

4. Управление по результатам — итоги и новые возможности. Материалы круглого стола в Центре стратегических разработок, 30 марта 2010 г. /под. ред. В.Н. Южакова, Е.И. Добролюбовой // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2010. — № 2. — С. 101–124.

5. Соколова Л.Г. Региональные аспекты программно-целевого управления / Л.Г. Соколова, Е.Ю. Евстафьева, Н.Ю. Терентьева. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — 238 с.

6. Соколова Л.Г. Методология расчета производительности управленческого труда /Л.Г. Соколова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет). — 2016. — Т. 26. — № 2 — С. 213–219.

7. Соколова Л.Г. Основы корпоративного менеджмента в государственном и муниципальных секторах управления. / Государственное регулирование и устойчивое развитие муниципальных образований: сб. науч. тр. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. — Вып. 8 (4). — С. 34–38.

8. Программно-целевое управление бюджетом: опыт и перспективы в России: монография / И.А. Соколов, Т.В. Тищенко, А.А. Хрусталева. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. — 246 с.

Информация об авторе

Соколова Лариса Георгиевна — доктор экономических наук, профессор, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: sokolova-lg@yandex.ru

Author

Sokolova Larissa Georgiyevna — Doctor of Science (Economics), Professor, Department of Economics and Public Administration, Baikal State University, Lenin str. 11, Irkutsk, 664003, e-mail: sokolova-lg@yandex.ru

УДК 352/354

Е.А. Колодина

НОВЫЕ РЕАЛИИ В РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена исследованию процессов, происходящих в российской практике местного самоуправления. Проанализированы последние поправки в федеральный закон «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающиеся полномочий муниципалитетов, территориальной организации местного самоуправления, формирования органов местной власти. Предметом особого внимания автора является совре-

менное состояние муниципальных образований Иркутской области, проблемы периферийных территорий региона. Обосновывается необходимость укрупнения сельских поселений.

Ключевые слова: муниципальное образование, местное самоуправление, муниципальная реформа, финансовые ресурсы муниципалитетов.

E.A. Kolodina

NEW REALITY OF LOCAL GOVERNANCE IN RUSSIA

The article investigates processes taking place in the Russian local government practice. The last amendments into the Federal Law «About the basic principles of local government organizing in Russian Federation», which concern the municipalities' powers, territorial organizing of local self-government, and the local authorities' forming are analysed within the paper. The subject of the author's special emphasis is current condition of Irkutsk region municipalities and the outlying territories' problems. The necessity of rural municipalities' agglomeration is proved by the author.

Keywords: municipality, local self-government, municipal reform, financial resources of municipalities.

Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее 131-ФЗ), являющийся основным регулятором жизни муниципалитетов, закрепил за органами местного самоуправления право на решение огромного круга вопросов жизнеобеспечения населения, но не создал реальную основу для их решения. Несмотря на большое количество вносимых поправок¹, закон по-прежнему не отвечает потребностям муниципальных образований, не стимулирует их на развитие территорий, препятствует развитию реального самоуправления местных сообществ. И если ранее закон просто критиковался, то в настоящее время экспертное сообщество перешло от простой критики к разработке альтернативных законопроектов. Так, по заявлению руководителя проекта «Муниципальная карта России: точки роста»² А.Н. Максимова на конференции руководителей муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока, состоявшейся 3 июня 2016 г., Комитет гражданских инициатив³ при поддержке Фонда Кудрина активно разрабатывает закон под рабочим названием «Основы законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации».

Муниципальная реформа 2003 г. изначально несла в себе неразрешимое противоречие. С одной стороны, был взят курс на демократизацию общества, которая без института местного самоуправления теряет всякий смысл. Ведь

¹ За последние 10 лет в 131-ФЗ внесено около 90 поправок. Только за 2015 г. текст закона претерпел изменения 5 раз.

² Планируемый результат проекта «Муниципальная карта России: точки роста» — разработка модельных редакций законов о местном самоуправлении в России <https://komitetgi.ru/projects/360>.

³ «Фонд Кудрина по поддержке гражданских инициатив» <https://komitetgi.ru/about>.

местное самоуправление, как заявлено в преамбуле Европейской хартии, является признаком любого демократического строя и является условием вхождения государства в Совет Европы. С другой стороны, в 2000-е гг. в России начала активно формироваться властная вертикаль, бюджетные ресурсы стали буквально «вымываться» из регионов и муниципальных образований в пользу федерального центра. Поэтому муниципалитеты с принятием ФЗ-131 не получили финансовой основы для своей работы, а были встроены во властную вертикаль через тотальную финансовую зависимость от государственных трансфертов.

На нижний уровень публичной власти было передано решение большинства вопросов жизнеобеспечения граждан, не обеспеченных источниками финансирования. Муниципалитетам достались два плохо собираемых налога — налог на имущество физических лиц и земельный налог, составляющие всего лишь 4-5 % в их доходах. Кроме этого, в налоговую базу муниципальных образований вошли законодательно закрепленные доли федеральных налогов, основным из которых является НДС. Причем нормативы отчислений от НДС в местные бюджеты снижаются (табл. 1). Так, в 2015 г. для сельских поселений норматив снизился с 10 до 2 %, для городских округов — с 20 до 15 %. В то же время объем полномочий муниципалитетов по сравнению с первой редакцией закона о местном самоуправлении к 2015 г. увеличился в 1,6–1,8 раза. У городских поселений количество полномочий возросло с 22 до 39, у муниципальных районов — с 20 до 35, у городских округов — с 27 до 43 полномочий.

Таблица 1

Структура налоговых доходов муниципальных образований РФ, 2014 г.

| Вид налога | Городские округа | | Муниципальные районы | | Поселения | | Всего | |
|-----------------------------------|------------------|------|----------------------|------|-----------|------|--------|------|
| | млн р. | % | млн р. | % | млн р. | % | млн р. | % |
| Налоговые доходы | 559,8 | 100 | 264,5 | 100 | 145,0 | 100 | 969,3 | 100 |
| <i>из них:</i> | | | | | | | | |
| Налог на имущество физических лиц | 15,1 | 2,69 | – | – | 8,1 | 5,6 | 23,2 | 2,4 |
| Земельный налог | 98,0 | 17,5 | 0,1 | 0,0 | 57,2 | 39,4 | 155,3 | 16,0 |
| НДС | 339,5 | 60,6 | 213,3 | 80,6 | 63,0 | 43,4 | 615,8 | 63,5 |
| ЕНВД | 52,6 | 9,4 | 22,5 | 8,5 | 0,1 | 0,0 | 75,2 | 7,7 |
| Налог по патенту | 1,7 | 0,3 | 0,6 | 0,2 | – | – | 2,3 | 0,2 |
| ЕСХН | 1,5 | 0,26 | 1,6 | 0,6 | 1,6 | 1,1 | 4,7 | 0,5 |
| Акцизы на нефтепродукты | 5,8 | 1,0 | 6,8 | 2,6 | 12,1 | 8,3 | 24,7 | 2,5 |

Источник: [1].

Неудивительно, что доля суммарных доходов муниципальных образований в ВВП страны постоянно сокращается. По данным министерства финансов в 1997 г. она составляла 10,9 %, в 2012 г. — 5,1 %, в 2013 г. — 5,07 %, а в 2014 г. — 4,9 %. Получается, что российские муниципалитеты за 17 лет обеднели более чем в 2 раза.

Основу бюджетных доходов большинства муниципалитетов составляют не собственные доходы, а межбюджетные трансферты (дотации, субсидии и субвенции). В наиболее плачевном состоянии находятся поселения, и особенно сельские, в которых внешнее финансирование составляет более 80 %.

Из-за отсутствия финансовой базы сельские поселения вынуждены передавать свои полномочия на уровень муниципальных районов. По данным Минфина России, примерно половина российских поселений передают муниципальному району до 10 полномочий, 9 % — более десяти полномочий, а 2 % передают все свои полномочия (табл. 2).

Таблица 2

Динамика передачи полномочий от поселений муниципальным районам по соглашению между ними

| Количество поселений, передавших муниципальному району: | 2014 г. | 2015 г. |
|---|---------|---------|
| От одного до 10 вопросов местного значения | 11 193 | 9198 |
| Более 10 вопросов местного значения | 2048 | 1312 |
| Все вопросы местного значения | 49 | 39 |

Источник: [1].

Региональные органы власти делегируют местному самоуправлению городских округов и муниципальных районов:

- опеку и попечительство;
- деятельность административных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- профилактику безнадзорности несовершеннолетних;
- отлов и содержание безнадзорных домашних животных.

В 2014 г. В Иркутской области из 472 муниципальных образований только в 6 муниципалитетах дотации составляли менее 5 % бюджета, в 16 — от 5 до 20 %, в 94 — от 21 до 49 % и в 356 муниципалитетах дотации превышали 50 % доходов бюджета (табл. 3). К сожалению, сложно найти информацию по доле суммарных трансфертов в муниципальных бюджетах с учетом субсидий и субвенций.

Как следует из табл. 4, около 86 % сельских поселений, 52 % городских поселений и почти половина (45 %) муниципальных районов входят в IV группу самых дотационных муниципальных образований.

Часто муниципалитеты, приносящие огромные доходы государству, не могут на своей территории за счет своих бюджетов в полном объеме решать вопросы местного значения. В качестве примера можно привести Бодайбинский район Иркутской области, который пополняет золотой фонд РФ ежегодно на 16–20 тонн. А в результате — дотационный бюджет, отсутствие нормальных дорог и социальной инфраструктуры, миграционный отток, изуродованные драгами реки.

Таблица 3

Распределение муниципальных образований Иркутской области
по группам дотационности в 2014 г.

| Группа дотационности | Доля дотаций в местном бюджете, в % | Количество муниципальных образований | Доля от общего количества муниципальных образований, в % |
|----------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|--|
| I | до 5 | 6 | 1,27 |
| II | 5–20 | 16 | 3,39 |
| III | 21–50 | 94 | 19,91 |
| IV | более 50 | 356 | 75,42 |
| Итого: | | 472 | 100 |

Источник: [2].

Таблица 4

Группы дотационности по типам муниципальных образований
Иркутской области в 2014 г.

| Группа дотационности | Типы муниципальных образований | | | | Всего |
|----------------------|--------------------------------|----------------------|---------------------|--------------------|-------|
| | Городские округа | Муниципальные районы | Городские поселения | Сельские поселения | |
| I | 1 | – | – | 5 | 6 |
| II | 1 | 1 | 7 | 7 | 16 |
| III | 6 | 17 | 24 | 47 | 94 |
| IV | 1 | 15 | 34 | 306 | 356 |
| Итого | 9 | 33 | 65 | 365 | 472 |

Источник: [2].

Таким образом, практика местного самоуправления в России противоречит одному из основных принципов местного самоуправления, да и бюджетного федерализма тоже — соразмерности финансовых средств местных бюджетов законодательно закрепленным полномочиям муниципальных образований [3]. Тотальная финансовая зависимость муниципальных образований ставит под вопрос самостоятельность местного самоуправления, продекларированную 12 статьей Конституции РФ¹.

Второй проблемой российского института местного самоуправления стала его двухуровневая система территориальной организации. Первый уровень составляют сельские и городские поселения, а второй уровень — муниципальные районы, в которые территориально входят поселения.

По мнению многих экспертов (в том числе В.Л. Глазычева, Р.В. Бабуна) концепция территориальной организации местного самоуправления, положенная в основу 131-ФЗ, «искусственно создавала самоуправление, там, где управлять было нечем, а подчас и некому, без привязки к налоговой базе и к центрам экономической жизни» и не позволила создать его там, где для него имелись все условия [4].

Так, возникло огромное количество поселений без какой-либо ресурсной базы, из которых уезжает молодежь и активная часть населения. По мере обез-

¹ Статья 12 Конституции гласит: «В РФ признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти».

люживания территорий в регионах появились поселения-призраки, где не осталось жителей. Возникла парадоксальная ситуация — упразднить такие поселения было невозможно, поскольку для этого требовалось решение схода граждан, которых в населенных пунктах попросту не осталось¹. Больше всего малых поселений с числом жителей до 100 чел. в Красноярском крае (15 поселений) и Республике Саха (14 поселений).

Вследствие обезлюживания периферийных поселений перед органами государственной власти субъектов РФ встал вопрос об их объединении и упразднении. Так, на территории Иркутской области в настоящее время существует 77 поселений с численностью населения менее 500 чел. В 2016 г. полномочия по исполнению бюджета этих малых поселений были переданы на уровень районных администраций. Председатель правительства Иркутской области А.С. Битаров предложил укрупнить малые поселения в целях экономии бюджетных средств. По его словам, «Есть сотни поселений. Там никто не живет, но есть глава, он получает зарплату. Сегодня мы все поселения с численностью до 500 человек взяли «на карандаш» и мы будем их объединять. Это позволит экономить сотни миллионов рублей!»².

Но решить проблему объединения малых поселений на территории Восточной Сибири и Дальнего Востока крайне сложно по причине труднодоступности многих поселений. Так, северные районы Иркутской области не имеют наземных дорог, сообщение с районным центром налажено посредством малой авиации, а между сёлами — по рекам (летом на моторных лодках, зимой с 1 февраля по 15 марта — автомобилями высокой проходимости по замерзшим руслам). Крайне низкая плотность населения³ и большая удаленность поселений друг от друга ставит под вопрос целесообразность объединения поселений. На этом основании Ассоциация муниципальных образований Иркутской области не поддерживает идею массового укрупнения малых поселений региона.

Отсутствие в законе о местном самоуправлении смыслового определения понятия «муниципальное образование» породило уродливые формы муниципалитетов, где нет местного сообщества как такового. Например, в городской округ Домодедово входит кроме одного городского населенного пункта еще около 150 сельских населенных пунктов. Разве можно рассматривать население этого, так называемого, муниципалитета как общину с общими потребностями и интересами? То же относится к сельским поселениям, объединяющим иногда до полусотни населенных пунктов, слабо связанных между собой дорогами. При этом многие крупные города не получили статуса «городской округ»⁴.

На месте административных районов советской России в тех же границах возникли муниципальные районы с новым функционалом, но по факту выполняющими те же функции государственного администрирования. Муниципаль-

¹ Поправка в 131-ФЗ 2014 г. сделала возможным упразднение таких поселений. Законодательное собрание Иркутской области выступило с данной законодательной инициативой.

² URL: <http://www.cherem24.ru/novosti/cheremhovskii-raion/municipality-irkutskoi-oblasti-protiv-.html>.

³ Так, плотность населения в Катанском районе Иркутской области составляет всего 0,03 чел. на кв. км.

⁴ Город Ангарск в Иркутской области с числом жителей 230 тыс. человек боролся за статус округа более 10 лет.

ные районы стали бюрократической прослойкой между поселениями и региональной властью. «Сегодня у районов, в сущности, остались лишь функции передаточного звена при распределении бюджетных ресурсов, оператора и опекуна для поселений» [5].

Логика подсказывает, что муниципальные районы все-таки должны входить в вертикаль государственной власти, а их главы назначаться губернаторами:

- во-первых, жители района не образуют самостоятельного консолидированного сообщества;
- во-вторых, администрации районов в основном выполняют государственную функцию (перераспределение бюджетных средств);
- в-третьих, слабая собственная налоговая база не позволяет муниципальным районам быть по-настоящему субъектами развития своих территорий, решать масштабные инфраструктурные и социальные задачи.

Итак, через финансовую зависимость, насаждение системы «сити-менеджер» в городах¹ российское местное самоуправление было вписано в вертикаль государственной власти, так и не превратившись в «демократию малых пространств»². Возникший в ходе реформы 2003 г. институт не является местным самоуправлением, выполняющим функцию гражданского участия населения в решении вопросов местного значения, а выступает инструментом государственной перераспределительной политики и социальной поддержки населения на местах.

В связи с огромным количеством обращений граждан к Президенту в 2013 г. началась разработка поправок в 131-ФЗ, а по сути, начался новый этап реформирования местного самоуправления. В своем послании Федеральному собранию в декабре 2014 г. В.В. Путин заявил: «считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах» [6].

В каждом федеральном округе были созданы комиссии по сбору предложений от субъектов Федерации, муниципальных образований и их ассоциаций. Основные предложения по реформированию местного самоуправления поступили от «Единой России», ЛДПР и «Народного фронта»:

- отказ от двухуровневой системы муниципальных образований (назначение мэров городских округов и муниципальных районов губернатором, отказ от формирования в них представительного органа);
- назначение мэров крупных городов;
- сокращение круга полномочий поселений.

В то же время оппозиция в лице депутатов (например, Д. Гудкова), независимых политологов и мэров городов (например, мэра Екатеринбурга Е. Ройзмана) настаивала на поправке, запрещающей отменять выборы глав муниципальных образований [7].

В результате 27.05.2014 г. был принят Федеральный закон № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих прин-

¹ В большинстве столиц субъектов федерации администрации возглавляют сити-менеджеры, а не всенародно избранные главы муниципальных образований.

² Демократией малых пространств назвал местное самоуправление А.И. Солженицин в своей работе «Как нам обустроить Россию».

циях организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — компромиссный вариант поправок, разработанный Институтом социально-экономических и политических исследований (ИСЭПИ).

Поправки в 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», сделанные в 2014–2015 гг. можно разделить на 3 группы:

- изменение территориальных основ местного самоуправления;
- расширение полномочий субъектов РФ по изменению принципов формирования органов местного самоуправления;
- перераспределение полномочий между поселениями и муниципальным районом.

Закон ввел два новых типа муниципальных образований — городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, что создает предпосылки для перехода к двухуровневой модели местного самоуправления и в городах (рис.).



Современная двухуровневая система местного самоуправления РФ

Министерство юстиции РФ провело мониторинг российских муниципальных образований по состоянию на 1 марта 2016 г. [8].

Согласно исследованиям Минюста и данным Росстата в стране насчитывалось 22 397 муниципальных образований:

- 18 170 сельских поселений;
- 1 590 городских поселений;
- 1 787 муниципальных районов (из них 123 с межселенными территориями);
- 561 городской округ (из них 41 — закрытые административно-территориальные образования);
- 3 городских округа с внутригородским делением (г. Челябинск, г. Махачкала, г. Самара);

- 19 внутригородских районов;
- 267 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения - Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе.

В связи с разнотипностью муниципальных образований и существенными различиями в плотности населения и структуре расселения Российской Федерации в стране имеются значительные расхождения между муниципальными образованиями, в частности в таком аспекте, как численность жителей (табл. 5).

Таблица 5

Муниципальные образования с наименьшей
и наибольшей численностью населения (по видам)

| Тип муниципального образования | Наименьшее | Наибольшее |
|--|--|--|
| Муниципальный район | Алеутский район Камчатского края — 637 жителей | Одинцовский район Московской области — 321,6 тыс. жителей |
| Городское поселение | Кунерминское городское поселение Казачинско-Ленского района Иркутской области — 36 жителей | Город Энгельс Саратовской области — 261,0 тыс. жителей |
| Сельское поселение | Новосвеженское сельское поселение Шацкого района Рязанской области — 8 жителей | Каневское сельское поселение Краснодарского края — 46,2 тыс. жителей |
| Городской округ | ЗАТО Восход Московской области — 1,9 тыс. жителей | Город Новосибирск — 1,6 млн. жителей |
| Городской округ с внутригородским делением | Город Махачкала – 587,8 тыс. жителей | Город Челябинск — 1,2 млн. жителей |
| Внутригородской район | Самарский район Самары — 30,9 тыс. жителей | Промышленный район Самары — 277,8 тыс. жителей |
| Внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения | Муниципальное образование поселок Серово (Санкт-Петербург) — 273 жителя | Муниципальный округ Марьино (Москва) — 251,5 тыс. жителей |
| Муниципальное образование — административный центр субъекта Российской Федерации | Город Магас — 6,8 тыс. жителей | Город Новосибирск — 1,6 млн жителей |

Источник: [8]. Челябинск стал первым городским округом с внутригородским делением. На его территории 7 муниципалитетов в статусе внутригородского района. Каждый район города — это самостоятельное муниципальное образование с собственным собранием депутатов. Районные депутаты избирают главу района и назначают главу администрации (сити-менеджера), а также делегируют своих представителей в городскую думу (по семь человек от каждого района).

Модель городского округа с внутригородским делением, предусмотренная Федеральным законом № 136-ФЗ, в 2014 г. была реализована в одном городском округе — Челябинске (7 внутригородских районов), а в 2015 г. в двух городах — Махачкале (3 внутригородских района) и Самаре (9 внутригородских районов).

Поправки коснулись и системы организации местного самоуправления. Закон предоставил субъектам право определять порядок формирования органов местного самоуправления независимо от уставов муниципальных образований и мнения населения. Субъекты Федерации должны сами определить, как выбирать глав муниципальных образований: на муниципальных выборах, представительным органом из своего состава, либо представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. В городских округах, муниципальных районах и в муниципалитетах городов федерального значения половина конкурсной комиссии по выбору мэра назначается высшим должностным лицом субъекта Федерации. Избранный таким образом глава муниципального образования становится одновременно главой администрации.

Если ранее глава муниципального образования, избранный из числа депутатов мог стать лишь председателем представительного органа, то в результате поправок в ФЗ-131, принятых Госдумой в январе 2015 г., он может также возглавить администрацию. Впервые эта модель была апробирована в г. Иркутске. В марте 2015 г. мэр, ставший главой администрации, избран депутатами городской думы из своего состава.

Третий способ избрания главы муниципального образования — на конкурсной основе, в июле 2015 г. был применен в Амурской области. Мэром г. Благовещенска стала В. Калита, избранная не прямым голосованием граждан на муниципальных выборах, а голосованием депутатов городской думы из числа двух кандидатов, предложенных конкурсной комиссией.

Отказ от прямых выборов мэров еще больше привязывает местное самоуправление к системе государственной власти. Кроме того, выбирая депутатов в представительные органы, избиратели не делегировали им полномочия избирать мэров, а значит, восприняли новые правила избрания глав муниципальных образований как ущемление своих прав по формированию муниципальной власти, обозначенных в части 1 статьи 31 Конституции РФ, согласно которой структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

В Иркутской области Законодательное Собрание за полгода три раза меняло правила избрания глав муниципальных образований. В конце мая 2014 г. депутаты проголосовали за прямые выборы мэров муниципалитетов и отказ от системы «сити-менеджер», применение которой в муниципальных образованиях региона привело к конфликтам и политическим кризисам. В декабре те же самые депутаты проголосовали за отказ от прямых выборов в областном центре, а в феврале 2015 г. — за избрание мэра-главы администрации г. Иркутска из числа депутатов городской думы. При этом законодателей не интересовало мнение горожан.

В соответствии с поправками в уставах на май 2016 г. из 80 городов-центров субъектов Федерации¹ глава муниципального образования, возглавляющий администрацию, избирается населением лишь в 9 городах (Абакан, Воронеж, Калининград, Кемерово, Новосибирск, Томск, Хабаровск, Южно-Сахалинск, Якутск). Всенародное избрание мэров крупных городов сохранилось в основном в Сибири и на Дальнем Востоке (табл. 6).

¹ Без учета Ленинградской, Московской области, Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Таблица 6

Организационные модели местного самоуправления, закрепленные уставами
в городах-столицах субъектов РФ на май 2016 г.

| Модель | Описание модели | Количество городов |
|--------|---|-------------------------------------|
| I | Глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию (в этом случае председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава) | 9 |
| II | Глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса) | 2 (Екатеринбург, Улан-Удэ) |
| III | Глава муниципального образования избирается депутатами представительного органа из своего состава и исполняет обязанности его председателя (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса) | 38 |
| IV | Глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет местную администрацию | 3 (Анадырь, Ижевск и Иркутск) |
| V | Глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и возглавляет местную администрацию | 28 |

Менее существенная поправка в 131-ФЗ коснулась формирования местной власти в малых сельских поселениях с численностью от 100 до 300 чел. Им дано право (также как и поселениям с численностью до 100 чел.) не формировать представительный и исполнительный органы местной власти.

Наконец, последний блок поправок касается перераспределения полномочий между сельскими поселениями и районом. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ из 34 вопросов местного значения сельских поселений оставил только 13, передав остальные на уровень муниципального района. Решение о трехкратном сокращении базового перечня вопросов местного значения для сельских поселений вполне оправдано и связано с отсутствием в сельских поселениях необходимых финансовых, материальных и кадровых ресурсов. Муниципальному району переданы вопросы, касающиеся организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера; вопросы, касающиеся осуществления мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах; осуществления муниципального лесного контроля и надзора и др.

Субъектам РФ дано право своими законами дополнять перечень вопросов местного значения сельских поселений с учетом имеющейся региональной и местной специфики. Каждый субъект по-своему решает этот вопрос. Некоторые субъекты сохранили за сельскими поселениями практически весь прежний

круг вопросов, другие закрепили за сельскими поселениями только 13 вопросов в соответствии с поправкой в законе. В проекте закона Иркутской области «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения» каждый муниципальный район по согласованию с поселениями, территориально входящими в него, определяет свой список дополнительных вопросов местного значения, отнесенных к компетенции района¹.

К сожалению, реформирование системы местного самоуправления в 2014–2015 гг. не коснулось главной проблемы российских муниципалитетов – их крайней дотационности, без решения которой местное самоуправление никогда не превратится в фундамент народовластия. В долгосрочной перспективе перераспределение финансовых ресурсов в пользу местного самоуправления неизбежно. Необходимы дальнейшие шаги по изменению бюджетного и налогового законодательства, превращающих муниципалитеты из вечных просителей в полноценные субъекты развития своих территорий.

Список использованных источников

1. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и местном уровнях. — URL: http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/

2. Об утверждении перечня муниципальных образований Иркутской области, указанных в пунктах 2-4 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, на 2015 год (группы дотационности). — URL: http://gfu.ru/mbudget/?PAGEN_1=6.

3. Колодина Е.А. Бюджетный федерализм как основа региональной экономической политики / Е.А. Колодина // Известия ИГЭА. — 2011. — № 6 (80). — С. 121.

4. Бабун Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: куда идем и что делать? / Р.В. Бабун // Муниципальная власть. — 2013. — № 3. — С. 35.

5. Скоробогатый П. Местное самоуправление: истоки проблем и суть реформы / П. Скоробогатый // Эксперт. — 2014. — № 16.

6. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646.

7. Вопросы совершенствования системы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Парламентские слушания в Государственной думе // Муниципальная власть. — 2014. — № 1.

8. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления по состоянию на 1 марта 2016 г. — URL: <http://minjust.ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

¹ Проект закона Иркутской области «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения». URL: <http://amoio.ru/news-law/1150>.

Информация об авторе

Колодина Елена Алексеевна — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: kolodina@bk.ru.

Author

Kolodina Elena Alekseevna — Doctor of Science (Economics), Professor, Department of Economics and Public Administration, Baikal State University, Russia, Irkutsk, e-mail:kolodina@bk.ru.

УДК 321.02

Мариам Маргарян

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ И ПРОБЛЕМЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПЕРЕХОДА В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Современные тенденции глобализации оказали сильнейшее влияние на развитие политических элит, увеличив необходимость в демократии участия. В процессе демократического перехода в Республике Армения (РА) активность политических элит проявляется на двух уровнях: мышление (интеллектуальная стратегия) и исполнение (административная бюрократия). Демократический переход представляет собой сдвиг к более демократическому политическому режиму. Это может быть переход от авторитарного режима к демократии участия, переход от авторитаризма к полной демократии или переход от полуавторитарной политической системы к демократической консолидации. В ходе процесса демократизации политические сети играют важную роль и являются решающим результатом процесса. Политические сети могут манипулировать рынками, что может вести к подчинению прав граждан.

Ключевые слова: политические элиты, демократический переход, полиархия, гуманизация, демархия.

Mariam Margaryan

POLITICAL ELITES AND PROBLEMS OF DEMOCRATIC TRANSITION IN THE REPUBLIC OF ARMENIA

Modern tendencies of globalization have made great impact on the development of political elites, increasing the necessity of participation democracy. In the process of democratic transition in the Republic of Armenia (RA) the activities of the political elites are two-layered: thinking (intellectual strategy) and execution (administrative bureaucracy). A democratic transition considers shift to a more democratic