



Т.В. Бочкарева

В.Н. Калуцков

СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

(по результатам общероссийского конкурса муниципальных образований в рамках Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления)

**Информационная
база
исследования**

Значимость проблемы становления местного самоуправления как потенциально мощного механизма развития нашей страны не вполне осознается ни российским научным сообществом, ни властными структурами. О таком положении дел свидетельствует, в частности, практически полное отсутствие в отечественной научной литературе каких-либо разработок по данной тематике. Тем более важными и интересными представляются результаты общероссийского конкурса муниципальных образований, проведенного в 1997 - 1998 гг. по контракту с Миннацем РФ автономной некоммерческой организацией "Урбэкс-развитие".

Главной задачей конкурса было формирование первичного состава участников системы опорных зон в рамках Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления. Наряду с этим организаторы конкурса ставили перед собой следующие цели:

- привлечь к участию в системе опорных зон максимально широкий спектр муниципальных образований;
- создать систематизированную базу информации по муниципальным образованиям – участникам конкурса;
- на основе этой базы информации провести комплекс исследовательских и экспертно-аналитических работ по типологии и классификации муниципальных образований;
- выяснить реальное положение дел с разработкой программ развития муниципальных образований, выделить инновационные и потенциально тиражируемые проекты и провести их экспертизу;
- привлечь муниципальные образования к совместным поискам подходов к развитию местного самоуправления.

Информация о конкурсе была направлена во все субъекты РФ. Адресное оповещение получили 58 муниципальных образований, ранее имевших контакты с Департаментом по проблемам местного самоуправления. К участию в конкурсе допускались все муниципальные образования, приславшие необходимые конкурсные документы (заполненные конкурсные анкеты первого и второго туров, устав муниципального образования, описание структуры органов местного самоуправления, планы, проекты, программы, концепции направлений развития муниципального образования и прочие подобные документы¹).

¹ Анкеты первого тура поступили от 184 муниципальных образований, из которых всего 74 представили свои уставы и 95 – описания структуры органов местного самоуправления; анкеты второго тура – от 104 муниципальных образований, из которых 78 представили планы, проекты, программы, концепции и другие документы.

Конкурс проходил в два тура. Кроме того, по итогам каждого из туров были проведены совещания-семинары. В первом из них (28 ноября 1997 г.) участвовали 58 представителей муниципальных образований, во втором (23-24 декабря 1997 г.) – 54. Всего в конкурсе (в обоих турах или в одном из них) приняли участие 195 муниципальных образований, представлявших 43 субъекта РФ.

На основе данных об этих муниципальных образованиях, репрезентативно отражающих общую ситуацию с местным самоуправлением в нашей стране, и построено предлагаемое ниже аналитическое исследование.

Реализационно-правовой подход к измерению процесса становления местного самоуправления

Ввиду отсутствия общепринятых критериев при измерении процесса становления местного самоуправления в муниципальных образованиях использовался реализационно-правовой подход, учитывающий возможности, предоставляемые законодательством, а также степень их реализации. Сперва были выделены четыре стадии становления местного самоуправления: 1) оформление муниципального образования; 2) правовое закрепление местного самоуправления; 3) создание механизмов местного самоуправления; 4) запуск реализационных механизмов местного самоуправления. Затем, исходя из федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, для каждой из стадий развертывания процесса была разработана соответствующая система критериев. Рассмотрим их подробнее.

1. Оформление муниципального образования. Первым шагом в становлении механизма местного самоуправления и запуске самого процесса муниципализации является создание выборных органов муниципального образования. Другие важные критерии данной стадии – самостоятельное формирование бюджета и подготовка к принятию устава муниципального образования. Тогда же происходит инвентаризация территории и потенциальной муниципальной собственности.

2. Правовое закрепление местного самоуправления. Правовая база муниципального образования закладывается его уставом – своего рода местной конституцией. Согласно статье 8 закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, в уставе муниципального образования, наряду с прочим, должны быть определены: границы и состав территории муниципального образования; вопросы, относящиеся к ведению муниципального образования; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения; структура и порядок формирования органов местного самоуправления; виды и порядок вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления; экономическая и финансовая основы осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Грамотно разработанный устав снимает многие конфликты и проблемы: формирование властных структур “запускает” административно-управленческий механизм; правильно установленные территориальные грани-

- К сожалению, закон "Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не обеспечен необходимым набором подзаконных актов, в частности, актами, определяющими правила территориального выделения муниципальных единиц. Такое положение дел обусловило стихийность процесса установления границ муниципальных образований, в связи с чем некоторые подобные образования могут оказаться нежизнеспособными, а другие – хозяйственно несамостоятельными. Поэтому в настоящий момент крайне актуален вопрос о разработке "методик" изменения (оптимизации) границ.

цы определяют жизнеспособность муниципального образования². Именно устав обеспечивает реализацию права населения на местное самоуправление, и потому его можно считать первоосновой всего механизма местного самоуправления. Разработка и принятие устава – важнейшие критерии второй стадии процесса становления местного самоуправления.

К другим критериям этой стадии относятся: установление регламента деятельности представительного органа местного самоуправления; определение компетенции и разграничение полномочий представительного и исполнительного органов; разработка реестра муниципальной собственности и принципов управления муниципальной собственностью с соответствующим нормативно-правовым закреплением.

3. Создание механизмов местного самоуправления. Главными критериями, отражающими момент создания механизма местного самоуправления, выступают реформирование структуры администрации муниципального образования и преодоление все еще широко распространенной советской модели, не соответствующей современным реалиям и требованиям развития. На этой стадии путем заключения договоров и соглашений между муниципальным образованием и государственными структурами федерального, регионального и местного уровней органам местного самоуправления передаются отдельные государственные полномочия; осуществляется управление муниципальной собственностью; "включаются" местные финансовые механизмы; на основе разграничения ответственности за разработку, утверждение и исполнение бюджета складывается бюджетный процесс; ведется просветительская работа по привлечению населения к местному самоуправлению и формированию местного сообщества.

4. Запуск реализационных механизмов местного самоуправления. К ключевыми критериям данной стадии можно отнести создание в составе местной администрации органа, отвечающего за вопросы развития, а также наличие программ (и бюджета) развития муниципального образования. Другой значимый критерий – формирование территориального общественного самоуправления.

В соответствии с выделенными стадиями становления местного самоуправления участвовавшие в конкурсе муниципальные образования были подразделены на четыре группы:

I – муниципальные образования, где закладываются основы местного самоуправления;

II – муниципальные образования, в которых правовым образом закреплены основы местного самоуправления;

III – муниципальные образования, где идет создание реализационных механизмов местного самоуправления;

IV – муниципальные образования, в которых возможности местного самоуправления используются в целях развития соответствующих образований.

Типологические характеристики муниципальных образований по стадиям становления местного самоуправления

Группа муниципальных образований, соответствующих критериям I стадии становления местного самоуправления. В нее вошли 10 образований: 1 – городское (точнее, поселковое), 5 – комплексных и 4 – сельских (“карликовых”), представляющих семь субъектов Федерации: Брянскую (1) Калининградскую (1), Московскую (1) и Ярославскую (1) области, Адыгею (4), Татарстан (1), Туву (2), Ямало-Ненецкий округ (1).

В группе преобладают малонаселенные муниципальные образования: в двух из них численность населения составляет менее 10 тыс. человек, в шести – от 10 до 50 тыс. человек, в одном – от 50 до 100 тыс. и лишь в одном (Альметьевский район Татарстана) – свыше 100 тыс. человек.

К территориально малым (менее 9999 га) относятся 4 муниципальных образования рассматриваемой группы, к территориально средним (от 10 000 до 249 999 га) – также 4, а к территориально крупным (свыше 250 000 га) – всего 2 (в том числе самое большое из участвовавших в конкурсе – город Надым и Надымский район Ямало-Ненецкого автономного округа с площадью свыше 110 тыс. квадратных километров).

В группе представлены лишь четыре географических макрорегиона страны: Центральный (4), Северо-Кавказский (4), Поволжский (1) и север Западной Сибири (1).

В хозяйственном плане в группе I доминируют узкопрофильные муниципальные образования (5). Три образования имеют монопрофильный характер (сельское хозяйство).

Группа муниципальных образований, соответствующих критериям II стадии становления местного самоуправления. В нее вошли 30 образований: 11 – городских и поселковых (в т.ч. 3 столицы субъектов Федерации), 10 – комплексных (2 агломерационных и 8 сельско-городских), 9 – сельских (из них 3 “бублика”¹ и 6 “карликовых”).

В группе II, как и в группе I, преобладают малонаселенные муниципальные образования: 7 (в основном сельские “карликовые” образования) имеют численность населения менее 10 тыс. человек, еще 16 – от 10 до 50 тыс. человек. В то же время в группу входят и более крупные муниципальные единицы: г. Кемерово, насчитывающий свыше 0,5 млн. жителей, г. Чайковский с численностью населения в интервале от 0,1 до 0,5 млн. человек и 5 муниципальных образований с численностью населения от 50 до 100 тыс. человек.

К территориально малым относятся 13 муниципальных образований (5 городов, 3 поселка, 1 агломерационное образование и 4 “карликовых” сельских муниципальных образований), к территориально средним – 14, а к территориально крупным – всего 3 (Кемерово, Маловишерский район Новгородской области и Череповецкий район Вологодской области).

В группе представлены 9 географических макрорегионов страны: Центральный (13), Северо-Западный и Поволжский (по 4), Волго-Вятский и юг Восточной Сибири (по 2), Уральский, север Западной Сибири и юг Западной Сибири (по 1).

В хозяйственном плане в группе II доминируют узкопрофильные муниципальные образования. Имеется 7 монопрофильных образований, где

¹ “Бублики” – бывшие административные районы (без города), выделенные в самостоятельные муниципальные образования.

ведущее место занимают сельское хозяйство (6) и добывающая промышленность (1).

Группа муниципальных образований, соответствующих критериям III стадии становления местного самоуправления. В нее вошли 75 образований: 26 – городских (в т.ч. 11 столиц субъектов Федерации), 37 – комплексных (6 агломерационных и 31 сельско-городское), 12 – сельских (из них 6 “бубликов” и 1 “карликовое”). Это – самая многочисленная категория муниципальных образований – участников конкурса.

В составе группы насчитываются 7 крупных городов с численностью населения свыше 0,5 млн. человек (все они являются центрами субъектов Федерации), 10 – с численностью населения от 0,1 до 0,5 млн. человек, 13 – с численностью населения от 50 до 100 тыс. человек, 38 (из них 26 – комплексные муниципальные образования и только 13 – города и поселки) – с численностью населения от 10 до 50 тыс. жителей и 7 (в основном сельские районы) – с численностью населения менее 10 тыс. человек.

К территориально малым относятся 17 муниципальных образований (среди них 1 агломерационное образование, 11 городов, 4 поселка и 1 “карликовое” сельское муниципальное образование); к территориально средним – 46 (в том числе все входящие в группу центры субъектов Федерации), к территориально крупным – 12 (8 комплексных и 4 сельских).

Для группы III характерен значительный разброс такого показателя, как “возраст освоения территории”. Из входящих в группу муниципальных образований 8 – древнейших, 13 – древних, 14 – старейших, 6 – старых, 3 – новых и 18 – новейших (осваиваются после 1918 г.).

В группе представлены 11 географических макрорегионов страны: Центральный (23), Северо-Западный (10), Поволжский (9), Уральский, Волго-Вятский и Калининградская область (по 6), Северный и Северо-Кавказский (по 4), Центрально-Черноземный и юг Западной Сибири (по 3), юг Восточной Сибири (1).

Велико и хозяйственное разнообразие группы: 20 муниципальных образований (в том числе все 11 центров субъектов Федерации) являются широкопрофильными, 43 – узкопрофильными и 6 – монопрофильными (основные сферы деятельности – сельское хозяйство, лесоводство, здравоохранение, НИР).

Группа муниципальных образований, соответствующих критериям IV стадии становления местного самоуправления. В нее вошли 46 муниципальных образований: 24 – городских (в том числе 9 столиц субъектов Федерации), 20 – комплексных (6 агломерационных и 14 сельско-городских) и 2 – сельских. Иными словами, вопреки ожиданиям, последняя, “стадиальная”, группа вобрала в себя все 3 типа муниципальных образований. Это означает, что высокий уровень развития местного самоуправления отнюдь не является “привилегией” городов.

В составе группы 4 крупных города (Екатеринбург, Воронеж, Ижевск и Иркутск) с численностью населения свыше 0,5 млн. человек, 12 муниципальных образований (11 городов и Одинцовский район) с численностью населения от 0,1 до 0,5 млн. человек, 14 – с численностью населения от 50

до 100 тыс. человек и 16 – с численностью населения от 10 до 50 тыс. жителей. Поселения с менее чем 10 тыс. жителей в группе отсутствуют.

Подобно группе III, для группы IV характерен значительный разброс показателя “возраст освоения территории”. Среди древнейших центров – Новгород, Псков, Кострома, Переяславль-Залесский, Муром, Углич. Имеются и молодые города, построенные в последние 20-30 лет, – Обнинск, Протвино, Юбилейный, Сосновый Бор, Ноябрьск, Новый Уренгой и др.

Территориальные размеры муниципальных образований не относятся к числу специфических характеристик данной группы.

В группе представлены 12 макрорегионов страны: Центральный и Северо-Западный (по 12), Уральский (5), Поволжский и север Западной Сибири (по 3), Северо-Кавказский и юг Восточной Сибири (по 2), Волго-Вятский, Северный, Центрально-Черноземный, юг Западной Сибири и юг Дальнего Востока (по 1).

В хозяйственном плане 14 муниципальных образований группы IV относятся к широкопрофильным и комплексным, 21 – к узкопрофильным и 7 – к монопрофильным. Основные сферы деятельности монопрофильных муниципальных образований – добывающая промышленность (нефте- и газодобыча), атомная энергетика, НИР.

* * *

Проведенное исследование показало, что почти половина участников конкурса муниципальных образований (46%) достигла третьей стадии становления местного самоуправления. Это означает, что, несмотря на серьезные региональные различия в скорости и формах процесса муниципализации, значительная доля муниципальных образований России за короткий срок обрела большой опыт и близка к тому, чтобы в полной мере реализовать возможности местного самоуправления как системы механизмов развития муниципальных единиц.