

**И.В. Самохин**

## **ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССОВ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОГО ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ**

*Рассматриваются сложные и многоаспектные процессы реформирования местного самоуправления в России. Значительное внимание уделено формированию правового института муниципального управления, затрагивающего основные вопросы местного значения.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление; реформирование; муниципальные образования; административно-правовой институт.

*Complicated and multidimensional processes of reforming local government in Russia are researched. Considerable attention is paid to forming the legal institution of municipal government covering basic problems of local importance.*

**Keywords:** local government; reforming; municipalities; administrative-legal institution.

Процессы реформирования местного самоуправления, инициируемые задачами реализации положений и норм Федерального закона от 06.10.03 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вызывают необходимость переосмысления ряда концептуальных подходов, выработки новых стратегий совершенствования системы муниципального управления [1].

В России сложилась такая система местного самоуправления, в которой муниципалитеты, имеющие возможность автономного функционирования без существенной поддержки государственных органов, являются скорее исключением из правила. Имеющиеся и вновь созданные муниципальные образования в значительной степени (и не на один порядок) отличаются друг от друга по своим территориальным размерам и численности населения, по своему экономическому потенциалу, природно-географическим и ресурсным составляющим, что не может не отражаться на особенностях разграничения полномочий и характере взаимодействия между различными уровнями в иерархии управления. Поэтому неоднократ-

ные попытки предложить единую универсальную модель организации местного самоуправления, предпринимаемые политиками разного уровня, были заведомо обречены на провал.

Следует учитывать, что в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вводится существенно иное толкование такого основного термина, как «поселение». В соответствии с новой редакцией Федерального закона «поселение» – это такое городское или сельское муниципальное образование, в составе которого могут находиться город, поселок, один или несколько сельских населенных пунктов, и в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления [1]. Данное определение, в отличие от прежней редакции Федерального закона, содержит в себе только один из главных признаков местного самоуправления – наличие выборных органов местной власти. Новой редакцией Федерального закона устанавливается, что в состав городского поселения могут входить один город или посе-

лок и сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями [1]. Теперь термину «поселение» придано новое значение для обозначения статуса одного из территориальных уровней муниципальных образований. Поэтому при анализе положений новой редакции Федерального закона необходимо четко разграничивать употребление термина «поселение» в территориально-географическом (физическом) смысле от термина «поселение», используемого для установления статуса муниципального образования [8].

Также важно учитывать особенности трактовки термина «территория». Во всех случаях использование понятия «территории» в сочетании с терминами «поселение», «муниципальное образование» или «муниципальный район», «городской округ» означает, что такая территория характеризуется административно-правовым статусом, а не только как географический объект. Указанное различие в использовании термина «территория» – в географическом и административно-правовом смысле – имеет важное значение для правильного толкования норм закона. Вместе с тем, возможно и применение таких синонимичных терминов, как «таксономическая единица соответствующего территориального уровня», «административно-территориальная единица», «административно-территориальное образование».

Соответственно, условие о ненахождении территории поселения внутри территории другого поселения означает лишь то, что на территорию поселения, расположенного внутри географических границ другого поселения, не может распространяться юрисдикция любого другого муниципального образования, прежде всего, того муниципального образования внутри которого географически находится первое. Такое понимание можно сопоставить с положением Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о невхождении городского округа в территорию муниципального района. Очевидно, что выполнение такого условия

возможно только при рассмотрении и территории городского округа, и территории муниципального района как «географических» территорий, обладающих определенным административно-правовым статусом.

В географическом смысле территория городского округа в большинстве случаев находится «внутри» территории муниципального района. Подобное толкование чрезвычайно важно также при установлении статуса городского населенного пункта как муниципального образования, имеющего статус поселения, а также при решении вопросов об изменении административных границ и территорий муниципальных образований (поселков и сельских округов), расположенных в границах городов – существующих муниципальных образований [2. С. 22].

Используя критерии, содержащиеся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно выделить следующие типы муниципальных образований.

Муниципальные образования первого уровня (поселения):

1. Городское поселение – один город.
2. Городское поселение – один город и сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями.
3. Городское поселение – один поселок (дачный поселок и др.).
4. Городское поселение – один поселок (дачный поселок и др.) и сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями.
5. Сельское поселение – один сельский населенный пункт с численностью менее 1000 человек (как исключение) с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения.
6. Сельское поселение – один сельский населенный пункт с численностью более 1000 человек (как правило).
7. Сельское поселение – один сельский населенный пункт с численностью более 3000 человек (как правило) для территорий с высокой плотностью населения.

8. Сельское поселение – группа сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (как исключение).

9. Сельское поселение – группа сельских населенных пунктов с численностью населения менее 3000 человек каждый (как исключение) для территорий с высокой плотностью населения.

10. Сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек (для территорий с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях).

Муниципальные образования второго уровня:

1. Муниципальный район.

2. Муниципальный район на территории субъекта Российской Федерации с низкой плотностью населения;

3. Городской округ<sup>1</sup>.

Кроме того, муниципальные образования первого уровня (городские и сельские поселения), за исключением внутригородских территорий городов федерального значения, могут различаться по объему и характеру отдельных государственных полномочий, которыми они могут быть наделены в силу исключения из общего порядка, содержащегося в ч. 3 ст. 19 новой редакции Федерального закона [1].

Исключением из общего правила являются закрытые административно-территориальные образования и наукограды. Эти муниципальные образования на основании статей 80 и 81 новой редакции Федерального закона № 131-ФЗ являются городскими округами. Особенности управления данными МО регулируются специальными федеральными законами. Так, в соответствии со ст. 80 Федерального закона № 131-ФЗ закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) наделены статусом городских ок-

ругов [1]. Однако органы местного самоуправления ЗАТО исполняют полномочия по решению вопросов местного значения городских округов с учетом особенностей, регламентированных ст. 4 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» [2].

В связи с проводимой муниципальной реформой в России складывается двухуровневая система местного самоуправления. В соответствии с законодательством о местном самоуправлении территория всех субъектов Российской Федерации поделена на территории муниципальных районов и городских округов, а территория муниципальных районов – на территории городских и сельских поселений, при этом в малонаселенных местностях могут образовываться межселенные территории. Территории городов федерального значения разделяются на территории внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований).

Территории муниципальных образований в большинстве субъектов Российской Федерации совпадают с административно-территориальным делением, при этом городскому округу соответствует город республиканского, краевого, областного, окружного значения, городскому поселению – город или посёлок районного значения, сельскому поселению – сельсовет или сельский округ, но во многих регионах имеются расхождения.

Состав муниципальных образований и их динамика представлены в таблице. Как следует из таблицы, отмечается незначительный прирост городских округов (как раз за счет изменения статуса ЗАТО и их соответствующего преобразования в городские округа) и стабильное уменьшение численности сельских поселений, опережающее снижение численности городских поселений.

Понятие *административно-правового института* используется в источниках по административному праву чаще всего как часть определенной подотрасли административного права, регулирующей отношения между исполнительной властью и

<sup>1</sup> Если учитывать только территориальный критерий, то городской округ может быть отнесен к муниципальному образованию первого уровня. В городах федерального значения, являющихся одновременно субъектами Российской Федерации и городскими округами, первым уровнем местного самоуправления являются внутригородские муниципальные образования.

|   | Виды муниципальных образова-<br>ний                        | На 01.01.2010 г.                                   | На 01.01.2010<br>г. | Динами-<br>ка |
|---|--|--|---------------------|---------------|
| 1 | Всего муниципальных образо-<br>ваний, в том числе:         | 23907  | 23304               | 97,5          |
| 2 | муниципальных районов                                      | 1829   | 1824                | 99,7          |
| 3 | городских округов  | 512  | 515                 | 100,6         |
| 4 | внутригородских территорий<br>города федерального значения | 236 (125 в Москве,<br>111 в Санкт-Петер-<br>бурге) | 236                 | 100,0         |
| 5 | городских поселений  | 1739   | 1733                | 99,7          |
| 6 | сельских поселений   | 19591  | 18996               | 97,0          |

*Источник:* Российский статистический ежегодник – 2010 / Росстат. М., 2011.

другими правомочными субъектами по поводу регламентированных законодательством действий.

Правовой институт муниципального управления определяется как полная (достаточная) и систематизированная совокупность административно-правовых актов и норм, создающих правовую основу регулирования деятельности муниципального исполнительного органа власти, его подразделений и должностных лиц и их правовых отношений с иными органами государственной (в том числе федерального уровня) и муниципальной власти, с муниципальными и иными предприятиями и организациями и гражданами в целях достижения результатов устойчивого функционирования и социально-экономического развития МО.

*Правовой институт муниципального управления* должен формироваться как полная (то есть, достаточная) совокупность муниципальных правовых норм и актов, создающих правовую основу деятельности всех органов местного самоуправления (МСУ), подразделений и должностных лиц в структурах управления, в том числе для внутренней организации их деятельности, регламентации, управления объектами на подведомственной территории, организации правовых отношений с органами государственного управления субъекта РФ, с другими внешними органами государственного и муниципального управления, с населением, с муниципальными и иными предприятиями и организациями, с другими объектами [6. С. 8].

Соответственно, учитывая разнообразный по формам и способам регулирования механизм взаимодействия органов власти с различными территориальными объектами и населением, муниципальный правовой институт (МПИ) целесообразно рассматривать как важнейшую часть общего межотраслевого (смешанного) правового института управления жизнеобеспечением и развитием МО.

Данное определение не исключает участия в обеспечении процессов стратегического развития профессиональных саморегулируемых организаций, тем более, что в рамках договорных отношений (и в других установленных законом областях) они становятся равноправными партнерами исполнительной власти.

Структура правового института муниципального управления формируется как систематизированная совокупность разделов, охватывающих все вопросы правового обеспечения деятельности органов МСУ по управлению муниципальным образованием, в том числе вопросы правового обеспечения необходимых преобразований в управлении, направленных на повышение его эффективности.

В разделах структуры должны быть представлены следующие вопросы:

а) общая организация управления; концепция и правовое обеспечение внутриорганизационного управления; правовые вопросы определения функций и формирования структур в органах МСУ; организация управления субтерриториями; модели административно-правового обеспечения и требования к формирова-

нию основных правовых актов, регламентирующих управление;

б) оптимизация муниципального управления: основные источники повышения эффективности управления и требования к их нормативно-правовому обеспечению; административно-правовое обеспечение мероприятий по реорганизации управления; первоочередные мероприятия;

в) организация управления социально-экономическим развитием МО; стратегический план развития как основной правовой акт и инструмент управления развитием; программно-целевой механизм управления развитием и проблемно-ориентированные структуры; их правоустановление в органах МСУ;

г) договорные отношения в муниципальном управлении: особенности административно-правовых отношений в органах МСУ; административно-правовой договор; договорные отношения органов МСУ с предприятиями и организациями различных форм собственности;

д) организация управления административно-правовым обеспечением: сущность, формирование, правовое обеспечение.

Особенности организации управления субтерриториями и, соответственно, административно-правового обеспечения управления определяются: особенностями муниципального образования, в том числе большими размерами территории и существенным различием отдельных субтерриторий по ряду признаков, что, в совокупности, затрудняет реализацию принципа субсидиарности (определяющего сущность местного самоуправления; законодательными ограничениями расширения сферы МСУ внутри территории) [5. С. 137–146].

Исходя из этих особенностей, формирование и совершенствование управления субтерриториями МО следует основывать на стратегии, ориентированной:

а) на повышение уровня реального местного самоуправления в условиях законодательных ограничений;

б) на дифференцированный подход к организации и совершенствованию управ-

ления в каждой отдельной субтерритории, в зависимости от ее реальных особенностей, состояния, а также особенностей и состояния администраций субтерриторий;

в) все мероприятия по организации и совершенствованию управления субтерриториями следует проводить с учетом принципов и требований, и они не должны противоречить интересам других субтерриторий и МО в целом.

Сокращение уровней управления в администрации МО и в органах управления субтерриториями следует, в первую очередь, осуществлять по тем предметам ведения, где оперативное управление передается в субтерритории, например, в сферы управления объектами недвижимости, внутреннего транспорта и дорог, потребительского рынка, социального обеспечения, другие сферы социального управления, управления персоналом и др.

Признаками для сокращения уровней могут быть также малое количество объектов управления (подразделений, предметов ведения, должностных лиц) в непосредственном подчинении (или в сфере полномочий) руководителя; наличие нескольких подразделений, имеющих общую компетенцию (предметы ведения и полномочия), то есть дублирующих друг друга, – особенно в структуре заместителей главы администрации, между заместителями главы МО и аналогичными заместителями глав органов управления субтерриториями.

В связи с тем, что в процессе реформирования общества обнаружилось многочисленные признаки недостаточного соответствия органов власти различным уровням требованиям и запросам общества, развитие ряда сфер экономики (например, малого и среднего бизнеса) стало сдерживаться различными административными барьерами, усилилась коррупция и пр., возникла необходимость проведения административной реформы.

Следует отметить, что изначально не существовало официальной концепции проведения административной реформы как единого официального документа, которым следует руководствоваться при ее реализации [4].

Основными проблемами местного самоуправления были обозначены низкое качество его законодательной базы, нечеткость в разграничении полномочий с региональными органами власти, необходимость уточнения вопросов местного значения, часть которых требует материальной поддержки региона либо непосредственно Российской Федерации, и недостаточность собственной доходной базы [3]. В качестве главных проблем было определено несоответствие объема полномочий качеству власти и дефицит современных ответственных управленцев во всех структурах власти при постоянно растущем увеличении штата чиновников. Президентом РФ было предложено директивно, на основе конкретных решений, ограничить бюрократию посредством радикального сокращения функций государственных органов на основе проведения правительственной комиссией инвентаризации, разграничения полномочий между уровнями власти и обеспечения их финансовой самостоятельности [3].

Одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в регионах является информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями. Отсутствуют законодательно установленные процедуры раскрытия и закрытия информации о деятельности государственных органов. Процесс получения информации сложен, значимая для общества информация предоставляется государственными органами зачастую несвоевременно либо вовсе недоступна. При этом практически любая информация по решению государственного органа может быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубликованию. Реализация конституционного права граждан на получение информации в связи с этим чрезвычайно затруднена.

Для решения описанных проблем необходимо разработать нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование

взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

Должны быть разработаны и внедрены *механизмы*: раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений; проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти; включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций, решений органов исполнительной власти; создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества; определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

Препятствием на пути административной реформы являются недостатки системы статистического учета, не позволяющей адекватно оценивать эффективность работы органов исполнительной власти и качество предоставляемых государственных услуг.

Кроме того, существующий уровень информационного обеспечения органов исполнительной власти не соответствует требованиям управления по результатам. Поэтому создание эффективной системы мониторинга потребует дальнейшего совершенствования системы государственного статистического наблюдения и сбора данных, для чего необходимо осуществить:

- формирование системы показателей результативности деятельности органов исполнительной власти и бюджетных программ;
- организацию текущего мониторинга

показателей результативности деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающего целенаправленный сбор информации, необходимой для получения достоверного представления о ходе достижения поставленных целей и задач, выполнения планов;

- организацию оперативного анализа поступающей информации – в целях своевременного обнаружения отклонений от плана реализации проектов (программ);

- формирование единой региональной информационной системы, обеспечивающей возможность автоматизированного сбора, обработки, анализа и представления соответствующих сведений по всем органам исполнительной власти.

Создание системы мониторинга качества и доступности государственных услуг, включая услуги общего экономического значения, является неотъемлемым элементом внедрения стандартов государственных услуг и должно обеспечить системную независимую оценку их применения с участием пользователей услуг, своевременную коррекцию стандартов государственных услуг.

По нашему мнению, административная реформа в субъектах РФ должна проводиться синхронно в органах государственной власти и органах МСУ.

Основная цель комплекса работ по административной реформе в регионе – повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ и МСУ на основе совершенствования механизмов управления государственной и муниципальной службами и обеспечения практического перехода от управления по мероприятиям к управлению по целям.

Успешный опыт внедрения различных методик по созданию программного комплекса для формирования реестров функций органов власти, по внедрению системы менеджмента качества используется в ряде субъектов РФ и муниципальных образованиях.

Например, в администрации города г. Шахты (Ростовская область) были внедрены нормы стандарта ИСО 9001:2000 и проведена последующая сертификация

разработанной системы менеджмента качества. Для успешного функционирования системы менеджмента качества специалисты управления стратегического развития разработали и внедрили в работу администрации 10 основных стандартов:

- управление внешними нормативными документами;

- управление внутренними нормативными документами системы менеджмента качества;

- управление документацией общего делопроизводства;

- управление организационной документацией;

- управление архивом;

- управление записями;

- анализ системы менеджмента качества со стороны руководства;

- управление несоответствующими муниципальными услугами и претензионная деятельность;

- корректирующие и предупреждающие действия;

- проведение внутреннего аудита системы менеджмента качества.

В этой связи следует также отметить Ивановскую область, в которой в виде пилотного проекта внедряется европейский подход к улучшению качества государственного и муниципального управления, основанный на применении стандартов модели общей схемы оценки CAF. Модель CAF (Common Assessment Framework – Общая схема оценки) используется в практике государственного и муниципального управления стран ЕС с 2000 г. для улучшения качества публичных услуг и эффективности общественного менеджмента на основе методов самооценки. Модель, помимо уже привычной для российской практики оценки ключевых результатов деятельности организации, предлагает также три критерия оценки результатов для потребителей государственных и муниципальных услуг: граждан, работников и общества. Механизм оценки предполагает, во-первых, измерение результатов удовлетворенности трех указанных групп заинтересованных сторон, а показатели определяются на основе обследования мнений потребителей, вклю-

чая социологические опросы, фокус-группы, анкетирование и т.п. Во-вторых, измерения показателей, относящихся к удовлетворению требований заинтересованных сторон – это внутренние показатели деятельности, используемые для мониторинга, понимания, прогнозирования и повышения эффективности деятельности организации в отношении удовлетворенности потребителей, работников, общества [7].

К числу проблем, тормозящих ход административной реформы, прежде всего, следует отнести:

- отсутствие федеральных законов о стандартах государственных услуг и об административных регламентах, а также ряда методических документов проведения административной реформы в муниципальных образованиях (разработчик – Минэкономразвития России);

- слабую координацию деятельности между федеральными и региональными органами исполнительной власти;

- недостаточное организационное и методологическое взаимодействие и увязку мероприятий по реализации административной и бюджетной реформ, программы «Электронная Россия»;

- чрезмерное многообразие различных моделей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что не способствует укреплению единой системы исполнительной власти;

- формальное отношение к отдельным вопросам проведения административной реформы.

Таким образом, следует отметить, что процессы преобразований в системе муниципальной власти далеко не завершены. Дальнейшая реформа должна заключаться в совершенствовании механизма управления жизнеобеспечением и развитием муниципальных образований (в том числе на основе увеличения доходной части местного бюджета), сопровождаться расширением функций по обслуживанию населения, внедрением европейских стандартов

оценки эффективности исполнительной власти.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. Фед. выпуск. 2003. 8 октября. № 3316.

2. Федеральный закон «О закрытом административно-территориальном образовании» № 3297-1 от 14 июля 1992 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. 20 августа.

3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. Фед. выпуск. 2002. 19 апреля.

4. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2006.

5. Козут А.Е., Рохчин В.Е., Знаменская К.Н. Управление административным районом в условиях экономических реформ. СПб.: Изд-во ИСЭП, 1992.

6. Лукин М.В., Ткачев С.А., Канев Г.И. Правовой институт муниципального управления. Сыктывкар: Изд-во КРАГ-СиУ, 2008.

7. Маслов Д. Вопросы оценки эффективности работы системы управления органов государственной и муниципальной власти: стенограмма доклада // Эксперты для гражданского общества: [сайт]. URL: [http://www.4cs.ru/materials/stenograms/wp-id\\_806/](http://www.4cs.ru/materials/stenograms/wp-id_806/) (дата обращения: 15.01.2012)

8. Реформирование территориальных основ местного самоуправления (анализ Переходных положений новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») // Аналитический вестник. 2004. № 7 (227).

9. Российский статистический ежегодник – 2010 / Росстат. М., 2011.