Муниципальная управленческая парадигма в современной России: мифы и реальность

И. РЫСАЕВ

При анализе управленческой парадигмы необходимо обратить внимание на ее основные составляющие: механизмы принятия управленческих решений, преобладающий тип организационной структуры управления и методы ее формирования, степень демократизации управления, централизация и децентрализация власти, формы подотчетности и подконтрольности системы управления, особенности осуществления базовых функций управления, стратегическая направленность управления и др. В целом в теории и практике местного самоуправления по степени самостоятельности органов местного самоуправления, по характеру их финансово-экономического развития и особенностям взаимодействия с органами государственной власти обычно выделяют три модели местного самоуправления: англосаксонская, континентальная и смешанная. Англосаксонская модель местного самоуправления ближе по своей сути к неоклассической управленческой парадигме, а континентальную модель местного самоуправления можно рассматривать в какой-то мере как переходную от классической к неоклассической парадигме. Роль и место института местного самоуправления как формы публичной власти во многом зависят от преобладающего типа государственно-управленческой парадигмы. Анализ развития местного самоуправления в целом показывает, что переход к реальному местному самоуправлению невозможен без развития институтов демократии и гражданского общества и изменения социально-управленческой парадигмы. К сожалению, переход от советской тоталитарной административно-командной системы управления к рыночной и демократической модели в России проходил достаточно стихийно и без соответствующего концептуального обоснования. В связи с этим формирование местного самоуправления происходило на базе медленной трансформации «старой» классической социально-управленческой парадигмы с сохранением многих ее черт, таких как авторитаризм в принятии муниципальных управленческих решений, управленческое отчуждение муниципальных служащих и населения муниципальных образований от реального самоуправления, сохранение реальной зависимости местного самоуправления от системы государственного управления, преобладание исполнительных органов местного самоуправления над представительными органами власти, формальность в проведении муниципальных выборов, преобладание линейно-функциональных структур в организации исполнительных органов власти и др.

Таким образом, основные черты классической модели муниципальной управленческой парадигмы сводятся к следующим:

– приоритетная задача муниципальных органов – оказание муниципальных услуг, решение вопросов местного значения;

– централизованная модель управления;

– государственные субсидии, субвенции, дотации – основа формирования местного бюджета;

– органы государственной власти оказывают достаточно сильное влияние на деятельность органов муниципального управления с преобладанием контрольно-надзорных функций;

– муниципальная власть «довлеет» над местным сообществом, участие граждан в местном самоуправлении рассматривается как дополнительный (а не основной) ресурс;

Рысаев Ильшат Шавалиевич, канд. филос. наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

– используются управленческие технологии, ориентированные в основном на достаточно стабильную внешнюю среду и др.

Неоклассическая модель муниципальной управленческой парадигмы характеризуется следующими чертами:

– приоритетная задача муниципальных органов – создание и развитие условий для оказания муниципальных услуг другими социальными субъектами;

– переход к субсидиарной модели управления, где делегирование полномочий и предметов ведения происходит от местного сообщества к государственным структурам управления;

– бюджетная самодостаточность муниципальных образований, программно-целевой подход при предоставлении финансовой поддержки государства;

– построение взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления на партнерской основе; формирование системы общественно-государственного контроля;

– самоорганизация граждан, развитие межмуниципальной кооперации;

– муниципальный менеджмент, основанный на современных управленческих технологиях, ориентирован на принятие решений в условиях динамичной, рыночной внешней среды.

Объективными условиями перехода от классической к неоклассической модели муниципальной управленческой парадигмы являются формирование среднего класса как основы развития гражданского общества; рост динамичности рыночной внешней среды; высокий уровень политической культуры граждан; надежная система социального страхования и социальной защиты населения; зрелость институтов правового государства; информатизация общества др.

Таким образом, современная система местного самоуправления в России больше ориентирована на классическую модель муниципальной управленческой парадигмы. Однако в настоящее время уже начался процесс формирования условий для перехода от классической к неоклассической управленческой парадигме, и это обстоятельство необходимо учитывать при разработке концептуальных направлений развития местного самоуправления в России и использования зарубежного опыта муниципального управления. Следует также отметить, что разработчики федерального закона № 131-ФЗ попытались максимально включить в закон принципы современных западных моделей местного самоуправления (как англосаксонскую, так и континентальную модели) без учета российских условий, что впоследствии привело к необходимости постоянной адаптации данного закона путем внесения поправок и изменений к российским реалиям.

Анализируя более чем двадцатилетний период формирования местного самоуправления в современной России, можно отметить некоторые его особенности и тенденции дальнейшего развития. В последнее время в теоретических работах исследователей, посвященных анализу местного самоуправления, часто можно встретить суждения, которые свидетельствуют о стремлении их выдавать «желаемое за действительное». Если одни исследователи утверждают, что в России уже завершилась муниципальная реформа, то другие подчеркивают, что все еще идет процесс становления местного самоуправления. При этом часто ссылаются на реализацию основных положений Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (сформированность нормативно-правовой базы местного самоуправления, муниципальных образований, муниципальной службы и органов местного самоуправления, определенность вопросов местного значения, наличие финансово-экономической базы местного самоуправления, условий для осуществления местного самоуправления гражданами муниципальных образований и др.). Если обратить внимание на передовой зарубежный опыт местного самоуправления и основные положения Европейской хартии местного самоуправления, то можно усомниться в достаточной реализации по крайней мере двух основополагающих принципов местного самоуправления в современной России: реальное участие граждан в осуществлении местного самоуправления и финансово-

экономическая самодостаточность органов местного самоуправления для решения вопросов местного значения. В целом основные проблемы и барьеры, препятствующие успешному развитию местного самоуправления в современной России, сводятся к следующему [1]:

1) нечеткое разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, а также между муниципальными районами и поселениями;

2) недостаточная обеспеченность полномочий органов местного самоуправления финансовыми ресурсами, низкий уровень бюджетной обеспеченности;

3) слабая экономическая база местного самоуправления в поселениях;

4) наличие противоречия между требованиями федерального законодательства и объективными возможностями органов местного самоуправления для их выполнения, что приводит к тому, что контрольно-надзорными органами постоянно выявляются нарушения в работе местных органов власти;

5) административно-территориальное устройство муниципальных образований не учитывает ресурсные возможности развития последних;

6) недостаточная степень увязки кадров и организационных структур муниципального управления с перечнем и объемом вопросов местного значения;

7) недостаточная вовлеченность граждан в процесс осуществления местного самоуправления;

8) широкое распространение практики формирования исполнительных органов муниципальных образований с наймом главы местной администарции (так называемая модель «сити-менеджера»), заменяющей прямые выборы главы местной администрации населением.

В результате «размытости» полномочий государственной и муниципальной власти по развитию местного самоуправления возникает ситуация перекладывания ответственности за решение данной проблемы с одного уровня власти на другой: федеральные органы власти решение многих задач делегируют региональным органам государственной власти, а те, в свою очередь, аргументируя свои действия отсутствием достаточных ресурсов и полномочий, а также ссылаясь на ст. 12 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, перекладывают свою ответственность на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления. В этой ситуации «крайними» в конечном счете остаются муниципалитеты: они, будучи не в состоянии принципиально изменить положение вещей на местах, вынуждены нести полную ответственность за недостаточно эффективное решение вопросов местного значения перед населением. А граждане, отчужденные от самой системы местного самоуправления, относятся к муниципальной власти как к продолжению государственной власти и поэтому недостаточную эффективность местной власти в решении вопросов местного значения понимают как неэффективность органов государственной власти в целом.

Сегодня местное самоуправление оказалось в противоречивой ситуации: с одной стороны, идет процесс его «огосударствления», а с другой стороны, согласно положению Конституции РФ оно рассматривается как самостоятельная ветвь публичной власти. Разрешить эту ситуацию можно путем дальнейшего усиления государственной ответственности и прямой поддержки местного самоуправления (МСУ), рассматривая при этом ст. 12 Конституции РФ как стратегический ориентир, или же усилить самостоятельность органов местного самоуправления, предоставив им достаточные полномочия и, самое главное, необходимые финансово-экономические ресурсы.

Отсутствие концепции, а также обоснованной программы развития местного самоуправления в Российской Федерации привело к необходимости постоянного внесения поправок и изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ для его конъюнктурной адаптации к существующей политической системе и фактического «огосударствления» местного самоуправления, официально декларируя при этом независимость и самостоятельность местного самоуправления.

Концептуальные направления развития местного самоуправления

Задачи и функции федерального уровня власти	Задачи и функции субъектов Федерации	Задачи и функции муниципального уровня власти
1. Определение стратегии развития местного самоуправления		
– проведение стратегического анализа и оценки результатов развития МСУ в России; – разработка и принятие концепции и программы развития МСУ в РФ.	– проведение стратегического анализа и оценки результатов развития МСУ в субъекте Федерации; – разработка и принятие концепции и программы развития МСУ в субъекте Федерации.	– проведение стратегического анализа и оценки результатов развития МСУ в муниципальном образовании; – разработка и принятие стратегических программ развития МСУ в муниципальном образовании.
2. Развитие финансово-экономических основ местного самоуправления		
– разработка и утверждение минимальных социальных стандартов решения вопросов местного значения и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности МСУ; – разработка стандартов оценки социально-экономической инфраструктуры МО и критерии классификации МО по наличию потенциала для самостоятельного развития; – разработка критериев предоставления субсидий, субвенций и дотаций муниципальным образованиям; – разработка и внесение в Госдуму РФ комплексных поправок в Бюджетный кодекс РФ для создания законодательной базы формирования «программных бюджетов» на федеральном, региональном и местном уровнях власти; – внесение изменений в Налоговый кодекс РФ с целью усиления финансовой самостоятельности регионов и МО; – рассмотрение вопроса о передаче местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций с целью стимулирования привлечения инвестиций и развития предпринимательства в МО; – внесение поправок в законы, предусматривающее регистрацию предприятия по месту его фактического нахождения; – рассмотреть вопрос по упрощению порядка разграничения имущества, по оформлению права собственности на него; – расширение базы муниципальной собственности на землю, лесные и водные ресурсы за счет перераспределения прав собственности между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти; – предоставление муниципалитетам права быть соучредителями ГУПов, находящихся на их территориях.	– проведение классификации МО по наличию потенциала для самостоятельного развития (кризисные, дотационные, самодостаточные) и разработка соответствующего реестра муниципальных образований; – разработка программы оказания финансово-экономической помощи муниципальным образованиям с учетом данного реестра МО и программ комплексного социально-экономического развития МО; – пересмотр налоговой структуры субъекта Федерации с целью предоставления МО дополнительных налогов; – создание финансово-экономических условий для стимулирования муниципальных образований к привлечению инвестиций и развитию предпринимательства; – усиление экономической основы МСУ через передачу в муниципальную собственность бесхозных объектов; – расширение базы муниципальной собственности путем предоставления муниципалитетам права на учреждение совместных предприятий с физическими и юридическими лицами; – введение жесткого контроля за приватизацией муниципального имущества, особенно социального назначения; – определение по типам муниципальных образований перечня МУПов, необходимых для эффективного решения вопросов местного значения.	– проведение аудита состояния социально-экономической инфраструктуры муниципальных образований; – разработка паспорта социально-экономического состояния муниципального образования; – разработка стратегической программы комплексного социально-экономического развития МО и определить источники ее финансирования; – проведение инвентаризации налогооблагаемой базы муниципального образования с целью определения потенциала его развития; – разработка программы привлечения инвестиций и развития предпринимательства в МО; – создание МУПов, необходимых для жизнеобеспечения муниципального образования; – реализация практики учреждения совместных предприятий с физическими и юридическими лицами, в том числе путем заключения концессионных соглашений; – развитие межмуниципальной кооперации по оказанию муниципальных услуг (как между поселениями внутри района, так и между районами, поселениями районов и городскими округами).
3. Развитие территориально-организационных основ МСУ		
– проработка вопроса об уточнении критериев объединения (разделения) муниципальных образований; – определение критериев типологизации муниципальных образований с учетом стратегии их развития; – изучение и рассмотрение целесообразности статуса высшего должностного лица муниципального образования (главы МО) в структуре органов МСУ и возможность передачи его полномочий председателю представительного органа МО.	– разработка программы совершенствования административно-территориального устройства субъекта РФ, исходя из которой разработать программу территориальных преобразований МО с учетом финансово-экономической, управленческой, социально-демографической и пространственной целесообразности; – создание системы оказания организационно-методической помощи МО при разработке документов территориально-пространственного и градостроительного планирования; – разработка методики расчета штатной численности работников органов МСУ, исходя из объема вопросов местного значения и программ комплексного социально-экономического развития МО; – укрепление статуса и роли ассоциаций и советов муниципальных образований.	– проведение аудита территориального развития МО и разработка обоснованного плана изменения границ МО; – на основе разработанной субъектом Федерации методики расчета штатной численности муниципалитетам провести кадровый аудит и обосновать оптимальную штатную численность аппарата органов МСУ; – с целью развития межмуниципальной кооперации внутри муниципальных районов рассмотрение возможности формирования представительного органа муниципального района путем делегирования глав администраций поселений и депутатов поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения нормой представительства (согласно ст. 35 ФЗ № 131); – рекомендация муниципалитетам рассмотреть возможность перехода к прямым выборам глав местных администраций населением.

4. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления		
– предусмотреть возможность внесения изменений в федеральное законодательство, расширяющее практику использования сходов граждан и на территориях с численностью избирателей более 100 человек как одного из самого демократического института участия граждан в местном самоуправлении; – предусмотреть возможность предоставления грантовой поддержки муниципальным образованиям в рамках реализации федеральных целевых программ, осуществляемых при активном участии населения	– разработка условий для стимулирования органов МСУ на расширение работы с населением. В частности, предоставление целевого субсидирования социальных и экономических проектов муниципальных образований, осуществляемых при активном участии населения (особенно в поселениях); – стимулирование создания социально-ориентированных некоммерческих организаций, участвующих в местном самоуправлении и занимающихся привлечением жителей к участию в местном самоуправлении; – стимулирование развития территориального самоуправления и других форм прямого участия жителей в местном самоуправлении.	– более широкое вовлечение населения в процесс принятия муниципальных управленческих решений на местном уровне и формирование механизмов общественного контроля за эффективностью деятельности органов местного самоуправления со стороны представительных органов МО и населения (ТОСы, ТСЖ, домкомы, институт сельских старост и другие формы прямого участия населения в МСУ); – создание в муниципальных образованиях народных университетов самоуправления с целью повышения управленческой компетентности граждан; – вменить в обязанность органов муниципального управления активную работу с населением, в том числе обучение муниципальных служащих технологиям вовлечения граждан в местное самоуправление.
5. Организация муниципальной службы и кадровое обеспечение местного самоуправления		
Принятие нормативного акта, разрешающего размещать государственный и муниципальный заказ на обучение государственных и муниципальных служащих без проведения тендеров и конкурсов.	– организация и проведение кадрового аудита муниципальных образований РБ; – принятие новой программы развития муниципальной службы в Республике Башкортостан на 2016-2020 гг.; – разработка перспективного плана подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих; – проведение систематического обучения руководителей муниципальных образований; – разработка новой системы оплаты труда, материальной и моральной мотивации, социальных гарантий и социального обеспечения лиц, замещающих муниципальные должности и муниципальных служащих органов местного самоуправления с учетом реальных результатов работы.	– принятие программы развития муниципальной службы в муниципальном образовании на 2016-2020 гг. – внедрение практики обучения проектно-управленческих команд муниципальных образований на местах с целью реального проектирования развития территорий; – переход к широкому использованию современных управленческих технологий в системе муниципального управления (стратегический и проектный менеджмент, маркетинг, бюджетирование, управленческий учет, контроллинг, использование информационных технологий, коллективных методов принятия решений и др.); – введение ограничений по увольнению муниципальных служащих главой администрации в течение первого года его работы; – введение процедуры ежегодной отчетности глав администраций не только перед представительным органом, но и перед населением, с опубликованием отчета в СМИ.
6. Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти		
– разработка рекомендаций для территориальных структур федеральных органов государственной власти, предусматривающих переход от преимущественно контрольно-надзорных методов работы с органами местного самоуправления к профилактическим, информационно-разъяснительным и консультационным методам работы; – проведение четкого разграничения полномочий и предметов ведения между всеми уровнями власти с учетом современных реалий.	– разработка общего регламента взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления и согласования совместных интересов; – переход от прямого администрирования к созданию условий для развития самостоятельности местного самоуправления.	– ограничение практики необоснованной передачи полномочий поселений по решению вопросов местного значения муниципальным районам в рамках соглашений; – усиление роли Советов муниципальных образований субъектов Федерации по защите интересов и законных прав муниципалитетов при возникновении конфликтных ситуаций с органами государственной власти; – усиление роли районных администраций по оказанию консультационной, информационно-методической, юридической помощи поселениям.

Если идти по пути дальнейшего «огосударствления» местного самоуправления, то необходимо быть последовательным: следует поддерживать местное самоуправление в достаточной мере, не доводя население и территории многих муниципальных образований до деградации и обнищания.

Если же идти по пути усиления самостоятельности местного самоуправления, то необходимо разработать концепцию развития местного самоуправления в Российской Федерации и принять соответствующую программу, ориентированную на реализацию этой концепции на уровне федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований (МО).

При разработке концепции важно учесть не только методологические особенности управленческой парадигмы, но и определить функции каждого уровня власти в развитии местного самоуправления. Эти обстоятельства нами были учтены при разработке концептуальных направлений развития местного самоуправления на переходный период от классической к неоклассической модели местного самоуправления (см. табл.) [2].

Концептуальные предложения по совершенствованию системы местного самоуправления, представленные в таблице, сформированы с учетом экспертных предложений исследователей, занимающихся проблемами местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Башкортостан. Следует отметить, что некоторые из этих рекомендаций носят дискуссионный характер и нуждаются в дальнейшем обосновании.

Таким образом, для полноценного развития института местного самоуправления необходимо формировать внешние и внутренние условия для перехода к неоклассической муниципальной управленческой парадигме. Создание внешних условий связано с совершенствованием законодательных основ, бюджетно-налоговой политики государства, развитием рыночных отношений, формированием среднего класса и институтов гражданского общества и др. К внутренним условиям относятся организационно-управленческие изменения в системе местного самоуправления, новая система подготовки муниципальных кадров, внедрение современных управленческих технологий и др.

В целом на сегодняшний день в местном самоуправлении современной России можно выделить несколько сценариев развития:

1. Постепенная и реальная демократизация общества и децентрализация системы государственного управления с учетом особенностей и стратегии социально-экономического развития страны при одновременном повышении уровня ответственности руководителей регионов и муниципалитетов за результаты по развитию территорий.

2. Отсутствие кардинальных изменений в системе осуществления государственной и муниципальной власти, что приведет к дальнейшей деградации территорий и «вымыванию» социального капитала;

3. Возврат к местному государственному управлению на основе преобразования администраций муниципальных районов и городских округов в местные органы государственного управления.

По какому сценарию будет развиваться местное самоуправление в России при нынешнем уровне централизации власти, зависит от политической воли руководства страны. Отрадно, что федеральный центр осознает необходимость дальнейшего развития местного самоуправления и уже предпринимаются конкретные шаги в этом направлении. Теперь в срочном порядке необходимо разработать и принять Концепцию и Программу развития местного самоуправления в России и в регионах, тем самым придать «второе дыхание» этому институту, предназначение которого состоит в подключении энергии масс и развитии их мотивации к улучшению качества и уровня жизни на местах.

Литература

1. Рысаев И., Хабибрахманова Э. Местное самоуправление в России: «хотели как лучше», а что получилось? // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2013. № 2. С. 11–19.

2. Рысаев И., Хабибрахманова Э. Местное самоуправление: необходим новый импульс развития // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2013. № 3. С. 4–10.