

**Лангинен А. В.**

*доцент кафедры «Теория и практика управления»,  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации, филиал (г. Пермь);  
доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление,  
Пермский институт муниципального управления  
e-mail: langinen77@mail.ru*

## **Основные проблемы и условия взаимодействия органов государственной власти и органов муниципального управления в России и зарубежных государствах**

*В статье выделены основные правовые, административные, организационные, финансовые и социальные условия и проблемы взаимодействия органов государственной власти и органов муниципального управления в Российской Федерации и зарубежных государствах. Выделены наиболее значимые факторы реформирования местного самоуправления в современных условиях.*

**Ключевые слова:** *государственное управление, органы муниципального управления, реформа местного самоуправления, полномочия муниципальных органов, правовое регулирование муниципального управления, финансовая основа муниципального управления.*

**Langinen A. V.**

*Associate Professor of Theory and Practice,  
Perm branch of the Russian Academy of National Economy  
and Public Administration under the President of the Russian Federation ;  
Associate Professor of Department of Public Administration,  
Perm Institute of Municipal Management*

## **The main problems and conditions between state authorities and municipal administrations in Russia and foreign countries**

*The article highlights basic legal, administrative, organizational, financial and social conditions and problems of interaction between the state and the municipal authorities of the Russian Federation and foreign states. Most significant factors reform of local government in the modern state.*

---

**Keywords:** *public administration, municipal government, local government, local authorities, local government reform, the powers of the municipal bodies, the legal regulation of the municipal government, the financial basis of the municipal government.*

27 мая 2014 года вступила в действие новая редакция федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что повлекло за собой ряд важных изменений в системе муниципального управления России и в законодательных полномочиях субъектов Российской Федерации в данной сфере.

- введены 2 новых вида муниципальных образований (городские округа с внутригородским делением, внутригородские территории городских округов)
- субъекты Российской Федерации получили законодательные полномочия регулировать порядок избрания глав муниципальных образований на своей территории (законом субъекта РФ может быть предусмотрено избрание глав муниципальных образований представительными органами из своего состава; при этом Главы Администраций назначаются по конкурсу).
- субъекты Российской Федерации получили право перераспределять некоторые полномочия между органами гос власти субъекта Федерации и муниципальными образованиями (изъятие или делегирование отдельных полномочий), за исключением распоряжения муниципальной собственностью и полномочий в сфере муниципального бюджета. [11]

По-видимому, очередной этап реформирования системы связан в том числе с тем, что в современном государстве практическая деятельность населения, государственных и муниципальных органов по реализации права на местное самоуправление сталкивается с целым рядом проблем. Имеет место неудовлетворённость граждан качеством услуг. Так, до 80% обращений граждан в приёмную Президента РФ связано с работой ЖКХ, включая завышенные тарифы и неудовлетворительное качество услуг в этой сфере, качеством образования, медицинской помощи и иных вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления. [5] Низкая эффективность функционирования местного самоуправления по реализации полномочий и общественных функций, критика со стороны государственных должностных лиц приводит к попыткам реформирования всей системы местного самоуправления, а масштабная реформа означает значительные финансовые затраты для государства и общества.

В чём состоят основные причины и предпосылки проблем в сфере реализации местного самоуправления?

Возможно выделение 3 основных групп причин и предпосылок:

1. Правовые.
2. Административные.
3. Социальные.

1. Правовые причины — это противоречия и пробелы в нормах законодательства, регулирующего данную сферу.

В современном законодательстве существуют 2 подхода к соотношению государственной власти и местного самоуправления, нашедшие отражение в научной дискуссии о государственной и общественной природе местного самоуправления (патриархальная, общинная, государственная научные теории самоуправления).

Вариант А. (Россия, государства англосаксонской системы) исходит из принципа, что местное самоуправление — неотъемлемое право граждан («форма осуществления народом своей власти»), которое государство ограничить не вправе. Но при этом фактически система местного самоуправления создаётся, регулируется, финансируется (в значительной мере) и оценивается на предмет эффективности не гражданами, а государством в лице законодательных, вышестоящих административных и контролирующих органов.

Вариант Б. В других случаях (ФРГ, Франция, страны континентальной системы) законодатель исходит из того, что местное самоуправление — форма государственного управления на местах. Но при этом оно, согласно Конституции осуществляется в интересах местного общества при участии населения, за счёт средств, им выделяемых (что ни одно и то же с интересами государства и его бюджетом). С другой стороны органы местного самоуправления (например, в вопросах налогообложения, нормативного регулирования) имеют право осуществлять принуждение по отношению к гражданам (т.е. получается, пользование граждан правом в своих интересах имеет принудительный характер). Само государство осуществляет принуждение к населению в данной сфере (норма об обязательности создания и функционирования органов местного самоуправления на всей территории государства).

Таким образом, последовательно отрегулировать данную сферу законодательно и ответить на вопрос о природе и роли местного самоуправления в системе публичной власти в настоящий момент является проблематичным. Ввиду того, что само государство не может решить окончательно: что это — право (реализуется по желанию граждан)

или обязанность (государство принуждает граждан к ведению данной деятельности и уплате необходимых средств).

В современной России низкое качество законов, регулирующих сферу, о которой идёт речь, проявляется в постоянных изменениях, поправках, многочисленных исключениях в действующей правовой базе. Так, за последние 10 лет в основополагающий Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было внесено более 280 основных изменений. [6]

Что на практике создаёт противоречия и разночтения в законодательстве и как результат — предпосылку для низкой эффективности или злоупотреблений на местах, для отсутствия реальной ответственности органов местного самоуправления перед населением, противоречий, конфликтов между органами местного самоуправления различных уровней. Так, например, сложившаяся фактическая неподконтрольность органов местного самоуправления гражданам (расход бюджетных средств, средств, выделяемых на целевые гос. программы, распоряжение муниципальным имуществом), приводит к разрешению конфликтов между гражданами и «самой близкой к ним властью» через суды различных инстанций, прокуратуру, глав регионов или даже главу государства. В Российской Федерации неоправданный с т.з. населения рост тарифов на коммунальные услуги (что регулировалось органами местного самоуправления) в 2010 году привёл к вмешательству президента. Ненадлежащее качество услуг ЖКХ, злоупотребления со стороны Управляющих компаний вызывают до 10—11 тыс. обращений в месяц в приемную главы государства. Оценка качества муниципальных услуг населением, а не органами государственной власти только планируется. [7]

2. Административные предпосылки, заключающиеся в государственной политике, направленной на расширение полномочий и компетенции органов местного самоуправления. Например — в форме делегирования полномочий или изменения норм законодательства. Формально это мотивируется тем, что реализация населением права на местное самоуправление — один из основополагающих принципов демократии, органы местного самоуправления формируются населением, контролируют меньшую, нежели государство территорию и потому находятся «ближе к населению». В некоторых сферах (социально-экономическое развитие, планирование городской застройки, транспортное обслуживание населения, газификация, благоустройство, освещение улиц, уборка территории, и др.) органы местного самоуправления действительно способны действовать более оперативно

и успешно, чем государство. Практика передачи реализации части гос полномочий осуществляется в ФРГ (концепция и конституционные принципы «социального гос-ва»), США, России (122-ФЗ – 2006 год, 184-ФЗ – 1999 год, законодательство субъектов федерации в 2000-е годы), других странах современного мира. Итак, формально «делеги-рование» осуществляется в рамках закона под видом «расширения са-мостоятельности» местного самоуправления в решении вопросов в интересах населения. В то же время, представляется, что делегирова-ние включает два важных момента:

- передачу органам местного самоуправления обязательств, в т.ч. финансовых, по исполнению решений, правил, норм, уже при-нятых вышестоящими органами государственной (законода-тельной) власти, например, стандартов и нормативов по соци-альному обслуживанию, образованию, обязанностей по реализации гос. целевых программ, делегирование целых функ-ций (охрана общественного порядка, проведение выборов в гос. органы, медицинское обслуживание, контроль за переме-щением населения, статистика, регистрация по месту житель-ства, составление земельного кадастра);
- при этом подчёркивается, что финансирование данных функ-ций, переданных в компетенцию органов местного самоуправ-ления, осуществляется за счёт трансфертов (целевых субвен-ций) из государственного бюджета или государственных бюджетов различных уровней.

Но механизм трансфертов не отражает материальной имуществен-ной базы, не позволяет определить реальные затраты на 1 муницип-альную единицу (в гос. бюджете эту сумму рассчитывали в масштабах государства или субъекта федерации), не учитываются затраты техни-ческие, кадровые и трудовые на осуществление новых функций, пере-данных местному самоуправлению. Так, передача функций по граж-данской обороне и предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций органам местного самоуправления в России в 2003 году не учитывала отсутствие подготовленных специалистов, материально-тех-нической основы для реализации данных полномочий в муниципаль-ных образованиях. Механизм гос. трансфертов не учитывает различ-ный уровень социально-экономического развития муниципальных единиц (примеры: различия между «новыми» и «старыми» землями ФРГ после объединения страны привели к массовой миграции насе-ления в западные районы страны; многократные различия в социаль-но-экономическом развитии между регионами РФ).

Таким образом, можно констатировать, что государство в лице законодательных органов власти сравнительно легко идёт на «демократическое делегирование» на муниципальный уровень общественно значимых функций и обязательств, которые не обеспечены финансовыми и материальными ресурсами в той мере, как это диктуют высокие стандарты «социального государства». Что особенно остро проявляется в современной России. В то же время государство неохотно расстаётся с реальными источниками бюджетных доходов (налоги) и иными ресурсами (земельная собственность, нормативные ресурсы) в пользу органов местного самоуправления. Так, в Российской Федерации на федеральном уровне установлены льготы на местный земельный налог. В этой связи мэр г. Чикаго, одного из крупнейших муниципалитетов США отмечает: «мы отдаём «наверх» (т.е. в госбюджет) бомльшую часть доходов, а затем клянчим их обратно». По данным Минфина РФ, до 1/2 бюджетов муниципальных районов идёт на реализацию переданных гос. полномочий. В Российской Федерации соотношение в местных бюджетах налоговых и трансфертных источников — 1:4 (25 X 75% соответственно), при этом около 70% суммы налогов, собираемых с граждан и организаций на территории муниципальных единиц, идёт в гос. бюджеты, 30% отчисляется в местный бюджет. Доля местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации с государственными фондами составила в 2010 году всего лишь 16,2% по доходам и 14,8 — по расходам. (7)

Как результат, увеличиваются затраты из местных бюджетов, возрастает дефицит муниципальных бюджетов и муниципальный долг, качество предоставляемых гражданам услуг (от транспортных перевозок до соц. помощи) значительно снижается.

3. Социальные причины, — те процессы, которые независимо от государственной политики в сфере местного самоуправления происходят в современном обществе, также создают условия для возникновения и роста проблем на местном уровне. А именно в любом современном государстве имеют место миграционные и демографические процессы, с трудом контролируемые на государственном и местном уровне.

А) Миграция населения (международная, межрегиональная в пределах 1 государства). В Европейских крупных городах, столицах количество мигрантов в настоящий момент — до 15% населения, (например, в Хельсинки в 2012 г. — 10%, в 2025 году (прогнозируется) до 25% населения).

Росстат оценивает уровень эмиграция из РФ за последние 8 лет (до 2011 г.) — приблизительно 1,8 миллионов. В то же время, согласно

данным ФМС Российской Федерации и Концепции миграционной политики РФ до 2025 года, нелегальных мигрантов насчитывается в России около 5 миллионов, ежегодный прирост за счёт миграции — 1 миллион. По информации ФМС России, в 2011 году в РФ въехало свыше 13,6 миллионов иностранных граждан, из них квалифицированных специалистов — 27,4 тысяч. При этом миграционная привлекательность РФ распространяется преимущественно на граждан СНГ, а параллельно продолжается эмиграционный отток из страны.

В 2010 году чистая миграция в Великобританию — то есть разница между числом приехавших и уехавших — достигла рекордного уровня в 252 тысячи человек. Согласно данным Национального статистического бюро (ONS), уровень иммиграции остался на прежнем уровне в 591 тысячу человек, но одновременно с этим значительно понизилось число людей, покидающих Великобританию. Самый крупный контингент прибывающих в Великобританию лиц — студенты (238 тысяч человек). В 2010 году из страны уехали 339 тыс. человек — это самый низкий уровень эмиграции с 2001 года. Среди покинувших страну было 203 тысячи иностранцев. Лишь около половины всех эмигрантов уехали из страны в связи со своей работой (174 тысячи человек). При этом Лондон не может ограничить право граждан других стран Евросоюза въезжать и жить на территории Соединенного Королевства. В 2001 г. в Англии и Уэльсе насчитывалось около 9% жителей, родившихся за пределами Соединенного Королевства (включая британцев, родившихся за границей), в Лондоне этот показатель был 29%. В 2011 году уже 13% жителей Англии и Уэльса были из числа родившихся за рубежом, а по Лондону эта цифра выросла до 37% (в некоторых районах их уже больше 50%). (8)

Б) Демографические процессы (рост или уменьшение численности населения, «старение» его состава).

Согласно данным Росстата, за 8 лет с карты России исчезли 8,5 тысяч сёл и деревень. Ещё 19 тысяч де-юре ещё существуют, но фактически в них уже никто не живёт. Насчитывается 34 тыс. сельских поселений, с численностью жителей менее 10 человек. По данным переписи-2010, в России ускоряются темпы убыли населения. За последние 8 лет страна потеряла больше жителей, чем за предыдущие 13. Особенно пострадало село: потери сельского населения в три раза больше, чем городского. Так, на время проведения Всероссийской переписи населения (2010) в Пермском крае проживали 2635,8 тысяч человек, среди которых 75% — городские жители и 25% — сельские. Об этом сообщил заместитель руководителя Пермьстата Владимир Белянин.

[10] По предварительным данным за последние 8 лет численность населения в Пермском крае сократилась на 183,6 тысяч человек, что составило 6,5%.

В) Урбанизация населения и территории государства (рост численности городского населения по сравнению с сельским безотносительно к общей демографической динамике).

Г) Вывод производства из Европы и США (в КНР, Южную Азию). Нехватка рабочих мест в промышленно-производственном секторе.

Д) Экономическая и социальная нестабильность, рост безработицы, значительное социальное расслоение населения. В РФ, по данным 2013 года, доходы 10% самых богатых и 10% самых бедных граждан различаются, по оценкам независимых экспертов, в десятки раз. По данным бывшего директора НИИ статистики В.М. Симчера, – В 28-36 РАЗ. Для сравнения: в развитых европейских странах – в несколько раз. По данным центра Credit Suisse, 30% всего благосостояния российских домохозяйств принадлежит миллиардерам (их в России – 97 человек). А в целом по миру этот показатель не превышает 2%.

Все данные процессы сложно отслеживать, оценивать и учитывать в законодательной базе местного самоуправления, которая требует постоянных изменений. Перечисленные и многие другие факторы приводят к возникновению и усложнению целого ряда проблем в сфере местного самоуправления.

1) Проблема несоответствия ресурсов (финансирования, материальных, кадровых информационных, нормативных) функциям, возложенным на органы местного самоуправления и снижения качества обслуживания населения. Проблема заключается в том, что круг вопросов, за которые отвечают местные органы, постоянно расширяется. Государственные стандарты социальных услуг достаточно высоки (см. Конституции современных государств), одновременно критерии оценки соблюдения стандартов являются неопределёнными (Административные регламенты с т.з. простых граждан). Объём ресурсов, затрачиваемых для реализации собственных и делегированных полномочий местного самоуправления, определяется и произвольно пересматривается государством в одностороннем порядке. Так, обязанности, мандаты и полномочия городских округов в России по финансированию систем жизнеобеспечения населения не обеспечены эффективными и стабильными источниками, которые постепенно в период реформирования бюджетной системы РФ в 2000-е годы изымались из бюджетов городов (налог с продаж, доля НДС, доли налогов на прибыль и имущество организаций, доли акцизов, доля НДСЛ была снижена с 75%

до 30% и т.д.). Вклад местных налогов (земельный налог и налог на имущество физических лиц) в бюджеты городских округов очень низок. Поэтому реализация стратегий и генеральных планов развития крупнейших городов России проблематична. Отсутствует стабильное и прозрачное бюджетное обеспечение.

2) Проблема размежевания полномочий между государственными и муниципальными органами на местах (государство не может полностью устраниться ни из сферы ведения местного самоуправления, ни из «делегированных» областей), а также разграничение полномочий между уровнями местного самоуправления (муниципальные районы и поселения на их территории). Какие органы какие функции выполняют и перед кем несут ответственность за их недостаточную реализацию? Как граждане могут добиться от них должной реализации и привлечь к ответственности нарушителей?

Проблема осложняется наличием двух и более уровней местного самоуправления и несовершенством системы государственного управления в целом (в частности, механизма судебной защиты прав граждан). На практике рядовым гражданам добиться реализации своих законных прав бывает тем сложнее, чем с большим числом уровней власти и управления они имеют дело. В случае возникшей проблемы сложно найти ответственный за нарушение законодательства орган или государственное или муниципальное должностное лицо. Для государственных и муниципальных органов и служащих возникает предпосылка для ухода от исполнения своих функций путём перекладывания ответственности на «конкурирующую организацию».

3) Ряд более частных проблем:

- Проблема коррупции в органах местного самоуправления, являющихся неотъемлемым элементом системы публичного управления, при наличии данной проблемы в органах государственной власти.
- Проблема «богатых и бедных муниципалитетов» (неравномерное развитие регионов в пределах одного государства, муниципалитетов в пределах одного региона или области).
- Проблема сельских районов (США, ФРГ, Россия), выражающаяся в недостатке квалифицированных кадров в муниципалитетах, бедности населения (малоквалифицированный и низкооплачиваемый труд, сезонный характер заработка).
- Кризис городов в США и странах Европы (отток состоятельного населения в пригороды, вынос производства и торговли за городскую черту, рост бедности, преступности, межнацио-

нальные проблемы «диаспор» среди растущего городского населения), увеличение нагрузки на инфраструктуру, общественный транспорт, систему ЖКХ, коммуникации.

- Отдельная транспортная проблема в городских муниципалитетах (перегруженность автодорог, транспортные пробки, рост числа ДТП).

В современной практике местного самоуправления в России, Западной Европе и США перечисленные проблемы и противоречия не имеют однозначного решения. Возможные направления, формы и методы преодоления проблем – тема, заслуживающего отдельного рассмотрения.

### Используемые источники

1. Европейская Хартия Местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985). Статья 3.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.05.2014 № 136-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Статьи 12, 130–133.
4. Официальные сайты муниципальных образований Пермского края на Пермском региональном сервере // <http://www.permkrai.ru/edu/allterg/>.
5. Президент России. Управление по работе с обращениями граждан и организаций. Официальный сайт // <http://letters.kremlin.ru/digests>.
6. Широков А.Н. Доклад на пленарном заседании XI Российского форума содействия муниципальной реформе (г. Анапа, 20.09.2012 г.) [электронный документ] // [dl.smo74.ru/Shirokov.2011.doc](http://dl.smo74.ru/Shirokov.2011.doc).
7. Концепция снижения административных барьеров и повышения качества гос и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р.
8. Министерство финансов РФ. Информационно-аналитический отдел. Консолидированный бюджет РФ // [http://info.minfin.ru/kons\\_doh\\_isp.php](http://info.minfin.ru/kons_doh_isp.php).
9. The Office for National Statistics of UK Statistics Authority. Migration // <http://www.ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=Migration+within+the+UK>.
10. Пермьстат. Население Пермского края в цифрах // <http://permstat.gks.ru/digital/region1/default.aspx>.
11. Федеральный закон от 27 мая 2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».