

А.В. НОВОКРЕЩЕНОВ

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОЦЕССЫ, ПРОБЛЕМЫ, ПАРАДОКСЫ

НОВОКРЕЩЕНОВ Александр Васильевич – доктор социологических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Новосибирск, Россия (novokreshchenov-av@ranepa.ru).

Аннотация. *Анализируя процессы, связанные с очередной реформой местного самоуправления, автор указывает, что предпринимаемые попытки имплантировать социально-политический институт, возникший в Западной Европе, на российскую почву всегда заканчивались неудачей, поскольку живой организм отторгает чужеродное тело. Оценивая состояние дел в местном самоуправлении, а также плюсы и минусы проекта Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», автор опирается на результаты опроса 18-ти глав поселений Новосибирского муниципального района. Акцентируется внимание на необходимости радикальных изменений системы подготовки кадров для органов муниципальной публичной власти.*

Ключевые слова: *местное самоуправление • территориальная организация • органы местного самоуправления • социально-политический институт • органы публичной власти*

DOI: 10.31857/S013216250022092-4

В последние годы среди российских обществоведов снова активизировалось обсуждение старого вопроса, чем и насколько Россия отличается от стран Запада. Парадокс этого длящегося уже не один век обсуждения заключается в том, что если на уровне общей теории чаще всего подчеркивается, что Россия не совсем (или даже совсем не) Европа, то при осуществлении практических преобразований всё равно, как правило, за основу берутся именно те или иные западноевропейские образцы. Результаты такой институциональной трансплантации оказываются обычно сильно отличными от исходного образца. Автор попытается далее аналитически рассмотреть один из таких примеров, связанный с проблемами (ре)организации институтов местного самоуправления, чтобы на данном частном примере продемонстрировать достоинства и недостатки метода «пересаживания» на российскую почву западных институтов.

Неудачные попытки институциональной имплантации. В постсоветской России никак не удается выстроить эффективно функционирующее местное самоуправление ни на законодательном уровне, ни на уровне практики. Изначально попытались привнести на российскую почву англосаксонскую модель местного самоуправления, игнорируя, что этот социально-политический институт, возникший в иное историческое время, в иных социально-экономических и политических условиях, в иной ментальной среде, не подходит для постсоветской России. Отторгается и местное самоуправление, целиком построенное на правовой базе Европейской хартии 1985 г., как самостоятельная властная сила, органы которой «не входят в систему органов государственной власти».

Принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», сформированный на так называемой общественно-хозяйственной теории местного самоуправления (а по сути повторяющий Европейскую хартию), никак не вписывался в российскую действительность. Поэтому после многочисленных поправок он был заменен новым законом (Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.) с тем же названием. Но и здесь законодатели обратились к европейскому опыту, уже Германии,

и к известным в социологии понятиям «община» и «общество», установив двухуровневую модель. Этот закон тоже не выдержал испытания: пошли многочисленные поправки, суть которых сводилась в основном к усилению централизации и государственному контролю по советской традиции. Иначе было невозможно, поскольку территориальная, социально-политическая и даже в какой-то мере экономическая основы оставались прежними. Народ тоже оставался тем же, со своим пониманием власти и управления. После принятия нового закона в ходу была шутка: раньше был райисполком – рай, а теперь администрация – ад.

Заметим, что в СССР такого органа, как администрация, не было: исполкомы (горисполкомы, райисполкомы) представляли собой аппараты, обеспечивающие работу Советов, а председатели Советов (сельских, районных, городских) таковыми были только во время сессии Советов, а между сессиями они являлись председателями исполкомов. Это означало отсутствие разделения органов на исполнительные и представительные в современном понимании на местном уровне. Сейчас такое допускается лишь в малочисленных муниципальных образованиях сельских поселений.

Ныне со всей очевидностью идет реформирование местного самоуправления по образцу антиземской реформы Александра III. Эта реформа реализовала на практике так называемую государственную теорию местного самоуправления, сторонниками которой в 1880-е гг. были известные ученые А.Д. Градовский, В.П. Безобразов, Н.И. Лазаревский и другие. Вот мнение академика В.П. Безобразова, осознанное нашими законодателями через полторы сотни лет: «Истинные органы самоуправления, возникнув на общественной почве под влиянием общественных интересов, тем не менее не перестают быть государственными, и для этого [они] должны входить, как звенья, в общую систему власти и управления в государстве» [Безобразов, 1882].

Сейчас, как и тогда, слышны мнения, будто с местным самоуправлением покончено [Андреечев, 2021; Михеев, 2021; Упоров, 2019; Семенов, 2019]. Однако ничего катастрофического не происходит. Возможно, после 30-летнего муниципального строительства методом проб и ошибок будет найден оптимальный вариант, сочетающий в себе и опыт земства, и советский опыт, и отдельные моменты из практики европейских государств, гармонично вписывающиеся в российскую реальность. Читая находящийся в 2022 г. на обсуждении в Государственной думе проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹ (далее – проект Закона), мы найдем там элементы государственного контроля, характерные как для французской (континентальной) модели местного самоуправления, в которой рядом с органами местного самоуправления соседствуют государственные префектуры, так и с германской (смешанной) моделью, где бургомистры замещают муниципальные и государственные должности одновременно (однако в Европе их за это никто не осуждает и в антидемократизме не обвиняет). Ревнителю Европейской хартии местного самоуправления в нашей стране могут успокоиться: радикальных отступлений от международного опыта не происходит. Напротив, проект Закона вбирает в себя специфические особенности местного самоуправления, апробированные в Европе.

Новый подход к территориальной организации местного самоуправления. Некоторые моменты, содержащиеся в проекте Закона, заставляют задуматься. Речь идет, прежде всего, об очередной реформе территориальной организации местного самоуправления. Эта тема является ключевой, вызывая сильное беспокойство глав муниципальных образований поселений, поскольку для них в результате реформы не остается места в структуре местного самоуправления.

Вначале выскажу мнение, что нецелесообразно менять территориальную организацию местного самоуправления «одним чохом», как это было сделано в соответствии

¹ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 20.12.2022).

с Федеральным законом № 131-ФЗ. Как известно, в качестве территориальной основы поселений были взяты территории колхозов и совхозов, которые являлись одновременно территориями сельских Советов, а административные районы стали муниципальными районами. Стоит только удивляться «прозорливости» партийных работников, которые, устанавливая советскую власть на местах и проводя коллективизацию в 1920–1930-е гг., предначертывали территориальное устройство, как говорится, на века. За годы существования эти территории успешно прошли весь советский период, когда финансово-экономические основы были принципиально иными. Бюджеты в истинном понимании тогда отсутствовали, вся собственность являлась государственной (колхозно-кооперативная собственность фактически тоже была огосударствлена), и социальные проблемы населенных пунктов в основном решались за счет базовых предприятий. Финансирование жизнедеятельности территорий осуществлялось из госбюджета по нормативам, разработанным плановыми органами. Таким образом, территориальная основа создавалась в другое время для других целей, но она практически без изменений легла в основу местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, теперь она переходит (в том, что касается муниципальных районов) в муниципальные округа, а поселения опять огульно ликвидируются.

Проект Закона широко обсуждается и среди ученых, и в среде практиков – работников органов публичной власти. Обратим в этой связи внимание на следующее замечание: «Люди живут не на некоторых территориях вообще, а, как правило, в местах компактного совместного проживания, то есть как раз в поселениях» [Широков, 2022: 1]. Люди живут именно в населенных пунктах (деревнях, селах, поселках, городах), а поселение, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, – это муниципальное образование, которое может включать не одно или два, а до десятка населенных пунктов. О разнице между поселениями и населенными пунктами написаны десятки статей [Бабичев, 2015]. Например, некоторые поселения в Новосибирском районе Новосибирской области включают в себя несколько населенных пунктов, отстоящих друг от друга на десятки километров. Ошибка разработчиков Федерального закона № 131-ФЗ в том, что за основу территориальной организации местного самоуправления были взяты не населенные пункты, не местные сообщества, а советское административно-территориальное деление и территории совхозов с центральными усадьбами и их отделениями. В результате получились бедные и богатые поселения, поскольку и совхозы, наследство которых они получили, были бедные или богатые. Многие годы с помощью многочисленных поправок в законе их пытались уравнять, но это оказалось бесполезным, а теперь решили их вовсе ликвидировать.

Автору вспоминается беседа с бывшим главой Новосибирского района, который сетовал на то, что у них в районе завелись «поселенческие сепаратисты». Оказалось, что это крупные пригородные поселения, обладающие самодостаточным бюджетом и решающие свои проблемы, непосредственно обращаясь в федеральные и региональные органы государственной власти в обход муниципального района. Как сейчас быть с этим «сепаратистами»? Ликвидировать, так же как и те поселения, где весь бюджет равен зарплате главы администрации? С этим новшеством согласиться нельзя, так как исчезнет нижний уровень местного самоуправления – поселения, местные общины, и с ликвидацией органов местной власти усилится отток населения из отдаленных от города сел.

Опрос глав администраций сельских поселений. Для понимания основных проблем современного местного самоуправления в апреле-мае 2022 г. методом глубинного интервью нами был проведен опрос всех глав муниципальных образований сельских поселений Новосибирского муниципального района Новосибирской области. Это – пригородный район из 18-ти поселений (17 сельских, одно городское) с общей численностью населения около 150 тыс. человек, которая ежегодно стремительно растет. Нетипичность этого района для области состоит в том, что в среднем по району примерно 70% жителей работают в Новосибирске. Вся молодежь тоже связана с городом – учится в вузах или колледжах. Прирост населения в этом районе идет не только из далеких сел и деревень,

но из города. Новосибирск окружен кольцом коттеджных поселков, которые находятся как в черте города, так и за его чертой. Вместо маленьких садовых домиков все чаще появляются красивые благоустроенные дома. Идет дезурбанизация, появляется новая социальная категория полугорожан-полусельчан. Этот район не типичен для Новосибирской области, но типичен для крупных городских агломераций всей России.

В районе имеются большие различия между поселениями. Есть и богатые, и бедные как результат отчасти наследства советской власти, отчасти современных обстоятельств. Есть поселения, обладающие природными ресурсами, сетью транспортных коммуникаций, инвестиционной привлекательностью, а есть такие, у которых нет ни того, ни другого, ни третьего. Разумеется, в основе успеха в значительной степени лежат компетентность, опыт и талант руководящего состава территорий. Однако с этим согласны не все.

Профессор Ю.М. Плюснин, выявивший четыре типа стратегий муниципального управления, в качестве лучшей и единственно правильной считает так называемую стратегию «реального местного самоуправления». Определяющими для нее являются «изоляция и жизнь собственными силами... нередко здесь глава муниципалитета и/или глава администрации откровенно номинален, обычно выбирается он из случайных, некомпетентных и не пользующихся уважением людей, а реальное управление осуществляется силами всего общества или группой активистов» [Плуснин, 2022: 113–114]. Опыт показывает, что все происходит как раз наоборот.

Вышеперечисленное определяет различие мнений глав поселений о реформе местного самоуправления. Нельзя сказать, что никто из глав не видит ничего хорошего в объединении муниципальных образований в один муниципальный округ. Наиболее убедительно на этот счет высказалась глава сельсовета В.: объединение поселений, по ее мнению, даёт единый генеральный план и сбалансированное развитие территории, единые тарифы на услуги ЖКХ, на транспорт, единые правила благоустройства, единый подход к налоговой политике и т.п. Но почти все главы администраций этот «плюс» рассматривают как мифический, а реальные последствия территориальной реформы они видят в другом. Так, по мнению главы сельсовета К., *«самостоятельность администраций поселений в результате реформы полностью утрачивается, а это повлечет снижение качества жизни населения. Неизбежно нарастание недовольства и социальной напряженности»*. Прогнозирует он и экономические проблемы: *«Объединение муниципальных образований в один округ действительно позволит сконцентрировать имеющиеся ресурсы в одном месте, но от этого не произойдет их увеличение. Возникает ситуация, при которой собственные средства крупных муниципальных образований будут направлены на финансирование дотационных населенных пунктов»*. Такая ситуация возникала в советское время, когда дополнительное финансирование шло бедным хозяйствам за счет богатых, что приводило к разорению тех и других.

Это, можно сказать, доминирующие точки зрения. Но есть и другие. Например, глава сельсовета М. предлагал создать на территории района несколько муниципальных округов. На наш взгляд, в этом есть смысл. Например, во Франции коммуны, объединенные в ассоциации для совместного решения актуальных проблем, не разрушая системы местного самоуправления, дают положительные результаты.

Подытоживая мнения глав поселений, можно представить следующую структуру муниципальных образований на территории нынешнего муниципального района: крупные самодостаточные поселения сохраняются как самостоятельные муниципальные образования, не входящие в округ; поселения, имеющие общие границы с городским округом, население которых на 90% работает в городе, входят в его состав; на основе остальных населенных пунктов создается один или несколько муниципальных округов (возможно, совместно с населенными пунктами из ближайших муниципальных районов). В любом случае задача эта непростая, требующая экономического расчета, а главное – удовлетворения потребностей и интересов местных сообществ. Но большинство глав поселений все-таки высказываются за то, чтобы сохранить поселенческий уровень. Именно таково

их главное возражение против проекта закона, причем беспокоятся они не столько за себя (за ними рабочее место сохранится в той или иной форме), сколько за людей, за местное сообщество. Жизнь местного сообщества, собственно, и является местным самоуправлением. Везде местное самоуправление включает в себя два уровня: если не будет нижнего (общинного) уровня местного самоуправления, не будет и верхнего.

Муниципальные должности и должности муниципальной службы. Другая проблема, связанная с проектом закона, касается органов местного самоуправления. Рассмотрим сначала теоретический аспект.

Некоторые авторы (напр., [Василенко, 1990]), рассматривающие государственное управление как науку, начало её возникновения относят к последней четверти XIX в. Именно тогда такие теоретики, как Ф. Гуднау, В. Вильсон, М. Вебер и др., стали отделять публичную власть от публичного управления. В частности, Ф. Гуднау писал: «Политика – это влияние на политический курс государства путем создания партий из граждан государства, участвующих в политическом процессе, а управление – обязанности официальных лиц, которые реализуют, осуществляют данный политический курс» [Гуднау, 2003]. Это говорилось о государственной власти, но предложенное Гуднау разграничение смело можно перенести на власть публичную. М. Вебер доступно показал, чем отличаются лица, замещающие государственные должности, от лиц, замещающих должности государственной службы: они имеют различный источник власти; приобретают власть различным путем; ответственны за различные сферы деятельности; подвержены различным формам контроля; оцениваются по различным критериям; применяют различные методы воздействия [Вебер, 2006]. Согласно этому подходу, глава муниципального образования может быть лицом, замещающим муниципальную должность, в том случае, если он её получил в результате выборов. Источником власти для него является местное сообщество. Представительная демократия при этом, как известно, допускает избрание главы депутатами, поскольку они избраны населением.

Однако в проекте закона называется большое число никем не избранных лиц, причастных к управлению, замещающих муниципальные должности. Это противоречит классической теории публичного управления. На вопрос, чем отличается местное самоуправление от местного управления, ответ прост: если властные полномочия даны местным сообществом, то это самоуправление, а если вышестоящими органами, то это местное управление. И все же это не совсем так. Глава муниципального образования, независимо от способа его формирования, подотчетен депутатам, а они выражают мнение населения. Статья 131 Конституции РФ предполагает назначение органов местного самоуправления органами государственной власти. В принципе, это в традициях нашего общества и государства, с этим можно согласиться. Но как тогда быть со ст. 12 Конституции РФ? Европейская хартия местного самоуправления признает местное самоуправление при наличии всенародно избранного представительного органа, муниципальной собственности и местного бюджета. Все это непоколебимо сохраняется в нашей практике, несмотря ни на какие реформы. Так что и с точки зрения европейских норм мы имеем местное самоуправление. Все это предварительные размышления. Закон не принят, и трудно сказать, каким будет его окончательный вариант.

Проект Закона не предусматривает действующий сейчас порядок выборов главы муниципального образования депутатами из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией. И хотя этот способ, как кажется, более демократичен, чем тот, что предлагается, его демократичность вызывает насмешку у жителей населенных пунктов. Всем понятно, что сначала отбирается кандидат на должность главы муниципального образования, а потом проводится процедура с конкурсом, в котором он неизбежно побеждает и, в конечном итоге, избирается депутатами. Хотя депутаты – представители народа, в демократичность данного способа никто не верит. О нелепости и смехотворности таких конкурсов говорит пример из личной практики. Глава сельского поселения, защищая итоговую аттестационную работу, рассказала, какие трудности они испытали, подыскивая,

как она сказала, «технического кандидата» для участия в процедуре выборов. Никто не хотел участвовать в данной фикции. Понятие «технический кандидат» стало общепринятым. Однако все главы поселений Новосибирского района получили должности именно посредством данного способа. На вопрос, какому способу выбора главы сельского муниципального образования отдает предпочтение, 14 из 17-ти опрошенных автором глав назвали именно этот – выборы депутатами из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией. Лишь трое высказались за всенародные выборы. Глава сельсовета Б. на этот счет сказал так: *«Я чувствую себя очень неловко, когда меня спрашивают, каким таким образом я оказался во главе администрации, мол, мы тебя не избирали».*

Проект Закона предполагает не морочить голову с конкурсом, а напрямую на выборах глав муниципальных образований городских и муниципальных округов рассматривать кандидатуры, внесенные губернатором. Причем этих кандидатур должно быть не менее двух. На наш взгляд, в данном вопросе следует согласиться с проектом Закона, поскольку предлагается вариант, который можно обозначить как средний между муниципальным управлением и местным самоуправлением. Не случайно мы отказались от всеобщих муниципальных выборов главы муниципального образования. Опыт первых лет местного самоуправления показал, что избранные главы муниципальных образований, как правило, исполняющие полномочия глав администраций, оказывались недостаточно компетентными, а подчас и коррумпированными. Поправка в Федеральный закон № 131-ФЗ, разрешающая удаление главы муниципального образования представительным органом, эту проблему не решила. Появление такого положения в законе привело к массовому переходу глав муниципальных образований на должности председателей представительного органа, что в свою очередь привело к утрате единоначалия, а нередко к конфликтам между главой муниципального образования и главой администрации, работающим по контракту, но имеющим в своих руках муниципальную собственность, бюджет и аппарат администрации. Все это привело к возникновению указанного способа формирования высшего должностного лица через посредство конкурсной комиссии. Надо заметить, что в этом случае, согласно закону, глава муниципального образования исполняет полномочия главы администрации, – то есть всякое соперничество исключено. Как видим, проект Закона упростил процедуры и возложил ответственность за подбор кандидатур на пост главы муниципального образования на губернатора, а выборы – на представительный орган.

Кадры – ключевой вопрос местного самоуправления. Теперь с очевидностью встает вопрос, где взять достойные кандидатуры. Совершенно очевидно, что глава муниципального образования должен обладать всеми необходимыми компетенциями, которые связаны с исполнением этой должности. По крайней мере, он должен знать теорию, механизмы и правовое регулирование публичного управления, обладать лидерскими качествами и опытом безупречной и эффективной руководящей работы. Поскольку подбор такой кандидатуры ложится на губернатора, то и ответственность за его работу будет ложиться на него. Губернатор оказывается в сложном положении: метод проб и ошибок здесь не годится. На сегодняшний день, когда губернаторы также участвуют в формировании глав муниципальных образований (поскольку 50% состава конкурсных комиссий формируют они), ситуация не всегда благополучна. Имеются серьезные примеры профнепригодности, связанные не только с элементарной безграмотностью, но и с общей некомпетентностью, и с коррупцией.

Проблема кадров была и остается ключевой в государственном и муниципальном управлении. На уровне федерации эта проблема получила положительный импульс в связи с возникновением проекта «Лидеры России». Однако здесь не все просто и бесспорно. О чем проект – о лидерах или о руководящих кадрах? Амбициозное наименование проекта невольно заставляет критически подойти к его оценке. Как известно из социальной психологии, руководитель и лидер – вовсе не одно и то же. Руководитель – компетентный человек, облеченный полномочиями. Что касается лидера, здесь подразумевается талант, выделяющий человека из окружения способностью принимать оптимальные

решения, мобилизовать людей на их воплощение в жизнь [Третьякова, 2010]. Конечно, когда человек, обладающий лидерскими качествами, становится руководителем – это безусловное благо. Но много ли таких людей среди нас, и как разобраться, является ли человек лидером, или хочет выглядеть таковым?

Для лидерских качеств одних природных качеств мало, нужен повседневный напряженный труд по развитию способностей. В советское время это понимали; существовала целостная организационная система по выявлению, отбору и подготовке людей, обладающих лидерскими качествами. Даже когда сменилась эпоха, на высших руководящих постах остались бывшие руководящие кадры. То же самое было в регионах России. По мере ухода «старой гвардии» на руководящих должностях чаще стали оказываться случайные люди; тем более это касалось муниципальных образований. Поэтому президент ввел новый способ и взял на себя ответственность по участию в формировании высших должностных лиц исполнительной власти субъектов РФ. А теперь миссия по формированию глав муниципальных образований возлагается и на губернаторов.

Проекты «Лидеры России» и «Россия – страна возможностей» выполняют возложенную на них миссию, но к проблеме глав муниципальных образований эта миссия имеет отдаленное отношение. Советская («комсомольско-партийная») модель селекции состава руководящих кадров неприемлема в современных условиях. Единственный реальный путь решения данной проблемы – профессиональная подготовка. Здесь можно рассмотреть два варианта: мягкий и радикальный. В первом варианте речь идет о ликвидации в системе высшего образования бакалавриата направления «Государственное и муниципальное управление». Многолетний опыт работы со студентами показывает, что большинство из них (более 90% поступивших – девочки) не понимают, куда они поступили и зачем. Компетенции рабочих программ учебных дисциплин не отражают реальной деятельности чиновника и носят формальный характер. Многие преподаватели этими компетенциями не обладают, поскольку не связаны с работой органов власти. Выпускники направления ГМУ профессионально непригодны для работы в отделах министерств сельского хозяйства, строительства, здравоохранения и т.д., поскольку не имеют представления о содержании их деятельности. Даже если они попадут на работу в подобные структуры, то вынуждены будут оставаться в младшей группе должностей без шансов на успешную карьеру. Отдельные примеры успешного карьерного роста ситуацию принципиально не меняют. Рассчитывать, что из этого состава могут рекрутироваться главы муниципальных образований, тоже бессмысленно.

Магистратура в этом отношении более предпочтительна. Поступившие на направление ГМУ выпускники сельскохозяйственных, строительных, педагогических, медицинских и других вузов делают осмысленный выбор, стремятся получить необходимые знания для работы по своей специальности в органах власти. Такой подход к формированию резерва кадров более приемлем, но тоже не оптимальный. Главный недостаток – узкая специализация. Глава муниципального образования должен обладать *универсальными* компетенциями и предрасположенностью к руководящей работе.

Поэтому предлагается второй, радикальный вариант: сформировать, по образцу французских институтов региональной администрации или советских высших партийных школ, специальную сеть образовательных учреждений для подготовки руководящих кадров органов публичной власти. Данная идея не раз обсуждалась в публичном пространстве, даже была попытка её формализовать в виде Высшей школы государственного управления, но по разным причинам она не получила развития. Абсолютно обязательными при этом должны быть три момента: 1) образовательные учреждения должны находиться в ведении Администрации Президента РФ или Правительства РФ; 2) обучающиеся – лица, имеющие высшее образование и опыт безупречной руководящей работы, пройдя отбор при поступлении, должны быть зачислены в резерв кадров на должности в соответствии с их пожеланиями и рекомендациями приемной комиссии; 3) зоной распределения должен быть, по меньшей мере, федеральный округ с регулируемой

ротацией. В этом случае само обучение приобретает целенаправленный характер. Такой подход вытекает из изменений в Конституции РФ (ст. 131), а также из Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и из проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Со времени рассмотрения в первом чтении проекта Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», взбудоражившего муниципальное сознание, прошел уже год. Этот проект сразу встретил негативную реакцию со стороны как поклонников «Европейской хартии местного самоуправления», так и со стороны, условно говоря, традиционалистов – тех, кто не хотел бы никогда ничего менять. Однако в течение года страсти улеглись. Их заслонили другие, более неотложные проблемы. Государственная дума больше к этому вопросу не возвращалась, да и сам проект в сети стал недоступным. В разговорах с главами муниципальных образований и муниципальными служащими легко уловить вздох облегчения («кажется, пронесло»).

Проект Закона завис, по нашему мнению, не столько из-за политической ситуации, сколько из-за неясности, что же дальше делать с местным самоуправлением. Пока у нас рассматривались только два варианта: либо по европейским образцам, либо развиваем централизацию, огосударствление, строго блюдем колхозно-совхозную территориальную основу (а в перспективе остается только отменить рынок, частную собственность и ввести «исконно русское» полное государственное регулирование). Чувствуется какая-то растерянность. Невольно вспоминаются слова одного из западных идеологов, что россияне вообще не способны на местное самоуправление.

Будет принят закон в новой версии или не будет, не так важно. Существующее законодательство не воспрещает и оптимизировать территориальную организацию муниципальных образований, и налаживать взаимовыгодные отношения с органами государственной власти, и привлекать бизнес на свою территорию, и решать социальные проблемы. Если уж мы не можем, чтобы никого не копировать, надо обратиться к опыту успешно работающих муниципальных образований. Опыт показывает, что там, где есть талантливый и компетентный руководитель, который находит понимание и поддержку населения и депутатов, там – и подстриженные газоны, и бьющие фонтаны, и прекрасные дороги, и процветающий бизнес, и довольные жизнью, активно участвующие во всех делах жители. Во время нашего исследования мы видели такие муниципалитеты и таких руководителей.

Со времени конституционного введения местного самоуправления в России прошло уже 30 лет. Уже накоплен собственный опыт, вот его и надо изучать, законодательно закреплять и, с учетом индивидуальных условий, перенимать.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Андреечев И.С. Развитие конституционного принципа участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 16–20.
- Бабичев И.В. Проблемы развития городов в современной России // Муниципальная власть. 2015. № 4. С. 49–52.
- Безобразов В.П. Государство и общество. Статьи. СПб.: тип. В. Безобразова и К°, 1882.
- Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление. М.: Юрайт, 2016.
- Вебер М. Избранное: Протестантская этика и дух капитализма. М.: РОССПЭН, 2006.
- Гуднау Ф.Дж. Политика и управление // Классики теории государственного управления: американская школа. М.: МГУ, 2003.
- Ковалев Е.М., Штейнберг И.Е. Качественные методы в полевых социологических исследованиях. М.: Логос, 1999.
- Михеев Д.С. К вопросу о «вмешательстве» государственной власти в дела местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 2. С. 36–39.
- Новокрещёнов А.В. Местное сообщество как основа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 10–15.

- Плюснин Ю.М. Муниципальные стратегии управления и факторы их формирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 1. С. 101–123.
- Попкова А.А., Пезин Д.А. Взаимодействие органов местного самоуправления и населения в системе проектных инициатив по управлению развитием малых территорий // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. 2021. № 4. С. 68–81.
- Семенов М.И. Государственное вмешательство как ограничение самостоятельности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 2. С. 19–25.
- Третьякова Е.С. Психология управления и основы лидерства. Минск: ГНТУ, 2010.
- Упоров И.В., Турицын И.В. Местное самоуправление в России: европейский вектор 1990-х годов уступает традиционному централизму государственного управления // Право и практика. 2020. № 1. С. 23–28.
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Главы малых российских городов: лидерство и эффективность управления // Мир России. 2021. Т. 30. № 1. С. 29–48.
- Широков А.Н., Юркова С.Н. МСУ: большая реформа или упразднение // Бюджет. 2022. № 1 (229). С. 70–74.

Статья поступила: 22.08.22. Финальная версия: 08.11.22. Принята к публикации: 16.01.23.

LOCAL GOVERNMENT REFORM: PROCESSES, PROBLEMS, PARADOXES

NOVOKRESHCHENOV A.V.

Siberian Institute of Management – branch of RANEPА, Russia

Aleksandr V. NOVOKRESHCHENOV, Dr. Sci. (Soc.), Prof. the Chair of State and Municipal Administration, the Siberian Institute of Management – branch of RANEPА, Novosibirsk, Russia (novokreshchenov-av@ranepa.ru).

Abstract. Analysing the processes associated with the next reform of local government, the author comes to the conclusion that attempts to implant a socio-political institute which arose in Western Europe on the Russian soil were always unsuccessful, for living thing rejects a foreign matter. Evaluating the situation of local governance author found both certain advantages and disadvantages of the provisional draft law “General principles of the organization of local self-government in the unified system of public authority”, based on the results of a survey of the heads of suburban municipal district settlements author emphasizes a need for policy decision in this field and justifies the need for radical changes in the system of training for positions of authority.

Keywords: local government, territorial organization, local authorities, head of the municipal formation, socio-political institute, public authority.

REFERENCES

- Andreechev I.S. (2021) The development of constitutional principle of involvement of government authorities in the establishment of local self-government authorities. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government]. No. 2: 16–20. (In Russ.)
- Babichev I.V. (2015) Cities' development problems in modern Russia. *Munitsipal'noya vlast'* [Municipal government]. No. 4: 49–52. (In Russ.)
- Bezobrazov V.P. (1882) *State and society*. St. Petersburg: tip. V. Bezobrazova i K°. (In Russ.)
- Chirikova A.E., Ledyayev V.G. (2021) Mayors of small towns in Russia: Leadership and management efficiency. *Mir Rossii* [Universe of Russia]. No. 30 (1): 29–48. (In Russ.)
- Goodnow F.J. (2003) Politics and Management. In: *Classics of Public Administration: American School*. Moscow: MGU. (In Russ.)
- Kovalev E.M., Shteinberg I.E. (1999) Qualitative methods in field sociological research. Moscow: Logos. (In Russ.)
- Mikheyev D.S. (2021) On the interference of the government with the aff airs of local self-government. *Munitsipal'noye imushchestvo: ekonomika, pravo, upravleniye* [Municipal property: economy, law, management]. No. 2: 36–39. (In Russ.)
- Novokreshchenov A.V. (2011) Local community as the basis of local self-government. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government]. No. 10: 10–15. (In Russ.)

- Plusnin Ju.M. (2022) Municipal management strategies and factors of their formation. *Voprosi gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya* [Problems of State and Municipal Management]. No. 1: 101–123. (In Russ.)
- Popkova A.A., Pezin D.A. (2021) Interaction of local governments and the population in the system of project initiatives for managing the development of small territories. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Sotsiologiya. Ekonomika. Politika* [Herald of Higher Educational Institutions. Sociology. Economy. Politics]. No. 4: 68–81. (In Russ.)
- Semenov M.I. (2019) Governmental interference as limitation of independence of local self-government. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government]. No. 2: 19–25. (In Russ.)
- Shirokov A.N., Yurkova S.N. (2022) LG: Big Reform or Abolition. *Byudzhets* [Budget]. No. 1 (229): 70–74. (In Russ.)
- Tretyakova E.S. (2010) *Psychology of management and the foundations of leadership*. Minsk: GNTU. (In Russ.)
- Uporov I.V., Turitsyn I.V. (2020) Local self-government in Russia: The European vector of the 1990s is inferior to the traditional centralism of public administration. *Pravo i praktika* [The Law and practice]. No. 1: 23–28. (In Russ.)
- Vasilenko I.A. (2016) *State and municipal administration: textbook*. 6th ed. Rev. and add. Moscow: Yurayt. (In Russ.)
- Weber M. (2006) *Selected: Protestant Ethics and the Spirit of Capitalism*. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)

Received: 22.08.22. Final version: 08.11.22. Accepted: 16.01.23.