

СТАТЬИ

УДК 330:352
DOI 10.17513/fr.43545

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Задорина М.А., Руколеев В.А.

*ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург,
e-mail: zadorina_ma@usue.ru*

Предметом исследования выступают основные тенденции развития местного уровня публичного управления в современной России. Материалы исследования – научные работы в области экономики, политологии, социологии и права, нормативные правовые акты, информационно-аналитические материалы органов власти и данные официальной статистики, результаты экспертного интервью. Методологическую базу исследования составляют анализ, синтез, индукция, дедукция, наблюдение и сбор фактов, графический и социологический методы, а также междисциплинарный подход. Особое внимание уделено достоинствам и недостаткам двухуровневой модели местного самоуправления. Установлено искусственное завышение показателей численности городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов в данных официальной статистики. Выявлены предпосылки преобразования муниципальных районов, городских и сельских поселений в городские и муниципальные округа. Проведен анализ причин уменьшения численности муниципальных чиновников. Обосновано, что расширение юрисдикции органов местного самоуправления в связи с увеличением территорий муниципальных образований, созданных на базе муниципальных районов, городских и сельских поселений, ведет к увеличению численности получателей муниципальных услуг, приходящихся на одного муниципального служащего и, как следствие, снижению их доступности в местностях с низкой плотностью населения. Сделано предположение об унификации муниципальных образований ввиду сокращения их видовой многообразия в ближайшей перспективе. Сделан вывод о том, что процесс постепенного огосударствления местного самоуправления, сопровождающийся активным вмешательством органов государственной власти в процессы их формирования и деятельности, приведет к необходимости пересмотра основ всей системы публичного управления в стране.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные служащие, органы местного самоуправления, публичная власть, публичное управление

MAIN TRENDS IN PUBLIC GOVERNANCE AT THE MUNICIPAL LEVEL

Zadorina M.A., Rukoleev V.A.

Ural State University of Economics, Yekaterinburg, e-mail: zadorina_ma@usue.ru

The subject of the study is the main trends in the development of the local level of public administration in modern Russia. The material for the study was the scientific works of scientists in the field of economics, political science, sociology and law, normative legal acts, information and analytical materials of government authorities and official statistics data, the results of the expert interview. The methodological basis of the research consists of analysis, synthesis, induction, deduction, observation and collection of facts, graphic and sociological methods, as well as an interdisciplinary approach. Special attention is paid to the advantages and disadvantages of the two-tier model of local government. An artificial overestimation of the number of urban districts with intra-urban division and intra-urban areas in official statistics data has been established. The prerequisites for the transformation of municipal districts, urban and rural settlements into urban and municipal districts are revealed. The analysis of the reasons for the decrease in the number of municipal officials is carried out. It is proved that the expansion of the jurisdiction of local governments in connection with the increase in the territories of municipalities created on the basis of municipal districts, urban and rural settlements lead to an increase in the number of recipients of municipal services per municipal employee, and as a result, a decrease in their accessibility in areas with low population density. The assumption is made about the unification of municipalities due to the reduction of their species diversity in the near future. It is concluded that the process of gradual nationalization of local self-government, accompanied by active intervention of public authorities in the processes of their formation and activity, will lead to the need to review the foundations of the entire system of public administration in the country.

Keywords: local government, municipal employees, local government bodies, public authority, public administration

О системе публичного управления в России и месте органов местного самоуправления в этой системе говорят уже не одно десятилетие. Одни предлагают дать больше самостоятельности и прав органам местного самоуправления, другие – приблизить систему местного управления к государственной. Вместе с тем после конституционной реформы 2020 г. наступил новый этап в развитии

российской системы публичного управления, призванный выстроить единую сильную вертикаль власти в стране в условиях социально-экономической нестабильности и обострения международно-политической обстановки.

Цель исследования – выявить и раскрыть основные тенденции в публичном управлении на муниципальном уровне в современной России.

Материалы и методы исследования

Материалами для исследования послужили научные работы в области экономики, социологии, политологии и права, нормативные правовые акты (федеральное законодательство о местном самоуправлении, законодательные акты субъектов Российской Федерации о границах муниципальных образований, уставы муниципальных образований и муниципально-правовые акты о внесении в них изменений), информационно-аналитические материалы органов власти и данные официальной статистики, результаты экспертного интервью с выборными должностными лицами и муниципальными служащими органов местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области (июнь 2023 г., N = 11). В основе настоящего исследования лежит междисциплинарный подход, позволяющий интегрировать достижения экономических, социологических, политических и юридических наук в вопросах изучения местного уровня публичного управления. Методологическую базу исследования составляют анализ, синтез, индукция, дедукция, наблюдение и сбор фактов, а также социологический и графический методы.

Результаты исследования и их обсуждение

В настоящее время в Российской Федерации наблюдается тенденция отказа от двухуровневой модели местного самоуправления. Напомним, что такая модель в современной России изначально была предусмотрена для небольших населенных пунктов сельского и городского типов, из территорий которых были образованы сельские и городские поселения, а из их территорий – территории муниципальных районов. Безусловным достоинством этой модели выступает широкая сеть органов местного самоуправления, которые в обязательном порядке создаются в каждом муниципальном образовании, т.е. как в поселениях, так и в муниципальных районах. При этом добраться до административного центра поселения и обратно каждый его житель может в течение рабочего дня пешком, а до административного центра муниципального района и обратно – на транспорте. В конце прошлого века, когда система местного самоуправления стала возрождаться в обновленном российском государстве, предполагалось, что органы местного самоуправления поселений и муниципальных районов в своей деятельности будут взаимодополнять друг друга. В связи с этим часть

вопросов местного значения находится в ведении исключительно поселений, часть – в ведении и поселений, и муниципальных районов, часть – в ведении исключительно муниципальных районов. Однако на практике полное или частичное дублирование полномочий по решению вопросов местного значения приводит к тому, что они решаются неэффективно или не решаются вовсе, так как органы местного самоуправления поселений ждут, что их решением займутся органы местного самоуправления муниципального района, и наоборот. Бывали случаи, когда органы местного самоуправления муниципальных районов решение находившихся в их исключительном ведении вопросов местного значения пытались переложить на органы местного самоуправления поселений.

Помимо муниципальных районов и поселений двухуровневая модель организации местного самоуправления характерна и для городских округов с внутригородским делением, и входящих в их состав внутригородских районов как самостоятельных муниципальных образований. Основываясь на данных официальной статистики, можно прийти к выводу, что количество городских округов с внутригородским делением за последние два года увеличилось втрое (рис. 1).

Если верить цифрам, то помимо Махачкалы, Самары и Челябинска еще один городской округ с внутригородским делением появился в Кировской области, один – в Республике Ингушетия, еще четыре – в Забайкальском крае. Однако в действующих редакциях региональных законов о границах муниципальных образований в этих субъектах Российской Федерации нет ни слова об образовании на территории этих регионов городских округов с внутригородским делением, как и внутригородских районов. Анализ муниципально-правовых актов в Реестре уставов муниципальных образований Минюста России также не выявил ни одного городского округа с внутригородским делением и ни одного внутригородского района в указанных выше регионах. Следовательно, численность городских округов с внутригородским делением осталась неизменной, как и численность внутригородских районов. Это заставляет задуматься о плюсах и минусах внедрения двухуровневой модели местного самоуправления в городских округах. А.В. Ильиных отмечает, что весьма затруднительно разграничить имущество и полномочия между внутригородскими районами и самим городским округом с внутригородским делением [2, с. 106].

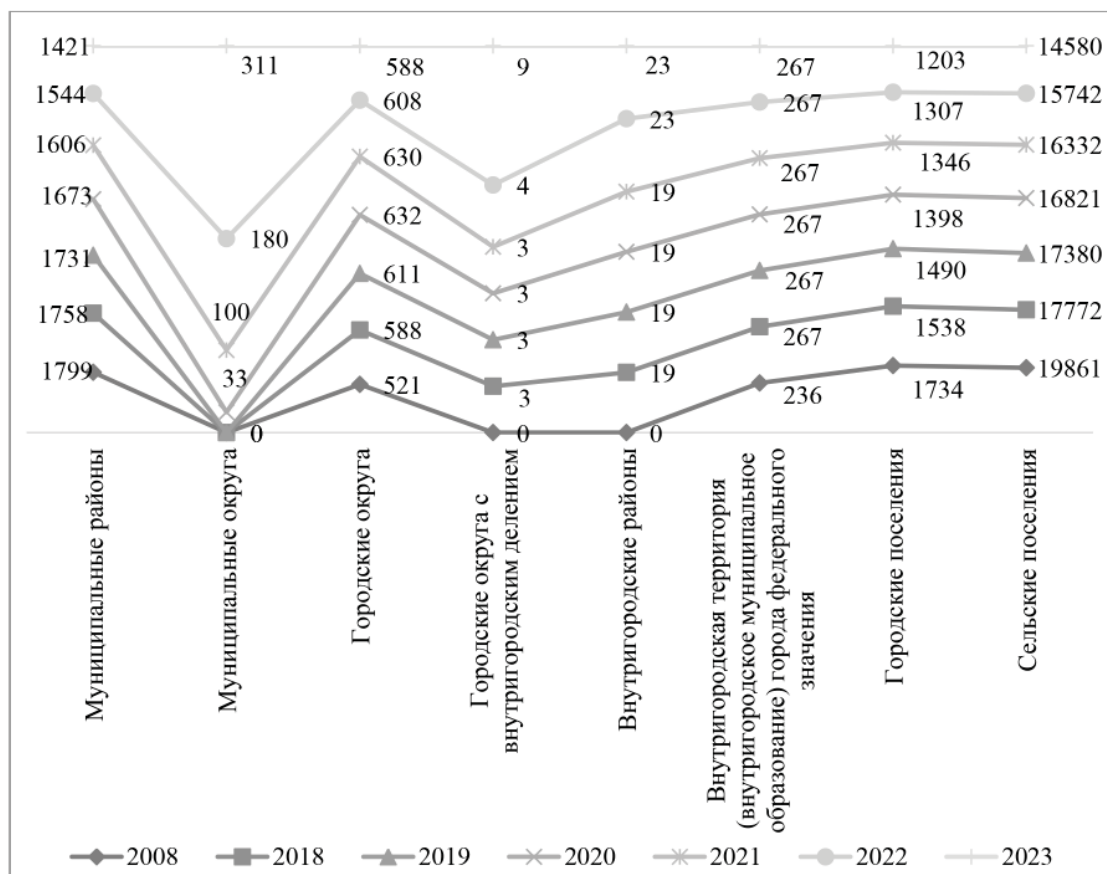


Рис. 1. Численность муниципальных образований в Российской Федерации в 2008–2023 гг., ед. [1]

О.В. Выдрин и В.А. Зорин справедливо считают, что введение этих видов муниципальных образований привело к росту муниципального депутатского корпуса, но особо не изменило структуру представительства в социальном и демографическом ключе [3, с. 254]. На отсутствие реальных полномочий и финансовых ресурсов у внутригородских районов указывает М.Н. Матвеев [4, с. 67]. По мнению Ю.В. Благова, двухуровневая модель местного самоуправления в городских округах не приблизила муниципальную власть к населению [5, с. 9].

Важно заметить, что общая численность муниципальных образований на территории всей страны ниже официально заявленных данных на 10 единиц и равняется 18392. При этом не совсем ясны причины для подобных ошибок в официальной статистической информации. Это можно расценить как искусственное завышение численности муниципальных образований с двухуровневой моделью местного самоуправления. Эта точка зрения заслуживает особого внимания в свете ведущихся в научной и политической среде споров отно-

сительно законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [6], который предполагает отказ от всех видов муниципальных образований, за исключением муниципальных и городских округов (без внутригородского деления), а также внутригородских территорий городов федерального значения. По мнению О.Б. Иванова и Е.М. Бухвальд, это закономерный результат конституционной реформы 2020 г. [7, с. 33].

Кроме того, если муниципальные образования с двухуровневой моделью организации местной власти исчезнут вовсе, численность местных чиновников еще больше снизится. Впрочем, эта тенденция наблюдается уже достаточно давно (рис. 2).

С одной стороны, структура и численность органов местного самоуправления постоянно подвергается оптимизации. Ведь, как отмечает Н.Н. Мусинова, для полного и эффективного решения вопросов местного значения в местном бюджете многих муниципальных образований попросту не хватает средств [8, с. 79].

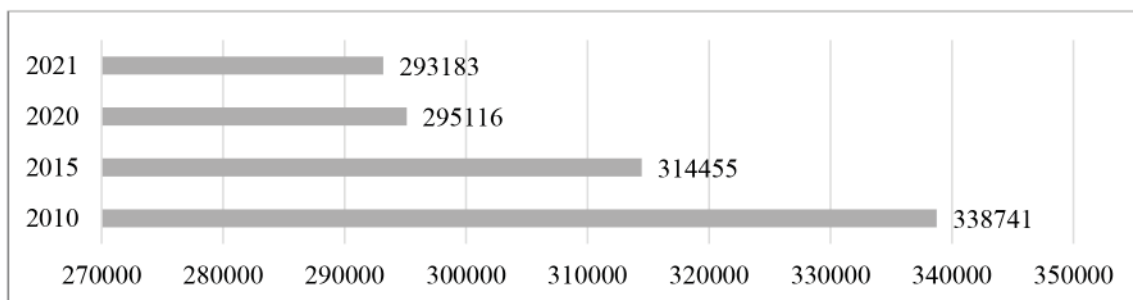


Рис. 2. Численность муниципальных служащих в Российской Федерации в 2010–2021 гг., чел. [9]

С другой стороны, сокращение численности муниципальных чиновников связано с ростом численности городских округов до 2020 г. и муниципальных округов после 2020 г. за счет уменьшения численности муниципальных районов, городских и сельских поселений (рис. 2).

Отказ от двухуровневой модели местного самоуправления послужил причиной для еще одной тенденции – укрупнения территорий муниципальных образований. Ведь при преобразовании муниципальных районов с сельскими и городскими поселениями в городской или муниципальный округ вся их территория входит в состав образуемого городского или муниципального округа соответственно. Стоит отметить, что до появления муниципальных округов муниципальные районы с поселениями, пытаясь перейти на одноуровневую модель организации местной власти, становились городскими округами. Однако в каждом одиннадцатом случае таким городским округам пришлось изменить свой статус на муниципальный округ, так как они не удовлетворяли законодательно установленному критерию к преобладанию в структуре местного населения горожан. Представляется, что тенденция укрупнения территории муниципальных образований окажет положительное влияние на решение проблемы дефицита кадров на территориях бывших поселений и муниципальных районов, о которой справедливо пишет Т.Г. Гунина [10, с. 70]. В то же время нужно учитывать и то, что на одного муниципального служащего из-за увеличения территории муниципального образования будет приходиться большее количество получателей муниципальных услуг. Негативным последствием этого является, как считает Р.В. Бабежкин, снижение территориальной доступности органов местного самоуправления и муниципальных услуг, особенно в муниципальных образованиях с низкой

плотностью населения и большой территорией [11, с. 58–59]. По мнению А.А. Дугаровой, Д.Н. Родионовой, И.С. Мункуевой, укрупнение муниципалитетов приведет к оттоку жителей в административные центры, другие муниципальные образования и регионы [12, с. 51]. В связи с этим в муниципальных образованиях с низкой плотностью населения становится целесообразным создание территориальных подразделений органов местного самоуправления с численностью служащих в количестве хотя бы одной штатной единицы.

Следует обратить внимание на еще одну тенденцию, связанную с встраиванием органов местного самоуправления в единую вертикаль публичной власти. Эта тенденция сопровождается активным вмешательством органов государственной власти в вопросы формирования органов местного самоуправления. Во-первых, во многих муниципальных образованиях уже сейчас местное население намеренно дистанцировалось от процесса избрания главы муниципалитета. И если в некоторых муниципальных образованиях, имеющих статус закрытых административно-территориальных образований, это вполне оправдано из-за расположения на их территориях промышленных предприятий с особым режимом безопасности и охраны государственной тайны, то в отношении других – не всегда. Не так давно прямые выборы отменили в Екатеринбурге, Томске, Новосибирске. Летом 2023 г. жителям Челябинской области было отказано в проведении референдума о возвращении прямых выборов глав муниципальных образований. Во-вторых, главы регионов имеют возможность отправлять градоначальников в отставку в том числе за неисполнение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. В то же время никто не наделяет органы местного самоуправления возможностью отказаться от переданных

полномочий (в том числе от материальных и финансовых средств, выделенных для их осуществления). Все это приводит к тому, что, как верно отмечает М.Р. Зазулина, местное самоуправление теряет свою институциональную автономию [13, с. 275]. Это может привести к тому, что местное самоуправление из отдельного уровня системы публичной власти станет нижним уровнем государственной власти. В таком случае говорить о самостоятельности местного самоуправления уже не придется, необходимо будет пересматривать основы всей системы публичного управления в стране.

В завершение хотелось бы привести некоторые результаты проведенного экспертного интервью с выборными должностными лицами и муниципальными служащими органов местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области относительно мер по минимизации негативных последствий рассмотренных выше тенденций. По мнению экспертов, тотальный отказ от двухуровневой системы организации местной власти не сможет решить накопившиеся в муниципальных образованиях проблемы. В связи с этим следует провести ревизию вопросов местного значения муниципальных районов и поселений таким образом, чтобы максимально исключить их дублирование. Кроме этого, без изменения финансовой модели формирования местных бюджетов муниципальных округов и поселений и те и другие будут не в состоянии решать вопросы местного значения наиболее эффективно из-за нехватки бюджетных средств. Одноуровневая модель местного самоуправления, по мнению экспертов, будет малоэффективной в крупных по своей территории муниципальных образованиях, где преобладает сельское население. Они отмечают, что без территориальных представительств органов местного самоуправления муниципального округа в бывших поселениях доступность местной власти превратится в фикцию. В качестве решения кадрового дефицита в малых и средних муниципальных образованиях интервьюируемые называют запуск программы, аналогичной «Земскому учителю» или «Земскому доктору». В то же время они отмечают, что без государственной поддержки сами они такую программу не осилит, так как в местных бюджетах не хватает средств для целевого обучения будущих муниципальных служащих. Реализация этих предложений, по мнению экспертов, повысит качество предоставления муниципальных услуг и позволит работать над повышением качества жизни местного сообщества более эффективно.

Заключение

Таким образом, в публичном управлении на муниципальном уровне на сегодняшний день наблюдаются следующие тенденции. Во-первых, набирает обороты процесс отказа от двухуровневой модели организации местной власти за счет преобразования муниципальных районов, городских и сельских поселений в муниципальные округа. Во-вторых, снижается численность муниципальных чиновников за счет оптимизации деятельности органов местного самоуправления, нехватки бюджетных средств и перехода к одноуровневой модели местного самоуправления. В-третьих, происходит расширение юрисдикции органов местного самоуправления из-за увеличения территорий муниципальных образований, созданных на базе муниципальных районов, городских и сельских поселений, а также и увеличение численности получателей муниципальных услуг, приходящихся на одного муниципального служащего, и, как следствие, снижение их доступности в местностях с низкой плотностью населения. В-четвертых, идет постепенное огосударствление местного самоуправления, сопровождающееся активным вмешательством органов государственной власти в процессы их формирования и деятельности. В дополнение, в случае принятия нового закона о местном самоуправлении произойдет унификация муниципальных образований ввиду сокращения их видового многообразия. При этом в случае отказа от создания сети территориальных подразделений органов местного самоуправления на территориях бывших поселений этот уровень власти только сильнее отдалится от населения, что негативно скажется на доверии населения к власти как на муниципальном, так и на государственном уровнях. В условиях сложившейся международной обстановки этого допускать нельзя.

Список литературы

1. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm> (дата обращения: 01.12.2023).
2. Ильиних А.В. Проблемы определения правового статуса внутригородских районов // Антиномии. 2017. Т. 17, № 1. С. 106–119.
3. Выдрин О.В., Зорин В.А. «Спящая реформа»: практики внедрения двухуровневой системы местного самоуправления и формирования депутатского корпуса в городских округах // Политическая наука. 2021. № 2. С. 229–259.
4. Матвеев М.Н. Перераспределение полномочий и финансов между органами местного самоуправления Самары в ходе реформы внутригородского деления в 2015–2020 гг. // Вестник Самарского университета. История, педагогика, филология. 2022. Т. 28, № 2. С. 67–71.

5. Благов Ю.В. Реформирование муниципального права России в новейшее время: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. 22 с.
6. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 01.12.2023).
7. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Актуальные проблемы муниципальной реформы в Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2022. № 1. С. 28–41.
8. Муסיнова Н.Н. Об организации местного самоуправления в единой системе публичной власти // Вестник университета. 2022. № 2. С. 77–84.
9. Численность муниципальных служащих органов местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/2023/04-19/S6OzNLtu/RR_rokaz_03-33_2022.xlsx (дата обращения: 01.12.2023).
10. Гунина Т.Г. Переход на одноуровневую систему муниципальных образований: последствия для местного самоуправления // Oeconomia et Jus . 2022. № 2. С. 61–72.
11. Бабейкин Р.В. Вызовы и перспективы укрупнения муниципальных образований на примере Московской области // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. С. 39–65.
12. Дугарова А.А., Родионова Д.Н., Мункуева И.С. Территориальная организация местного самоуправления Республики Бурятия в свете муниципальной реформы // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2022. № 2. С. 46–53.
13. Зазулина М.Р. Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2022. Т. 7, № 3. С. 275–284.