

В.А.Лапин



политика

УРОВЕНЬ И СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ

Заметки по поводу статьи А.В.Усягина «ПРОБЛЕМА УРОВНЕЙ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ»

«Заметки» подготовлены по просьбе руководства редакции «Политики» в связи с поступившей в журнал статьей Андрея Владимировича Усягина, публикуемой в настоящем номере. Считаю своим долгом поблагодарить «Политику» за внимание к вопросам территориального управления.

Вопросы публичной власти, государственного и муниципального управления, обсуждаемые в названной статье, являются чрезвычайно актуальными для современной России. Поэтому попытка автора обсудить вопросы уровней и количественных критериев формирования соответствующих территориальных единиц управления может только приветствоваться.

Однако на наш взгляд подход предпринятый автором недостаточно конкретен для того чтобы быть эффективным инструментом для формирования систем публичной власти, государственного и муниципального управления в условиях современной России. В частности, при разработке подхода, основанного на анализе **уровней управления**, не учтены основные тенденции современного периода государственного строительства. По существу метод разработан как бы вне контекста конкретно-исторической ситуации, которую сегодня переживает российская государственность. Во всяком случае метод автора, по нашему мнению, может оказаться недостаточно эффективным при анализе того пространства, которое нам досталось в «наследство» от длительного периода централизованного государственного управления. В частности, такая важная характеристика как налоговый потенциал территории в настоящее время распределен настолько неравномерно, что не позволяет значительному количеству имеющихся территориальных единиц перейти на режим самостоятельного (без применения механизмов выравнивания) управления социально-экономическим развитием территории. Неравномерность налогового потенциала по пространству России является следствием централизованного управления. Этот параметр не был значимым в условиях централизованного управления. Каждая территориальная единица получала столько средств, сколько считала необходимым дать ей центральная власть. Именно по этой причине количественные критерии, предложенные автором обсуждаемой статьи, могут не сработать в данной конкретной исторической ситуации.

Не умаляя авторского подхода, основанного на уровнях управления, следует признать, что основной характеристикой современного государственного строительства, по нашему мнению, является процесс децентрализации государственного управления, начавшегося в середине 80-х годов прошлого века и продолжающегося до настоящего времени. Основными составляющими этого процесса являются:

а) формирование нового (для современной России) публичного уровня власти – местного самоуправления;

б) разграничение предметов ведения и полномочий в формирующейся новой системе публичной власти, включающей в качестве своих составляющих подсистем: систему государственной власти и систему местного самоуправления;

- реорганизация существовавших государственных «вертикалей»;
- формирование новых субъектов территориального развития – местных сообществ.

Концептуальной основой формирования новой российской государственности является Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления. Названный документ был разработан Комиссией при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления (руководитель – Д.Н.Козак).

В частности, в соответствии с названной Концепцией реорганизуются:

- система местного самоуправления, сформированная в результате реализации Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- бюджетная система Российской Федерации.

Во исполнение Концепции уже приняты два базовых федеральных закона:

- от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Названные законы наряду с Конституцией России являются основой для реформирования всей российской правовой системы,

включая внесение изменений в бюджетное, налоговое, гражданское, градостроительное, жилищное законодательство и в иные отрасли права.

Новая бюджетная система должна включать четыре уровня бюджетной системы: федеральный, региональный и два муниципальных (районный и поселенческий). Это направление развития российской государственности продолжает традиции централизованного управления в части организации публичных финансов.

С другой стороны, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусмотрено формирование шести типов муниципальных образований:

- сельских поселений;
- городских поселений;
- муниципальных районов первого типа;
- муниципальных районов второго типа;
- городских округов;
- внутригородских территорий городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга).

При внимательном чтении закона в решении вопроса об установлении принципов территориальной организации местного самоуправления просматриваются две названные выше тенденции. С одной стороны, в формирующейся системе муниципальных образований учитываются особенности пространственной организации России. Например, предусмотрено формирование двух типов городских муниципальных образований. Строго говоря, «уровневый» принцип территориальной организации в новой системе муниципальных образований осуществлен лишь частично и одновременно намечена тенденция на формирование муниципальных образований с учетом их типологии. С другой стороны, всем типам муниципальных образований поставлен в соответствие соответствующий уровень бюджетной системы. Это сделано с целью создания эффективной системы выравнивания, необходимой в условиях неравномерного распределения налогового потенциала по пространству России.

Отдавая должное автору обсуждаемой статьи за разработку вопроса оптимизации государственного управления, полагаем важным акцентировать внимание на оптимизации системы муниципальных образований.

Именно формирование территориальной организации местного самоуправления на данном этапе является приоритетной задачей государственной политики по повышению эффективности публичного управления, ибо на ее основе (в укрупненной форме) в последующем должна строиться и оптимизироваться система территориальных подразделений федеральных и региональных органов государственной власти. Но не наоборот.

Что необходимо понимать под оптимальной системой муниципальных образований? Или, какую систему муниципальных образований мы будем считать оптимальной?

Критериев оптимальности можно перечислить достаточно много. И в каждом конкретном регионе их набор может быть различным. Рассмотрим основной критерий, который во всех регионах, по нашему мнению, должен стать ведущим.

В соответствии с целями государственной политики оптимальной системой муниципальных образований следует понимать такую систему, в которой созданы по возможности благоприятные условия для становления реальных местных сообществ и самостоятельного осуществления ими местного самоуправления, а также для перехода на режим устойчивого социально-экономического развития поселений в будущем.

Здесь использовано понятие «местное сообщество», которого нет в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления». Однако это понятие является весьма конструктивным в решении вопросов административно-территориального устройства. Отсутствие в официальных документах понятия «местное сообщество» вовсе не означает, что его нет в природе, как объективной реальности.

Очевидно, что объективной реальностью являются и социально-экономические связи на территории. Часто границы действия этих связей не совпадают с установленными административными границами. Одной из центральных задач современной реформы административно-территориального устройства является установление реальных (объективных) границ локальных социально-экономических систем. Социально-экономические связи и отношения возникают и развиваются в том числе и по воле людей в результате их жизнедеятельности.

Поэтому существующие административные границы могут либо содействовать возникновению и развитию таких связей, либо препятствовать их установлению. С этой точки зрения в целях осуществления реформы административно-территориального устройства выявление реальных социально-экономических связей является первоочередной задачей. Этот процесс уместно назвать поиском локальных (местных) сообществ. Впоследствии (после установления границ) установленные реальные местные сообщества получают дополнительный импульс к самоорганизации и самоуправлению.

Таким образом, важнейшим критерием оптимальности является обеспечение благоприятных условий для развития социально-экономических отношений на территории, способствующих устойчивому самостоятельному развитию муниципальных образований.

Формальное решение этого вопроса (без учета реальных социально-экономических связей) может обернуться впоследствии большими проблемами. С одной стороны, темпы социально-экономичес-

кого развития будут ниже потенциально возможных, с другой – вполне вероятна ситуация, когда неучтенные социально-экономические связи впоследствии проявятся в виде инициативы жителей того или иного населенного пункта или даже муниципального образования по изменению границ или преобразованию муниципального образования. Такая возможность предусмотрена частью 1 статьи 12 и частью 2 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Остановимся более подробно еще на двух моментах.

Во-первых, зададимся вопросом: «Почему закон предусмотрел два типа городских муниципальных образований (городских поселений и городских округов)?»

В соответствии с Федеральным законом **городской округ** представляет собой *«городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных... Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»* (часть 1 статьи 2).

Закон не установил количественных критериев наделения городских поселений статусом городского округа, хотя на стадии разработки законопроекта обсуждались предложения о введении количественных критериев. В итоге разработчики закона сознательно отказались от введения количественных критериев наделения городских поселений статусом городского округа, установив лишь качественные критерии. Разработчики закона и законодатель согласились с тем, что важнейшими критериями придания городскому поселению статуса городского округа являются: возможность города решать вопросы местного значения в объеме муниципального района и уровень социально-экономических связей с окружающими поселениями.

В соответствии с Федеральным законом «Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения... вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения муниципального

района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

Таким образом, закон закрепил две категории городских поселений, что является отражением реальных особенностей системы городского расселения в современной России. По качеству социально-экономических связей с окружающей территорией города России могут быть условно разделены на две группы. Это объясняется особенностями процесса урбанизации, протекавшими на территории России в период советской власти.

К одной группе можно отнести города, которые на протяжении длительного времени являлись центрами административных районов. К другой – города, которые образовались в период индустриализации (30–50-е годы прошлого столетия) и в последующий постиндустриальный период, связанный с развитием новых технологий. Эта группа городов сыграла решающую роль в обеспечении решения вопросов национальной безопасности.

Дело в том, что многие вопросы индустриализации страны и развития новых технологий были связаны с решением вопросов национальной безопасности. Поэтому для открытия новых направлений развития промышленности и размещения необходимых научно-производственных комплексов строились новые города и поселки городского типа, жизнедеятельность в которых напрямую поддерживалась центральным государственным административным аппаратом. Поэтому эти города в силу особенностей своего образования и развития не имели тесных социально-экономических связей с соседними населенными пунктами. Это является существенной особенностью России¹.

На сегодня в результате исторических процессов различия между этими группами городов постепенно стираются, но, тем не менее, многие негативные последствия интенсивного периода урбанизации до сих пор дают о себе знать. Это деление на две группы весьма условное, но важно то обстоятельство, что города названных групп значительно отличаются степенью интеграции в инфраструктуру территориального развития.

С этой точки зрения как положительный должен рассматриваться факт наличия в Федеральном законе двух категорий городских поселений: городских поселений, входящих в муниципальный район и не входящих в него (городских округов). Таким образом, особенности процесса урбанизации России нашли свое отражение в Федеральном законе.

Очевидно, что не все города и поселки, образовавшиеся в связи с необходимостью решения государственных задач, обладают достаточным потенциалом для решения вопросов местного самоуправления и отдельных государственных полномочий. Поэтому часть из них некоторое время должна оставаться в статусе городских поселе-

¹ В период советской власти было построено более 600 городов. Темпы урбанизации на территории современной России уступали только Японии в период ее интенсивной урбанизации. В настоящее время Россия относится к самым урбанизированным странам мира. Часть городов, образовавшихся в этот период, имели статус закрытых территорий.

ний. Вместе с тем, те города, которые обладают достаточным потенциалом для решения вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий должны получить статус городского округа. Это экономически выгодно как самим городам, так и соответствующему субъекту Российской Федерации. Эти города (их инфраструктура и кадровый потенциал) наилучшим образом приспособлены для осуществления технологических прорывов и поэтому могут стать «точками роста» для развития инновационной экономики (экономики знаний) не только в масштабах региона, но и России в целом.

Вполне вероятна и такая ситуация, когда в процессе исторического развития города, возникшие по воле государства, в значительной степени интегрировались в систему расселения региона, т. е. между городом и соседними населенными пунктами сложились устойчивые социально-экономические отношения. Развитие и укрепление социально-экономических связей возможно также между городами и сельскими населенными пунктами, которые в период действия Федерального закона 1995 г. не были наделены статусом муниципальных образований. Эти обстоятельства также дают основания для пересмотра сложившихся границ административных районов с целью закрепления установившихся социально-экономических отношений в регионе. Это создаст благоприятные условия для повышения темпов экономического развития территории.

Таким образом, от решения вопроса о статусе городских поселений во многом зависит эффективность управления социально-экономическим развитием территории не только муниципальных образований, но в целом субъекта РФ.

Следует отметить, что переход на новую территориальную организацию местного самоуправления позволяет решить ряд накопившихся проблем по наиболее эффективному использованию земельных ресурсов.

Статус городского округа (в отличие от городского поселения, входящего в муниципальный район) предполагает наделение органов местного самоуправления муниципального округа отдельными государственными полномочиями. Это обстоятельство дополнительно подчеркивает государственное значение городских округов. Таким образом, муниципальные образования типа городских округов должны быть сформированы на основе городов, играющих важную роль в экономике страны.

Другой важный момент – вопрос о реальном статусе муниципального района. Вопрос о реальном статусе муниципального района в соответствии с новой редакцией Федерального закона определяется структурой органов местного самоуправления и порядком их избрания. Закон предусматривает две модели.

В соответствии с первой моделью представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в

состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной (независимо от численности населения поселения) нормой представительства.

В соответствии со второй моделью представительный орган муниципального района может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Из этих положений следует, что в первом случае муниципальный район играет вспомогательную роль, а во втором, имеет более самостоятельное значение, ограниченное лишь особенностями представительства от поселений. Однако закон предусматривает возможность перехода от второй модели к первой и не предусматривает обратного перехода. Это позволяет истолковать вторую модель как переходную, цель которой обеспечить преемственность при переходе к новой территориальной организации местного самоуправления в регионе.

Однако закон на начальном этапе реформирования в целях преемственности предписывает создание представительного органа муниципального района по традиционной схеме (посредством прямого голосования). Полагаем, что дальнейшая стратегия развития районного звена должна быть продумана уже на этой начальной стадии его формирования. И хотя все полномочия в решении этого вопроса (в переходный период) законом переданы органам государственной власти субъекта Российской Федерации, представляется целесообразным согласовать его с интересами жителей поселений.

Еще раз подчеркнем. Автором обсуждаемой статьи ставится очень важный вопрос о роли уровней в территориальном управлении. Обсуждение этого вопроса неизбежно приведет нас к поиску компромисса между отраслевым (традиционным для современной России) типом управления и признанием роли территории в процессе согласования интересов между Центром, региональными элитами и местными сообществами. Решение этого вопроса должно способствовать включению в процесс социально-экономического развития наиболее перспективный ресурс развития России – ее интеллектуально и духовный потенциал.