

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОТ ЗАМЫСЛОВ К РЕАЛЬНОСТИ

.....

М. А. Яковлева¹

Статья посвящена развитию и проблемам местного самоуправления. В ней рассмотрены проблемы взаимодействия государства и местного самоуправления в процессе демократизации российского общества как основы, необходимой для формирования и развития гражданского общества.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, государство, местное самоуправление, муниципальное управление, муниципальная власть.

Article is devoted to the development and problems of local government. The article shows the problems of the interaction of state and local government during the democratization of Russian society and first of all as the basement, which is necessary for building and development of civil society.

Key words: reform of local government, state, local government, municipal management, municipal authority.

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 действен-

¹ Яковлева Мария Александровна – аспирант кафедры теории и истории социологии Московского педагогического государственного университета. Эл.почта: masha1604@yandex.ru.

ности 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* [4, с. 50].

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.

Будучи формой политической самоорганизации местных сообществ, местное самоуправление автономно, независимо как от органов государственной власти, так и от 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.

Во многих городах и районах современной России сегодня можно наблюдать 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 свидетельствует о необходимости 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.

В России полемика о реформировании местного самоуправления (МСУ) ведется давно. И это закономерно. Муниципалитеты — важное средство приобщения граждан к управлению государством и обществом, они способствуют развитию инициативы и самодеятельности населения, именно на местном

уровне наиболее эффективно реализуется концепции приближения власти к народу. Реформа МСУ, стартовавшая в 2003 г., призвана стимулировать развитие самоуправления.

Как известно, существуют две основные модели самоуправления: европейская континентальная и англосаксонская. В первом случае местная власть выступает 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 высказались за ее развитие и лишь 32% за первую [1, с. 7].

Для современного состояния местного самоуправления в России характерен 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 муниципальные проблемы и был призван Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003 г. [5].

Таким образом, несколько факторов обусловили необходимость 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 непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления; несоответствие ресурсов муниципалитетов реально исполняемым ими обязанностям.

Основное новшество нового закона — 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, не так просто. Существовала одна неприятная сторона тотальной унификации: новый закон заставлял менять систему муниципального управления, которая уже вполне устоялась в ряде регионов РФ. Ведь где-то был очень просвещенный и энергичный градоначальник, а где-то просто исторически сложились отношения с областью. Однако все муниципии спешно причесали под одну гребенку, не делая никакого различия между самоуправлением и его суррогатами.

Было бы большой ошибкой в одночасье лишиться того громадного опыта реального самоуправления, который накоплен наиболее развитыми в демократическом отношении регионами России.

Кроме того, активно ведутся разговоры о повышении эффективности и профессионализма менеджмента. Тем не менее кадровая проблема остается одной из острых в деятельности органов местного самоуправления. Примерно половина депутатов местного уровня и работников муниципалитетов не имеют высшего образования. Сейчас мы наблюдаем две тенденции. С одной стороны, в некоторых крупных центрах «варяги» с хорошим образованием, иногда даже с европейской стажировкой берут власть в свои руки, понимая, как ею воспользоваться. С другой стороны, очень много пока территорий, где просто не найти людей, которые по уровню образования, квалификации могли бы осуществлять управление.

К сильным сторонам Закона № 131 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 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 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, Перми, Екатеринбурге. 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 видим, не сводятся только к электоральной проблематике.

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: акцент в нем сделан на слишком высокий уровень вмешательства в дела местного самоуправления государства, которое устанавливает критерии численности депутатов и вводит жесткую структуру органов муниципального образования. Это, во-первых, не учитывает того многообразия 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 на деятельность местного самоуправления, т. е. осуществить на практике принцип финансовой автономии местного самоуправления, что практически невозможно без внесения изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы страны.

Кроме того, трудноразрешимыми 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 в конечном итоге, 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.

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, это самый многострадальный закон в нашей правоприменительной реальности. За прошедшие семь лет со дня принятия этого закона (октябрь 2003 г.) в него было внесено несколько сотен поправок. Если в Интернете в поисковике набрать «131-й закон», на экране появится, например, такой заголовок: «131-й закон доводит сельских глав до инфаркта».

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, субсидиарности, 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.
2. Кружков А.В. Местное самоуправление в России: несбывающийся проект // Политические исследования. 2004. № 6.

3. Материалы парламентских слушаний на тему: О проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 3 апреля 2003 г. // Аналитический вестник. Сер. Государственное строительство и конституционные права граждан. 2003. Вып. 22, ч. 2.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 07.05.2009 № 90-ФЗ) //Собрание законодательства РФ. 2003. № 40.
5. *Токвиль А.* Демократия в Америке. М.: Изд. группа «Прогресс» — «Литера», 1994.