

Становление местного самоуправления в России

Мадина Алигаджиева

В условиях реформирования России возрастает роль местного самоуправления, которое выступает фактором демократизации всей социальной жизни, предпосылкой становления гражданского общества.

В местном самоуправлении наиболее полно реализуется идея приближения власти к ее источнику – народу.

Будучи одним из элементов конституционного строя России, местное самоуправление имеет исключительное значение для формирования новой российской политической системы, где не государство определяет то, что нужно человеку, а сам индивид определяет требования к местной власти, а она, в свою очередь, государству.

Именно местное самоуправление оказывает влияние на динамику политического процесса в городских и сельских поселениях.

Участие в местном самоуправлении является важным средством приобщения населения к современным демократическим ценностям.

Не случайно, поэтому в последнее десятилетие местное самоуправление (МСУ) приобрело особое значение в развитии нашей страны. В первую очередь это обусловлено тем, что Конституция Российской Федерации провозгласила местное самоуправление одной из основ конституционного строя. Ме-

стное самоуправление, являясь одной из гарантий развития правового, демократического государства, позволяет эффективно, а главное оперативно решать широкий спектр вопросов, непосредственно затрагивающих интересы населения. Именно местное самоуправление позволяет сочетать на местном уровне интересы государства и общества, создавать комфортный социальный и политический климат на территории муниципального образова-

АЛИГАДЖИЕВА Мадина Алиевна – ассистент кафедры гуманитарных дисциплин Дагестанского филиала Российского государственного педагогического университета им. А.И.Герцена.

Ключевые слова: местное самоопределение, реформа.

ния (МО), совместно искать новые ресурсы социально-экономического развития территории.

Реформа местного самоуправления по времени совпала с реализацией национальных проектов так как услуги населению в области образования, здравоохранения, обеспечение человека жильем актуальны для всех без исключения граждан, где бы они ни жили, в городе или селе. Справиться с этими задачами без органов самоуправления государство не сможет.

Выступая на Общероссийском собрании советов муниципальных образований (23 октября 2007 г.), Президент Российской Федерации В.В.Путин сказал о том, что государство активно помогает становлению эффективной, достаточной и самостоятельной системы местного самоуправления.

Мunicipальная реформа 90-х годов не была единым продуманным проектом, целенаправленно проводившимся на общенациональном и местном уровнях административным аппаратом государства. Весь постсоветский муниципальный проект осуществлялся крайне непоследовательно, и в его воплощении с трудом угадывался замысел инициаторов.

Тому было немало причин.

Во-первых, становление местного самоуправления в России пришлось на период глубокого экономического спада и бюджетного кризиса, и вследствие этого создание новых муниципальных органов власти не подкреплялось соответствующими финансовыми ресурсами¹, то есть федеральным властям приходилось “затыкать дыры” в бюджете страны, а не заботиться о развитии финансовой базы муниципалитетов.

Во-вторых, кризис административного потенциала российского государства после распада СССР имел одним из своих последствий и “обвальную” децентрализацию.

Значительная часть ресурсов и полномочий Центра оказались в руках региональных властей, получивших возможность произвольно исполнять (а порой и не исполнять) федеральные законы. В то же время Центр располагал достаточно ограниченными средствами по принуждению регионов².

В-третьих, поскольку реформа местного самоуправления не входила в число приоритетов, включенных в общенациональную политическую повестку дня (она была заполнена другими “горящими” вопросами), у федеральных властей не оставалось стимулов для выработки и реализации комплексной стратегии в сфере муниципальной политики: до нее попросту не доходили руки. Центр принимал наиболее важные решения в сфере местного самоуправления в ходе союза различных политических сил – организационно пестрых конгломератов политиков и чиновников. В середине 90-х годов “новая политическая элита на 69,9% вышла из рядов прежней государственно-партийной номенклатуры (при этом высшее руководство – на 75%, реакционная элита – на 82,3%, бизнес-элита – на 61%³), объединенная общими представлениями о желаемых целях и необходимых средствах реформ.

Таких объединений было, как минимум три:

– “управленцы”, рассматривавшие местное самоуправление как нижнее звено общероссийской пирамиды управления и не намеренные терпеть местную автономию как таковую;

– “утилитаристы”, ориентированные на повышение эффективности управления государством и экономикой и полагавшие, что местная автономия может служить средством для достижения этой цели;

– “самоуправленцы”, стремившиеся к достижению нормативных идеалов местной автономии и местной демо-

кратии как составных частей проекта либеральной модернизации России.

Тактический альянс “утилитаристов” с “самоуправленцами” позволил принять ряд законов, включая и Федеральный закон 1995 г. “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Но их реализация носила селективный характер, в том числе и потому, что “утилитаристы” использовали “игру в местное самоуправление”⁴ лишь как инструмент в противостоянии (или в торге) Центра и региональных лидеров, и принятые решения были полны компромиссов, лакун и умолчаний и не представляли собой целостного набора мероприятий.

Многие законы в этой сфере (как и ряд других нормативных актов 90-х годов) находились под воздействием юридического детерминизма. Центр по “умолчанию” предполагал, что все будет работать, как предписано, а существующий на бумаге правовой порядок станет естественной основой для реализации законов, несмотря на отсутствие единого действенного механизма санкций как формальных, так и не формальных. В такой ситуации регионы сами устанавливали собственные “правила игры” в сфере местного самоуправления, во многом выходявшие за рамки, определенные Центром.

Местная автономия 90-х годов развивалась лишь в тех городах и регионах страны, где благоприятная структура политических возможностей способствовала появлению активных агентов муниципальных реформ (мэров городов, муниципальных советов). При удачной реализации принципов авто-

номизации (то есть отказа от полного и безусловного подчинения вышестоящим органам власти) они смогли добиться эффективного институционального регулирования местного самоуправления на уровне регионов⁵.

Становление местной автономии в российских городах и регионах не всегда сопровождалось муниципальной интеграцией*. Зачастую этот процесс сводился либо к тому, что на плечи органов местного самоуправления возлагался груз невыполнимых государственных обязательств в социальной сфере (“нефинансируемые мандаты”), либо к тому, что муниципалитеты вступали в многочисленные конфликты с региональными органами власти по вопросам распределения ресурсов и ответственности.

Неэффективное регулирование этих отношений и отсутствие четких “правил игры” как на федеральном, так и на региональном уровне в 90-е годы приводили к росту муниципальных долгов, преимущественно ЖКХ и энергетики, и втягивали города в “порочный круг” коммунальных кризисов.

Современное состояние дел существенно отличается от ситуации начала 90-х годов, поскольку сегодня можно говорить о местном самоуправлении, апеллируя к реальному опыту прошедших 15 лет, когда местное самоуправление было чистым “проектом”.

Сравним две формулировки понятия МСУ (табл.).

Как показал опыт 15 лет реформ, этим подходом были заложены существенные недостатки в систему местного самоуправления как “системы органов местной власти”, а именно:

– разрыв между населением и местными органами власти;

* Подразумевается эффективный механизм, с помощью которого органы местного самоуправления включаются в общую систему управления государством, выполняют общие функции и проводят согласованный политический курс.

ФЗ № 154 от 28.08.1995 г.	ФЗ № 131 от 06.10.2003 г.
<p>МСУ в РФ – признаваемая гарантируемая, Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.</p>	<p>МСУ в РФ – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ и ФЗ.</p> <p>В случаях, установленных ФЗ, законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.</p>

– господство административной власти (местных администраций) над представительной или интересами населения;

– при формировании политики и принятии решений (на местном уровне представительный орган фактически подчинен местной администрации, а последняя на 80% является “исполнителем федеральных и региональных законов на местах”).

Проблема муниципальной реформы не в том, что она делает ставку на самоорганизацию населения и местное самоуправление, а в том, что в качестве условия развития местного самоуправления выступает механическое приближение власти к населению. Из этого идеологического постулата вытекает ряд следствий, определивших базовую конструкцию Федерального закона № 131:

– на большей части территории страны должна быть создана власть, максимально приближенная к населению, а именно власть на уровне поселений;

– доступность власти должна обеспечиваться географически – пешая доступность в течение рабочего дня применительно к поселениям и транспортная – применительно к муниципальным районам;

– для муниципальных образований различных типов должна быть четко очерчена сфера компетенции органов местного самоуправления и закреплены источники доходов;

– местная власть должна получить полномочия на привлечение населения к решению вопросов местного значения (самообложение, трудовая повинность), хотя условия реализации данных полномочий жестко зафиксированы в федеральном законодательстве;

– население должно получить возможность влиять на местную власть через различные формы самоуправления, также закрепленные в федеральном законодательстве.

Других условий и стимулов для развития потенциала местного самоуправления не требуется.

Практика становления местного самоуправления в разных регионах страны показывает, что единого рецепта нет.

Организация местного самоуправления происходит на основании федерального законодательства, но, исходя из условий и особенностей конкретной самоуправляющейся территории:

– географического положения;

– социально-экономической ситуации;

- историко-культурных;
- религиозных;
- национальных;
- демографических и других условий.

В настоящее время идет формирование модели местного самоуправления, которая включает в себя как лучшие элементы отечественного самоуправления, так и лучшие элементы зарубежных моделей с учетом местных условий. Другими словами, мы имеем дело с такой моделью, которая представляет собой форму качественного взаимопроникновения и взаимодействия прошлого, настоящего (включающего в себя особенности развития конкретной самоуправляющейся территории) и будущего представления о местном самоуправлении.

Принятие этой модели в качестве исходного момента наших рассуждений свидетельствует о том, что для нашей страны не подходит ни одна из общепринятых западных моделей: англосаксонская (англо-американская, английская), континентальная (французская или в целом европейская), смешанная, а также советская модель.

Говорить о том, что в странах западной демократии вышеуказанные модели сложились и действуют стабильно не приходится, так как и там становление подлинного самоуправления идет методом проб и ошибок, в постоянном поиске оптимальных путей и форм. Еще одной причиной принятия новой модели является невозможность создания универсальной модели местного самоуправления для всей России в силу различных особенностей регионов.

Из истории известно, что к 1917 г. в России действовало уже 26 моделей местного самоуправления.

Принятие Государственной Думой в 1995 г. Закона “Об общих принципах

организаций местного самоуправления в Российской Федерации” явилось отправной точкой для активизации реформы местного самоуправления. Часть регионов пошла по пути, предложенному федеральным законодательством, другие – самостоятельно устанавливают местное самоуправление на своих территориях.

Новая формирующаяся модель местного самоуправления может быть различна в каждом регионе и в пределах одного региона, так как федеральное законодательство определяет лишь основные принципы организации местного самоуправления.

Из проведенного анализа можно сделать вывод, что формирующаяся модель местного самоуправления реализуется в двух формах: государственную и государственно-общественную (общественно-государственную).

Критериями такого деления являются основополагающие принципы местного самоуправления:

- выборность органов и должностных лиц;
- самостоятельность в осуществлении функций, в том числе и финансовая самостоятельность и объем функций (широта компетенций).

Огосударственная модель характеризуется тем, что органы местной государственной власти осуществляют функции и местного самоуправления и государственного управления.

При этом должностные лица назначаются сверху, а формирование бюджета идет централизованно. То есть происходит подмена органов местного самоуправления органами государственной власти на местах. К этой модели можно отнести и те субъекты, где до избрания органов местного самоуправления его функции осуществляют органы государственной власти с учетом интересов населения.

Говорить о реальном местном самоуправлении в этом случае нельзя, так как нарушаются основополагающие конституционные принципы – выборность, решение вопросов местного значения непосредственно населением.

При *государственно-общественной* или *общественно-государственной* модели местного самоуправления на местах формируются и действуют местные органы государственного управления, а также избираются органы местного самоуправления.

Органы государственной власти принимают участие в осуществлении функций местного самоуправления, контролируют деятельность его органов. Соответственно закрепляются предметы ведения как местных, так и государственных органов власти.

Формирование местного (муниципального) бюджета в этом случае происходит под контролем государственных органов. Чаще всего такие самоуправляющиеся территории являются дотационными.

Разновидностью государственно-общественной модели может быть общественно-государственная, которая ха-

рактеризуется пропорциональным соотношением полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, действующих на самоуправляющейся территории.

В идеале, при завершении реформы местного самоуправления и государственного управления, должна быть построена модель общественного самоуправления, что де-юре закреплено на конституционном уровне, но де-факто еще много объективных и субъективных причин, тормозящих этот процесс.

К ним, в частности, относятся:

- основные принципы организации местного самоуправления определяются государством;

- сбор налогов и их последующее перераспределение на всех уровнях осуществляется централизованно;

- правовой механизм управления муниципальной собственностью, муниципальными землями и финансами отсутствуют.

Поэтому говорить о строительстве реального местного самоуправления как общественного сегодня еще преждевременно.

Примечания

- ¹ Швецов А. Системные преобразования местных бюджетов // Вопросы экономики. 2001. № 8. С. 142–157; Федоров К. Политический курс в сфере местного налогообложения в России // Полис. 2003. № 4. С. 71–81.
- ² Полищук Л. Российская модель “переговорного федерализма”: Политико-экономический анализ // Политика и экономика в региональном измерении / Под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич. М. – СПб., 2000. С. 88–108; Митрохин С. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России // Центр – регионы – местное самоуправление / Под ред. Г.Люхтерхандт-Михалевой, С. Рыженкова. М. – СПб., 2001. С. 48–87.
- ³ Ли В.Ф. Россия: тернистый путь в глобальное цивилизационное пространство // Полис. 2003. № 4. С. 176.
- ⁴ Туровский Р. Отношения “Центр – регионы” в 1997–1998 гг.: между конфликтом и консенсусом // Полития. 1998. № 1. С. 13.
- ⁵ Гельман В., Рыженков С., Белокуров Е., Борисова Н. Автономия или контроль: реформа местной власти в городах России, 1991–2001. С. 35–100.