный оптимизм относительно возможных перспектив ее развития. **Активизация населения, государственная поддержка муниципалитетов, усиление их ресурсной базы способны вывести наше местное самоуправление на принципиально новый уровень.** А это – залог повышения эффективности социальной и коммунальной сферы, а следовательно, – и **роста качества жизни российских граждан.**

Сведения об исследовании

Полевые исследования проведены в июне-декабре 2008 г. в рамках исследовательского проекта Института современного развития «Местное самоуправление в России: нынешнее состояние и пути развития» силами Центра политических технологий. В качестве основного метода исследования было избрано проведение экспертных и фокус-групп, выявляющих и анализирующих позицию и мотивацию основных субъектов, участвующих в осуществлении местного самоуправления либо плотно соприкасающихся с его осуществлением.

Исследования проводились в 16 регионах России:

| | |
|---|--|
| Северо-Западный федеральный округ (пилотный проект): <ul style="list-style-type: none">• Санкт-Петербург• Ленинградская область• Республика Карелия• Новгородская область• Архангельская область | Южный федеральный округ <ul style="list-style-type: none">• Краснодарский край• Республика Дагестан |
| Центральный федеральный округ: <ul style="list-style-type: none">• Ярославская область• Курская область | Приволжский федеральный округ <ul style="list-style-type: none">• Нижегородская область• Саратовская область |
| Уральский федеральный округ <ul style="list-style-type: none">• Свердловская область | Сибирский федеральный округ <ul style="list-style-type: none">• Томская область• Красноярский край |
| Дальневосточный федеральный округ <ul style="list-style-type: none">• Республика Саха (Якутия);• Приморский край. | |

В каждом их регионов **в выборку включены:** городские округа (крупные и малые); муниципальные районы; сельские и городские поселения.

Фокус-группы

Участниками фокус-групп стало непосредственно население – жители различных муниципальных образований, носители права на участие в местном самоуправлении и одновременно выступающие в качестве реципиентов публичных услуг, оказываемых органами муниципальной власти. Для выявления общественного мнения в различных населенных пунктах как урбанизированных, так и аграрных каждого их регионов была проведена серия из 9 фокус-групп.

Специальными участниками фокус-групп стали 3 категории граждан, отличающихся специфическими характеристиками:

- представители малого и среднего бизнеса, имеющие наиболее плотный деловой контакт с местной властью по вопросам организации экономической деятельности;

- лидеры некоммерческих организаций, активно участвующие в социальной жизни местного сообщества;
- журналисты и руководители средств массовой коммуникации, наиболее информированные о происходящих на местах процессах.
- Всего исследование включало проведение 80 фокус-групп с населением.

Экспертные группы

Участники экспертных групп:

- главы муниципальных администраций, депутаты представительных органов и главы администраций муниципальных образований, иные работники органов местного самоуправления;
- представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации, непосредственно ответственные за взаимодействие с органами местного самоуправления (как по общим вопросам, так и по конкретным – финансы, экономика, земля и имущество, образование, здравоохранение, культура, спорт и молодежная политика, социальная защита и поддержка, жилищно-коммунальное хозяйство, безопасность, архитектура и градостроительство).

Все они выступают здесь как эффективные эксперты-практики. Учитывая различие интересов и позиций представителей различных видов муниципальных образований – поселений, районов, городских округов, а также региональных властей – обсуждение с ними проводилось преимущественно обособленно от коллег.

Всего в рамках исследования было проведено 65 обсуждений на экспертных группах.

Анкетный опрос

Участникам экспертных групп из числа глав и депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих было также предложено принять участие в анкетном опросе, фиксирующем социально-демографические характеристики и ценностные ориентации представителей муниципального сообщества. В опросе согласились принять участие 414 респондентов.

Выборка регионов

Выборка регионов формировалась таким образом, чтобы обеспечить представительство территорий с самыми разными географическими, экономическими и политическими характеристиками; ментальными установками жителей; плотностью населения и расселения, особенностями организационной, территориальной и финансовой структуры местного самоуправления; территорий, находящихся на разных стадиях реализации Федерального закона №131-ФЗ.

Базовые характеристики представлены в приведенной ниже таблице.

Приложение: Основные характеристики регионов полевых исследований

| Регион | С.Петербург | Ленинградская обл | Карелия | Новгородская обл | Архангельская обл | Ярославская обл | Курская обл | Краснодарский край | Дагестан | Нижегородская обл | Саратовская обл | Свердловская обл | Томская обл | Красноярский край | Саха (Якутия) | Приморский край |
|--|-------------|-------------------|----------|------------------|-------------------|-----------------|-------------|--------------------|-----------|-------------------|-----------------|------------------|-------------|-------------------|---------------|-----------------|
| Территория , тыс. кв. км. | 1,4 | 85,3 | 172,4 | 55,3 | 587,4 | 36,4 | 29,8 | 76 | 50,3 | 74,8 | 100,2 | 194,8 | 316,9 | 2 339 | 3 103 | 165,9 |
| Население , тыс. чел. на 01.01.2008 | 4 568 | 1 633 | 690 | 652 | 1 271 | 1 315 | 1 162 | 5 121 | 2 687 | 3 359 | 2 583 | 4 395 | 1 034 | 2 890 | 951 | 1 995 |
| Плотность населения , чел. на кв. км. | 3262,9 | 19,1 | 4,0 | 11,8 | 2,2 | 36,1 | 39,0 | 67,4 | 53,4 | 44,9 | 25,8 | 22,6 | 3,3 | 1,2 | 0,3 | 12,0 |
| Уровень урбанизации (%/%сел/город насел) | 0/100 | 34/66 | 24/76 | 29/71 | 27/73 | 18/82 | 36/64 | 47/53 | 58/42 | 21/79 | 26/74 | 17/83 | 31/69 | 24/76 | 35/65 | 25/75 |
| Количество городов | 1 | 31 | 13 | 10 | 8 | 11 | 10 | 26 | 10 | 28 | 18 | 47 | 5 | 23 | 13 | 11 |
| Количество пгт | 0 | 32 | 44 | 15 | 31 | 13 | 23 | 21 | 19 | 62 | 27 | 26 | 2 | 39 | 55 | 46 |
| Количество сельских нас. Пунктов | 0 | 2882 | 751 | 3792 | 4000 | 6024 | 2722 | 1717 | 1604 | 4796 | 1782 | 1796 | 576 | 1701 | 590 | 702 |
| Общий объем ВРП , млн. руб., 2006 | 811 704 | 265 404 | 86 402 | 73 203 | 206 406 | 156 478 | 100 482 | 465 872 | 118 298 | 380 921 | 200 724 | 655 026 | 186 506 | 585 879 | 205 846 | 208 858 |
| Размер ВРП на душу населения , тыс. руб., 2006 г. | 177,3 | 161,7 | 124,2 | 110,6 | 160,5 | 118,1 | 85,3 | 91,3 | 44,6 | 112,6 | 77,1 | 148,7 | 180,4 | 202 | 216,6 | 103,7 |
| Доля сельск. хозяйства в ВРП, % | 0 | 7,4 | 5,7 | 8,4 | 5,6 | 5 | 14 | 14,8 | 21 | 5 | 13,7 | 3,9 | 4,1 | 4,1 | 4 | 12,8 |
| Доля промышленности в ВРП, % | 32,8 | 49,9 | 41,8 | 44,5 | 48,1 | 40,3 | 42 | 25,4 | 21,5 | 40,9 | 38,4 | 45 | 54,7 | 65,5 | 51,3 | 19,2 |
| Доля сферы услуг в ВРП, % | 38,9 | 28,1 | 30,9 | 29,2 | 27,7 | 34 | 21 | 40,1 | 38,7 | 30,7 | 28,4 | 33,1 | 20,9 | 15,6 | 19,1 | 43,3 |
| Размер бюджета , млн. руб., 2007 | 278 055 | 36 380 | 16 409 | 11 585 | 30 004 | 23 028 | 17 543 | 78 498 | 33 887 | 60 152 | 34 383 | 97 525 | 22 304 | 106 278 | 55 901 | 39 561 |
| Бюджетная обеспеченность на душу населения, тыс. руб. в год | 68 | 25 | 27 | 19 | 26 | 19 | 16 | 18 | 18 | 19 | 15 | 25 | 25 | 43 | 77 | 22 |
| Доля фед. помощи в структуре доходов бюджета, млн. руб./%. | 13 438/5 | 5 177/14 | 4 862/30 | 3415/29 | 10 527/35 | 4 519/20 | 5 015/29 | 18 699/24 | 27 256/80 | 10 999/18 | 10 011/29 | 11431/12 | 5 705/26 | 23 205/22 | 22 792/41 | 14 473/37 |
| Средняя зарплата , 2007, тыс. руб. | 17,5 | 13,1 | 13,3 | 11 | 14,4 | 11,2 | 8,8 | 10,2 | 5,7 | 10,3 | 9,1 | 13,9 | 14,4 | 15,5 | 19,4 | 13,1 |

| Регион | С.Петербург | Ленинградская обл | Карелия | Новгородская обл | Архангельская обл | Ярославская обл | Курская обл | Краснодарский край | Дагестан | Нижегородская обл | Саратовская обл | Свердловская обл | Томская обл | Красноярский край | Саха (Якутия) | Приморский край |
|---|-------------|--|-------------|--|--|-----------------|----------------|--|---|---|---|----------------------|----------------------|---------------------------------------|---------------|----------------------|
| Ментальность населения** | Либеральная | Умеренно-либеральная (сильно дифференцирована) | Либеральная | Либеральная в городе, консервативная на селе | Умеренно-либеральная (сильно дифференцирована) | Либеральная | Консервативная | Консервативная в политике, либеральная – в экономике | Консервативная в политике, умеренно-либеральная – в экономике | Либеральная в городе, консервативная в селе | Либеральная в городе, консервативная в селе | Умеренно-либеральная | Умеренно-либеральная | Либеральная (сильно дифференцирована) | Неоднородная | Умеренно-либеральная |
| Оценка демократичности региона (место)*** | 4-6 | 16-18 | 7-8 | 13-15 | 7-8 | 13-15 | 76-77 | 45-55 | 64-68 | 4-6 | 45-55 | 2 | 31-34 | 4-6 | 45-55 | 59-63 |
| Количество мун. образований | 111 | 222 | 127 | 221 | 229 | 112 | 540 | 426 | 758 | 662 | 439 | 93 | 140 | 581 | 446 | 179 |
| Количество городских округов | - | 1 | 2 | 1 | 7 | 3 | 5 | 10 | 10 | 4 | 4 | 67 | 4 | 18 | 2 | 12 |
| Число/доля жителей гор.округов, тыс. чел./%, 01.01.2008 | - | 89/5 | 299/43 | 216/33 | 737/58 | 859/65 | 594/51 | 2099/41 | 1099/41 | 1716/51 | 888/34 | 4327/98 | 671/64 | 1927/66 | 320/33 | 1319/66 |
| Количество городов-МО до ФЗ-131 | 10 | 9 | 3 | 1 | 6 | 2 | - | 12 | 10 | 15 | 2 | 39 | 4 | 25 | 1 | 8 |
| Количество гор. поселений | - | 62 | 22 | 21 | 24 | 12 | 27 | 27 | 8 | 79 | 42 | 5 | 3 | 35 | 49 | 28 |
| Количество сельс. поселений | - | 142 | 87 | 178 | 179 | 80 | 480 | 352 | 698 | 531 | 355 | 16 | 117 | 484 | 361 | 117 |
| Индекс укрупнения поселений***** | - | 1,2 | 1,3 | 1,5 | 1,3 | 2,6 | 1,0 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,6 | 25,1 | 1,6 | 1,0 | 1,0 | 1,9 |
| Наличие поселений как МО до ФЗ-131 | - | +1 | - | - | - | - | +501 | - | +688 | +508 | - | - | - | +468 | - | - |
| Количество муниципальных районов | - | 17 | 16 | 21 | 19 | 17 | 28 | 37 | 42 | 48 | 38 | 5 | 16 | 44 | 34 | 22 |
| Наличие районов как МО до ФЗ-131 | +111 | +17 | +15 | +21 | +19 | +17 | - | +33 | +41 | +48 | +38 | +28 | +16 | +42 | +34 | +22 |
| Количество межселенных территорий* | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4 | 23 | 2 |
| Дата полной передачи поселениям полномочий* | 01.01.06 | 01.01.06 | 01.01.08 | 01.01.08 | 01.01.09 | 01.05.08 | 01.01.06 | 01.01.08 | 01.01.06 | 01.01.08 | 01.01.09 | 01.01.09 | 01.01.09 | 01.01.06 | 01.01.06 | 01.01.06 |

| Регион | С.Петербург | Ленинградская обл | Карелия | Новгородская обл | Архангельская обл | Ярославская обл | Курская обл | Краснодарский край | Дагестан | Нижегородская обл | Саратовская обл | Свердловская обл | Томская обл | Красноярский край | Саха (Якутия) | Приморский край |
|--|-------------|-------------------|---------|------------------|-------------------|-----------------|-------------|--------------------|----------|-------------------|-----------------|------------------|-------------|-------------------|---------------|-----------------|
| К-во поселений, где функции предст. органов выполняют сходы, %* | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 13 | 14 | 0 |
| Доля районов, где предст. органы формируются поселениями* | - | 100 | 50 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 2 | 9 | 0 |
| Доля МО, где глава выбирается населением/предст. органом:* | 30/70 | 3/97 | 93/7 | 100/0 | 100/0 | 100/0 | 100/0 | 100/0 | 89/11 | 87/13 | 2/98 | 97/3 | 100/0 | 93/7 | 100/0 | 98/2 |
| Доля МО, где глава возглавляет только предст. орган/только адм-цию/ «3 в одном»**: | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Городские округа | 88/12/0 | 100/0/0 | 50/50/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 10/90/0 | 20/80/0 | 0/100/0 | 25/75/0 | 8/92/0 | 25/75/0 | 11/89/0 | 0/100/0 | 25/75/0 |
| - Городские поселения | | 94/6/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 100/0/0 | 0/100/0 | 100/0/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 12/88/0 | 0/100/0 | 4/96/0 |
| - Сельские поселения | | 96/0/4 | 0/100/0 | 0/0/100 | 0/64/36 | 0/55/45 | 0/13/87 | 0/41/59 | 100/0/0 | 0/65/35 | 65/0/35 | 0/12/88 | 0/30/70 | 4/59/37 | 0/0/100 | 3/41/56 |
| - Муниципальные районы | | 100/0/0 | 81/19/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 57/43/0 | 0/100/0 | 90/10/0 | 0/100/0 | 0/100/0 | 11/89/0 | 3/97/0 | 0/100/0 |
| Доля расходов МО в консолид. бюджете субъекта РФ, % | Нет данных | 42 | 30 | 42 | 33 | 50 | 31 | 33 | 13 | 32 | 31 | 39 | 31 | 39 | 20 | 29 |
| Доля бюджетов поселений в консолид. бюджетах муниципальных районов, % | - | 28,7 | 10,8 | 0 | 12,3 | 9,1 | 26,3 | 16,9 | 14 | 11,1 | 0,8 | 0 | 18 | 14,5 | 18,7 | 16,9 |

В таблице использованы данные Центральной базы статистической информации Росстата России, «Справочника административно-территориального деления и муниципального устройства субъектов Российской Федерации» (ГНИУ «Совет по изучению производительных сил», составитель – Жуков А.И.).

* Сведения Министерства регионального развития Российской Федерации по итогам 2007 года.

** Использована разработанная авторами условная классификация на основе данных в открытых источниках, с учетом данных опроса ООО «Башкирова и партнеры» (по заказу ИНСОР), а также информации проведенных в рамках настоящего исследования фокус-групп и экспертных групп. Под **либеральным менталитетом** здесь понимается проявление в регионе явно в большей степени, чем в среднем по России, ориентаций на ценности рыночной экономики, демократии, свободы и самоорганизации граждан. Под **консервативным (традиционалистским) менталитетом** - проявление тех же ориентаций в явно в меньшей степени, чем в среднем по России; предпочтения ими традиционного политического и экономического уклада.

*** Использован экспертный рейтинг демократичности регионов за 2003-2007 гг., подготовленный Московским Центром Карнеги

**** Отношение суммы поселковых и сельских советов к сумме городских и сельских поселений.+