

Местное самоуправление: противоречия и проблемы реформирования в России

М.А. Яковлева
(Россия, Москва)

Аннотация. В статье дается анализ современного состояния развития местного самоуправления в России. Автором высказываются ряд критических замечаний относительно улучшения ситуации по данному вопросу и приводятся данные, характеризующие происходящие в этой общественно-политической области жизни изменения.

Annotation. The article gives the analysis of a current condition of development of local government in Russia. The author makes a number of critical remarks on the improvement of the situation on this issue and data describing the place in the sociopolitical spheres of life changes.

Ключевые слова: публичная политика, местное самоуправление, местные сообщества, реформы.

Key words: the public policy, local government, local communities, reforms.

Современная Россия все более полно осознает роль местного самоуправления, местного сообщества в системе российской государственности: сильное сообщество – основа сильного государства. Политические, социальные, экономические интересы граждан связаны с интересами государства, прежде всего, через групповые интересы жителей одного города, села, района, реализуемые посредством самоуправления.

В условиях известного стремления отдельных регионов к обособлению местное самоуправление может стать выразителем интересов и консолидировать усилия отдельного гражданина, местного сообщества, государственной власти федерального и регионального уровней в таких сферах, как создание благоприятного экономического, социального и духовного уровня жизни общества.

Самоуправление ведет к изменению направленности управленческих процессов «снизу – вверх», от периферии к центру; оно зависит от развития прямой непосредственной демократии, расширения гласности, повышения действенности общественного мнения и пр. Именно поэтому местное самоуправление по праву относят к важнейшим институтам гражданского общества, занимающим пограничное положение между органами государственной власти и общественной самодеятельности. По мысли известного философа и политолога А. де Токвиля, коммунальные институты делают для свободы то, что начальная школа для науки; они делают ее доступной для народа, позволяют вкушать ее плоды и привыкать ею пользоваться. Нация может ввести у себя свободное правление и без коммунальных институтов, но у нее не будет духа свободы. Самоуправление предполагает активность всех рядовых членов организационной подсистемы при решении общих вопросов; отзывчивость и внимание управленческих (профессиональных) структур к инициативе масс, развитие различных форм этой инициативы.

Как форма политической самоорганизации местных сообществ местное самоуправление автономно, независимо как от органов государственной власти, так и внесударственных структур; оно организовано разнообразно, что обусловлено особенностями исторического развития, составом населения и даже традициями; оно более гибко и оперативно реагирует на потребности конкретных сообществ. Для социальных сообществ местное самоуправление выступает интегрирующим фактором; оно может способствовать предотвращению социальных, экономических, этниче-

ских, религиозных конфликтов; является хорошим полигоном для большинства инновационных социальных проектов. Так, в Италии при частой смене правительств на местах сохраняется порядок и достаточная работоспособность местной власти. В Японии в послевоенное кризисное время 1945 г. развитие инициативы на местах шло значительно быстрее, и благодаря местному самоуправлению переход от тоталитарных форм власти к цивилизованному возрождению прошел стремительно и успешно. Да и в России экономическая активность городов до 1913 г. способствовала социальному расцвету местных сообществ: до 1913 г. российские города до 50 % своего бюджета формировали сами, а Москва – до 75 %.

В современной России сегодня можно наблюдать во многих городах и районах большое стремление к реальной работе, к терпеливому и прочному строительству демократических механизмов решения насущных проблем повседневной жизни: достойного содержания домов, квартир, больниц, яслей и школ; содействия росту муниципальной экономики, местной экономической инициативы; защиты природы, полезной для населения территории.

Мировая и общественная история подчеркивает необходимость местного самоуправления как одного из способов поддержания общества в стабильном состоянии, особенно в период государственных и системных кризисов. Потребность общества в местном самоуправлении компенсирует социуму в период острых кризисов государственности воспроизводство институтов гражданского общества. В итоге создается гарантия нации от разрушения, поддерживаются основы гражданского общества. В то же время местное самоуправление не должно подменять государство, его институты и функции. Совмещение в работе органов местного самоуправления общественных и государственных полномочий – явление исключительное, богатое потенциальными возможностями для поиска и выбора оптимальных схем и механизмов взаимодействия общественности и власти, публичного и политического.

Полемика о реформировании местного самоуправления (МСУ) давно не утихает в России. И это закономерно. Муниципалитеты – важное средство приобщения граждан к управлению государством и обществом, они способствуют развитию инициативы и самодетельности населения. Именно на местном уровне наиболее эффективно реализуется концепция «приближения власти к народу». Реформа МСУ, стартовавшая в 2003 г., имеет цель стимулировать развитие самоуправления. Муниципалитеты в России формально «обладают высокими и ответственными: полномочиями – они отстаивают интересы людей там, где они живут, осуществляют реальное самоуправление и саморегулирование общества», – отмечает Президент РФ. Через местный уровень власти, как считает В.В. Путин, пролегает «самый короткий и прямой путь» к решению жизненно важных проблем граждан. Поддержку местного самоуправления Президент назвал одним из приоритетов своей деятельности.

Как известно, существуют две основные модели самоуправления: европейская континентальная и англосаксонская. В первом случае местная власть является нижним звеном в системе органов государственной власти и подчинена вышестоящим звеньям. Во втором случае система МСУ выделяется из общей структуры государственной власти и в какой-то степени ей противостоит, так как формируется гражданами и действует в их интересах. По последним данным социологических исследований, население России в большей степени тяготеет ко второй модели МСУ – 51 % опрошенных высказался за ее развитие и лишь 32 % за первую [1, с. 7].

Для современного состояния местного самоуправления в России характерны три «беды» – недостаток финансирования, прав и ответственности. По мнению экспертов, отсутствие сбалансированности между теми полномочиями, которыми наделены органы местного самоуправления, и теми финансовыми ресурсами, которые им предоставляются, является сегодня самой большой проблемой местного самоуправления [2, с. 55–62]. У муниципалитетов отсутствуют необходимые активы для развития, адекватная имущественная база. В некоторых случаях они имеют право распоряжаться: государственной собственностью (например, землей), но только под жестким контролем государства, что ослабляет легитимность сделок. А ведь ни для кого не

секрет, что земля – основной актив для муниципального развития, который может быть использован и для привлечения новых инвестиций, и для развития социальной инфраструктуры. Решить букет муниципальных проблем и был призван Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003 г. Таким образом, несколько факторов подвели к необходимости серьезного реформирования институтов местного самоуправления в России: неопределенность, а в ряде случаев множественность моделей территориальной организации МСУ и их удаленность от населения; нечеткость в определении компетенции муниципальных образований и недостаточная проработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления; несоответствие ресурсов муниципалитетов реально исполняемым ими обязанностям.

Следует отметить, что попытки упорядочить работу МСУ предпринимались уже не раз. Серьезная перестройка «нижнего этажа» власти была предпринята, например, в 1995 г. Но в большинстве случаев муниципальные реформы не принесли желаемых результатов. Администрация Путина подошла к вопросу со всей серьезностью: в 2001 г. была создана специальная комиссия, стали регулярно проводиться заседания экспертов.

Основным новшеством нового закона является административно-территориальное деление: очень жестко, вплоть до мельчайших подробностей прописывается, как должны быть определены границы трех типов муниципалитетов – поселений (городских и сельских), муниципальных районов, которые будут объединять эти поселения, и независимых городских округов, которые не будут входить в состав муниципальных районов. При этом всем территориальным единицам необходимо было определиться со своим статусом до 2006 г., а это, как выяснилось, совсем не так просто. Существовала одна неприятная сторона тотальной унификации: новый закон заставлял менять систему муниципального управления, которая уже вполне устоялась в ряде регионов РФ. Согласно реформе, все муниципии спешно были причислены под одну гребенку, без различия между самоуправлением и его суррогатами. Было бы большой ошибкой в одночасье лишиться того громадного опыта реального самоуправления, который уже накоплен наиболее развитыми в демократическом отношении регионами России.

По словам Дмитрия Козака, основного идеолога и автора муниципальной реформы, «каждый чиновник – от федерального до муниципального – будет четко знать круг своих обязанностей, за неисполнение которых, помимо политической ответственности, законопроектами предусмотрена юридическая». Кроме того, активно ведутся разговоры о повышении эффективности и профессионализма менеджмента. Однако кадровая проблема остается одной из острейших проблем в деятельности органов местного самоуправления. Примерно половина депутатов местного уровня и работников муниципалитетов не имеют высшего образования. Сейчас у нас существует две тенденции. Мы видим иногда, особенно в крупных центрах, как приезжают «варяги» с хорошим образованием, иногда даже европейской стажировкой, и берут власть в свои руки, понимая, как они ей воспользуются. С другой стороны, очень много пока территорий, где просто не найти людей, которые по уровню образования, квалификации могли бы осуществлять это самое управление. Однако в России чаще всего дает себя знать закон Паркинсона: постоянно растущий чиновничий аппарат сосредоточивается лишь на обслуживании самого себя. И социологи каждый раз подтверждают: меньше, чем муниципальным чиновникам, россияне доверяют разве что милиции.

К сильным сторонам нового Закона можно отнести четкую регламентацию муниципальных финансов: финансирование исполнения государственных полномочий только за счет субвенций, переход к установлению ставок и нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов на долговременной основе; самостоятельность в установлении тарифов при оплате труда муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений. Кроме того, предусмотрено большее количество форм прямого волеизъявления населения при осуществлении местного самоуправления. Многие из названных в законе процедур действительно неплохо зарекомендовали себя в мировой муниципальной практике.

И еще одна немаловажная позиция: предлагается запретить совмещение главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа местного самоуправления и руководителя местной администрации. В 2009–2010 гг. произошла активизация процесса изменения процедуры избрания главы муниципального образования в целом ряде крупных городов Российской Федерации. В 2009 г. произошел отказ от прямых выборов населением глав городов в Казани, Нижнем Новгороде, Ульяновске, Пензе (список не исчерпывающий), т.е. теперь они должны избираться депутатами представительного органа соответствующего города из своего состава. В 2010 г. аналогичное изменение произошло в Челябинске (изменения в Устав города приняты 13 мая), изменен Устав Перми (решение принято в июне 2010 г.), в Екатеринбурге соответствующая нормативная процедура запущена. При этом, как уже было отмечено, выборы главы города из состава депутатов представительного органа требуют введения института наемного главы местной администрации – сити-менеджера, что ведет к перестройке всей системы городского управления, т.е. соответствующие изменения, как видно, не сводятся только к электоральной проблематике.

Заинтересованность высших должностных лиц в становлении и развитии местного самоуправления на современном этапе можно проиллюстрировать высказыванием Президента РФ в его ежегодном послании Федеральному собранию в 2002 г., при котором была, собственно, и инициирована реформа местного самоуправления: «... Нам давно пора навести порядок и в муниципальном законодательстве. Оно ближе всего к повседневной жизни граждан и при этом – очень низкого качества, перегружено и часто не логично; к этой работе должны быть привлечены практики и эксперты местного самоуправления, общественные союзы городов и муниципальных образований, имеющие богатый теоретический и практический опыт». Урегулировать сложный комплекс противоречий и был призван проект нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако и он, как оказалось, не выдерживает проверку на соответствие принципам динамического равновесия: перекос в нем сделан в сторону слишком высокого уровня вмешательства государства в дела местного самоуправления (установления критериев численности депутатов и жесткой структуры органов муниципального образования). Тем самым, во-первых, не учитывается то многообразие условий, в которых существует местное самоуправление в нашей мультикультурной, мультиэтнической, мультиконфессиональной стране. Не следует навязывать единую схему организации местного самоуправления разнородному обществу, необходимо дать регионам право самим определять структуру местного самоуправления. Во-вторых, реализация законопроекта привела к значительному увеличению числа муниципалитетов, вследствие чего произошел дополнительный рост числа чиновников местного уровня без каких-либо гарантий роста эффективности их деятельности. В-третьих, необходимо было четко определить источники налоговых и финансовых поступлений местного самоуправления, т.е. осуществить на практике принцип финансовой автономии местного самоуправления, что практически невозможно без внесения изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы страны.

Кроме того, трудной проблемой стали вопросы имущественных интересов на уровне муниципальной собственности, связанные с проблемой разграничения муниципальной и государственной собственности в процессе реформы местного самоуправления. Принципиально важным представляется обеспечение координации действий по реализации реформы местного самоуправления и реформы жилищно-коммунального хозяйства, реальным исполнителем которой также являются органы местного самоуправления.

Кадровое обеспечение реформы должно проводиться в общем контексте административной реформы, предполагающей в широком смысле переход к новым формам управления, направленным на повышение эффективности управленческой деятельности, достижение конкретных результатов, снижение административных барьеров для бизнеса, а также повышение прозрачности деятельности административных

органов и расширение их связи с общественными организациями и другими институтами гражданского общества.

Принятый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в предложенной редакции, если он будет реализован до конца, может привести к настоящей революции с переделом российской территории, властных полномочий и собственности. Политические и экономические риски принятия законопроекта слишком велики, а преимущества пока не столь очевидны. Пока итоговая схема перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления выглядит следующим образом (см. табл.).

Таблица

Сопоставление ст. 5 и 6

«Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ

Блоки вопросов	Органы государственной власти (в сфере МСУ)	Органы МСУ (вопросы местного значения)
Политический	5	2
Правовой	6	0
Экономический	5	2
Административно-территориальный	2	1
Жизнеобеспечение, безопасность, развитие ЖКХ	0	7
Экологический	0	3
Земельный	0	2
Социально-бытовой	0	1
Социальный	0	4
Транспорт	0	1
Культурный	0	4
Информационный	0	2
ИТОГО	18	29

Из приведенного суммарного перечня соотношения полномочий видно, что Закон в редакции 2003 г. существенно перераспределил полномочия по нормативному регулированию сферы МСУ и ресурсные полномочия в сторону *централизации* полномочий. Компетенция муниципалитетов по решению вопросов местного значения значительно сокращена.

Общий замысел реформы местного самоуправления, ее декларируемые базовые принципы имеют, бесспорно, позитивный характер. В то же время, как во всяком большом деле, практическая реализация Федерального закона № 131-ФЗ выявляет множество нерешенных проблем, коллизий и недостатков, которые чаще всего прячутся в частностях, в деталях. Эти частности начали проявляться при первых шагах по реализации закона. Как показала реальная практика реформы местного самоуправления, № 131-ФЗ является самым многострадальным законом в нашей правоприменительной реальности. За прошедшие семь лет с начала принятия этого закона (октябрь 2003 г.) в него было внесено несколько сотен поправок (точную цифру трудно назвать, но где-то 600–700). Если в интернете в поисковике набрать «131-й закон», на экране появится, например, такой заголовок: «131-й закон доводит сельских глав до инфаркта».

В системе вертикали власти, сложившейся в России, местное самоуправление, конечно, нелюбимое дитя. Ни власть, ни общество до сих пор не рассматривают его как значимый институт принятия решений. Об этом говорят многие факты. Уровень явки на выборах в органы местного самоуправления самый низкий (недаром их стали объединять с федеральными и региональными выборами в так называемый единый день голосования). Мы видим, что порой отсутствует конкуренция на муниципаль-

ном уровне. Часто нет альтернатив на выборах, особенно на самом низком уровне, в сельских поселениях, где иногда даже приходится инициировать желание выдвинуть свои кандидатуры.

Вполне сформировавшейся можно назвать тенденцию, когда нормой стали постоянные попытки региональной власти подмять под себя местное самоуправление. Мы знаем, что они хотят снимать мэров, назначать мэров, в лучшем случае – предлагать местным советам свою кандидатуру. Многие города перешли на модель местного самоуправления, где глава муниципального образования выбирается уже не всем населением, а членами совета. Многие эксперты считают, что это шаг назад.

Общим местом стало утверждение, что не преодолена финансовая зависимость органов местного самоуправления от региональной власти. Многие избранные главы муниципальных образований жалуются на то, что финансирование даже в городах-столицах субъектов РФ – это тяжелая и не урегулированная до конца проблема. Это проблема, объективно заложенная в нашем законодательстве и связанная с противоречием между региональной и городской властью. Как правило, это сказывается на «закручивании» бюджетов, а страдают от этого противоречия жители городов. Именно поэтому важно как можно раньше выявлять возникающие при реализации закона проблемы, не относиться к нему как к «священной корове», вырабатывать подходы к их решению, в отдельных случаях вносить в законодательство необходимые коррективы.

Реформа местного самоуправления, по всей видимости, еще не завершена. Как отмечалось в аналитической записке Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной думы РФ, «выработанные европейским опытом принципы децентрализации управления, subsidiarity, самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения еще не вполне адекватно отражены в российском законодательстве. Практика тоже отходит от представления о местном самоуправлении как институте гражданского общества. Зачастую она сводится к организации режима власти, обеспечивающего личные или корпоративные интересы, следовательно, искажает саму демократическую природу местного самоуправления» [3, с. 11].

Местное самоуправление – ключевой элемент политической системы развитой демократии, поэтому создание его не может быть делом только власти. Только объединение усилий представителей гражданского общества и власти может привести к созданию взвешенных, эффективных и легитимных «правил игры», согласно которым будет работать и развиваться местное самоуправление в России. Особенно перед вызовами системной модернизации.

Библиографический список

1. *Исследование* «Граждане оценивают местное самоуправление», проведенное группой «Циркон» совместно с Институтом экономики города в июне 2003 г. : годовой отчет Института развития города за 2003 г. – М., 2003. – С. 7.
2. *Кружков А. В.* Местное самоуправление в России: несбывающийся проект / А. В. Кружков // Политические исследования. – 2004. – № 6. – С. 55–62.
3. *Материалы* парламентских слушаний на тему: О проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 3 апреля 2003 г. // Аналитический вестник. – М., 2003. – Вып. 22, ч. 2. – (Сер. Государственное строительство и конституционные права граждан).