



УДК 342.25
ББК 66.3(2Рос)12

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Н.И. Морозова

Доказана объективная необходимость децентрализации управления общественным производством как условие демократических преобразований на новой ступени человеческой цивилизации. В демократическом обществе должен осуществляться не только контроль «сверху», но и контроль «снизу», со стороны различных общественных организаций гражданского общества, которые призваны служить своего рода «инкубаторами» для вызревания политически активных граждан и преодоления общественной пассивности населения.

Ключевые слова: *государственное управление, местное самоуправление, демократические преобразования, гражданское общество, общественные организации, децентрализация управления, административная реформа, эффективность государственного управления, муниципальные образования, расходные полномочия.*

Происходящие трансформационные изменения в социально-экономической и политической сферах страны стали базой для проведения административной реформы, появления и развития нового института в системе демократического управления – института местного самоуправления. Акцент был сделан на то, что население и выбранные ими органы местного самоуправления лучше знают, как организовать свою жизнь и создать условия, благоприятные для их совместного проживания на данной территории, в состоянии более оперативно решать задачи обеспечения жизнедеятельности местного сообщества, чем это бы делали органы государственной власти.

Одна из целей современной административной реформы в России заключается в децентрализации управления, в разграничении сфер ответственности между уровнями государственной и муниципальной власти. Согласно доминирующей в развитых странах точке зрения, децентрализация власти ведет к повышению эффективности государственного

управления. Именно такой подход лежал в основе государственного переустройства в значительной части зарубежных стран. Законы о децентрализации во Франции, расширение региональной местной автономии в Великобритании, региональная реформа Италии – все эти преобразования были нацелены прежде всего на оптимизацию работы общественного сектора. В 80–90-е гг. XX в. аналогичным курсом следовали бывшие социалистические страны Восточной Европы. Все они исходили из того, что «местное самоуправление является важным звеном в системе децентрализованного государственного управления. Эффективное местное самоуправление – средство повышения эффективности системы государственного управления и роста конкурентоспособности страны на мировом уровне» [1, с. 222].

Систему аргументов в поддержку децентрализации управления в обобщенном виде можно представить в виде следующих тезисов [16, с. 93–95]:

- децентрализация обеспечивает более эффективное размещение ресурсов в общественном секторе;
- децентрализация способствует росту подотчетности органов власти в вопросах расходования бюджетных средств, поскольку налоги взимаются там же, где осуществляются бюджетные траты;

- наличие собственной налоговой базы стимулирует региональные и местные власти принимать меры для ее расширения;
- наделение региональных и местных властей правом самостоятельно распоряжаться бюджетными средствами побуждает их к сокращению необоснованных расходов в общественном секторе.

Несмотря на все преимущества децентрализация управления имеет и ряд недостатков. Наиболее острой проблемой является проблема установления взаимоотношений между государственными и муниципальными уровнями власти. В связи с несовпадением интересов между властными структурами могут возникать трения и конфликты, для предотвращения которых необходимо четко разграничить полномочия между уровнями власти.

Однако не всегда представляется возможным отделить государственные дела от местных. Местное значение могут иметь дела, которые хотя напрямую и не являются государственными, но далеко не безразличны для государства, особенно для социально ориентированного государства. «Отыскать черту, – как писал один из исследователей российского земства А. Васильчиков, – отделяющую государственные интересы, нужды и повинности от земских, было бы напрасным трудом, они постоянно смешиваются, сходятся и расходятся, соглашаются и противопоставляются...» [7, с. 22]. Тем не менее определенный круг дел, решаемых на местном уровне, отличается от круга дел, решения по которым принимаются на государственном уровне. Государственное управление, осуществляясь, прежде всего, на федеральном уровне, должно обеспечивать целостность государства и его воспроизводство. Местное самоуправление, представляя собой форму самоорганизации населения на локальном уровне, создается для самостоятельного и относительно независимого от государства решения местных вопросов.

Для современных институтов местного самоуправления в России федеральным законодательством их «собственные» управленческие, и соответственно, расходные полномочия сформулированы как «вопросы мест-

ного значения» поселений, муниципальных районов и городских округов [ст. 14, 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – ФЗ-131)] [17]. Однако в этих статьях есть такие довольно абстрактные понятия, как «создание условий», «организация», «обеспечение». Эти термины как в самом Законе, так и в иных законодательных актах не раскрываются. В связи с этим возникает неясность относительно возможности финансирования из местного бюджета того или иного полномочия. В результате происходит произвольная интерпретация подобных формулировок, что негативно сказывается на качестве формирования местных бюджетов.

Принятие Федерального закона от 31 января 2005 г. № 199-ФЗ внесло определенные изменения в перечень вопросов местного значения поселений и муниципальных районов. В результате поправок такие типы муниципальных образований стали иметь одинаковые полномочия. Более того, одни и те же полномочия отнесены к органам местного самоуправления обоих уровней и к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это, например, касается полномочий в сфере сельского хозяйства: органы поселений должны содействовать развитию сельскохозяйственного производства, муниципальных районов – создавать условия для развития, а субъектов Федерации – оказывать поддержку сельскохозяйственному производству. Однако, определяя вопросы местного значения, необходимо задать органам местного самоуправления такие координаты, в которых они действовали бы вполне самостоятельно, но в общем русле проводимой государством экономической политики.

Между формально автономными уровнями управления необходимо установить кооперационные связи, координировать их усилия для достижения общественного благосостояния. Если уровни власти начинают конкурировать между собой за экономические ресурсы, властные полномочия и популярность в глазах избирателей, это может привести к увеличению налоговой нагрузки, усилению центробежных сил и в конечном итоге поставить под вопрос дальнейшее существование государства.

Исторический опыт России не раз свидетельствовал о противоречивом взаимодействии государственной власти и местного самоуправления. К примеру, в условиях земской реформы XIX в. «выведение земских учреждений за пределы системы государственной власти... обернулось падением эффективности публичного управления, что проявилось в слабой координации усилий государственной бюрократии и земств, в их взаимном недоверии и конкуренции, повлекшей за собой увеличение налогового бремени» [2, с. 23]. Поэтому с помощью политических, экономических и культурных механизмов приходилось выстраивать такую систему взаимодействия между уровнями управления, которая позволяла бы минимизировать затраты на координацию их деятельности и сохранить муниципальную автономию.

Местное самоуправление создается не только для приближения общественных услуг к населению, но и для гарантии свободы личности, развития гражданской самостоятельности и ответственности. Поскольку права и свободы гражданина в первую очередь реализуются на местном уровне, их реализация будет во многом зависеть от эффективности функционирования органов местного самоуправления. Поэтому институт местного самоуправления, как правило, считают атрибутом демократической политической системы. В основе такого суждения лежит нормативная теория демократии, в рамках которой местное самоуправление трактуется как один из элементов системы разделения властей, институт, способствующий демократическому участию населения в общественных делах, реализации прав компактно проживающих меньшинств, и т. д.

В истории существует множество примеров, подтверждающих концепцию немецкого ученого XIX в. барона фон Штейна и его последователей [10, с. 17] о том, что местное самоуправление – наряду с принципами парламентаризма и концепцией правового государства – является неотъемлемым элементом понятия «демократия». Административная реформа в современной России направлена также в сторону усиления «прямой» демократии на местах, то есть широкого и непосредственного участия граждан в решении вопросов социаль-

но-экономического развития территории. Однако на практике эта благая цель реализуется слабо, и население по-прежнему не принимает активного участия в решении местных проблем. Видимо, во-первых, местные власти не сильно заинтересованы в широком привлечении населения к процессам управления, во-вторых, нет четкой разработки форм и методов такого привлечения и, в-третьих, не обозначены права различных общественных организаций населения.

Тем не менее институт местного самоуправления, опирающийся на инициативу и активность граждан в решении местных вопросов, способен придать дополнительные стимулы для формирования гражданского общества в России. В Конституции РФ он определен как долговременный стратегический инструмент, как основа для формирования гражданской инициативы и демократии. Французский литератор и политик А. де Токвиль в свое время подчеркивал значение местного самоуправления для формирования демократического общества [3, с. 8].

Страны с традиционной демократией уже давно осознали преимущества местного самоуправления и его существенную комплементарную роль во взаимодействии с системой государственного управления. В РФ институт местного самоуправления находится только в стадии своего становления, переживая попытку второго рождения. Накопленный практический и теоретический опыт дореволюционной России в данной сфере не получил развития и воплощения на практике в годы советской власти. Поэтому эффективность дальнейшего хода административной реформы будет во многом зависеть от понимания сущности института местного самоуправления, его места в демократической системе управления обществом, а также от активной поддержки органов государственной власти.

Следует подчеркнуть, что реализовывать западные модели местного самоуправления в чистом виде в российских условиях не представляется целесообразным, так как они не учитывают национальных и культурных особенностей, в том числе и российского менталитета. Нельзя забывать, что «модели, перенесенные в конституционные системы государств... даже если они подтвердили свою

функциональность в исходных системах, не всегда являются столь же результативными, будучи включенными в иное устройство» [13, с. 130]. Внедрять же российские модели местного самоуправления дореволюционного образца тоже невозможно, поскольку кардинально изменились политические, социальные и экономические условия жизни. Поэтому необходимо критически переосмыслить собственный и адаптировать мировой исторический опыт в данной сфере, осуществлять трансформационные изменения, опираясь на всесторонний научный анализ. Иначе даже самая хорошая идея так и останется только благим намерением.

Как известно, отправной точкой на пути формирования в нашей стране нового института в системе демократического управления считается ратификация Россией [19] Европейской Хартии местного самоуправления [8] (далее – Хартия) и принятие ФЗ-131.

Европейская Хартия о местном самоуправлении определяет общие конституционные подходы к местному самоуправлению, в гибкой форме устанавливает базовые принципы, лежащие в основе демократической системы местного самоуправления. Данные принципы должны выступать в виде своего рода стандарта для всех демократических государств.

Россия ратифицировала Хартию без специальных оговорок и признала тем самым главенство всех международно-правовых норм, заложенных в этом документе, над национальным законодательством. Об этом прямо говорится в ст. 4 ФЗ-131. Согласно ст. 2 Европейской Хартии местного самоуправления принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в конституции страны.

В унитарных государствах местное самоуправление почти всегда упоминается в конституциях, даже иногда существуют целые главы, посвященные данному вопросу. Почти во всех унитарных государствах существует законодательство, регулирующее вопросы местного самоуправления.

Что касается федеративных государств, то в редких случаях в конституциях федераций есть главы о местном самоуправлении. В тех странах, где применяются принципы ан-

глосаксонского права, вопросы местного самоуправления обычно, во-первых, относят не к конституционному, а к административному праву, а во-вторых, считается, что это сфера полномочий субъектов Федерации, и федеральная конституция не должна регулировать такие вопросы.

В России, как подчеркивается в законе ФЗ № 131, «местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ» (ст. 1 ФЗ-131), а в Конституции РФ признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12). Характерно, что подобная формула в Основном законе страны используется также по отношению к правам человека. «Это означает, что право на местное самоуправление как коллективное право сообщества граждан неотчуждаемо, его никто не может отнять» [12, с. 144]. Такое признание подтверждает намерение России быть демократическим и правовым государством, ориентированным на человека, его права и свободы.

Существует мнение, что с теоретической точки зрения в Конституции федеративного государства, каким является Россия, можно было и не определять общий статус местного самоуправления. Именно так подходят к решению данной проблемы конституции ряда современных федеративных государств. Достаточно было установить, что государство признает и гарантирует местное самоуправление, предоставив субъектам РФ право урегулировать все остальные вопросы организации местной власти. Однако, как справедливо подчеркивает В.И. Васильев, надо учитывать, что местное самоуправление в России утверждается не «снизу», как это исторически произошло, например, в Англии или США, а «сверху» – по инициативе и с приложением немалых законодательных и организационно-исполнительных усилий федеративных властей. В этих условиях необходимы не только конституционные гарантии развития местного самоуправления, но и его общая конституционная модель [6, с. 8].

Необходимо, чтобы институт местного самоуправления был признан не только формально в законодательных актах, но и уже существовал в практической жизни. Однако глава в Конституции РФ, признающая и гарантирующая местное самоуправление, «впервые

в истории... крупнейшего государства появилась «авансом», не закрепляя законодательно существующие реалии, а предоставляя весомую законодательную подпорку для отсутствовавшего прежде на практике общественного института» [21, с. 66]. Об этом же пишут и другие авторы [20, с. 132–133; и др.].

Эффективность реализации конституционного права населения на уровне местного самоуправления будет зависеть во многом не только от наличия всего комплекса необходимых законов, но и от объективно существующих социально-экономических потребностей. Местное самоуправление, как и любой другой социальный феномен, даст положительные результаты только тогда, когда будет выражать требования общественного развития.

Местное самоуправление – институт сложный и многогранный, включающий в себя государственные и общественные элементы, которые находятся в диалектическом взаимодействии друг с другом. Изучение этого института может осуществляться с разных углов зрения, и поэтому невозможно дать единственно исчерпывающего определения. Некоторые ученые даже считают, что местное самоуправление – это разновидность государственной власти. Так, по мнению И.И. Овчинникова, «муниципальное управление, осуществляемое органами местного самоуправления, по сути своей тоже представляет часть государственного управления, поскольку самостоятельность местного самоуправления в осуществлении своих полномочий не предполагает оторванность органов местного самоуправления от реализации задач и функций государства, что составляет сердцевину деятельности государственных органов» [18, с. 200].

В этом определении абсолютизирована «схожесть» указанных двух форм управления и не подчеркивается их специфика. Поэтому когда говорят, что эти институты «нельзя противопоставлять» [14, с. 65; 15, с. 49; и др.], то, с другой стороны, нельзя и забывать, что они существенно дополняют друг друга, поскольку не выступают полным тождеством. Именно их комплементарность и служит основой демократической системы управления. Это вынуждены признать и те, кто защищает позицию «нельзя противопоставлять». Так,

В. Мокрый справедливо заключает, что «федеральный законодатель должен найти разумный баланс между организационной самостоятельностью органов местного самоуправления и эффективной государственной политикой на всех уровнях власти» [14, с. 65]. Государственное управление, представляющее интересы общества в целом, выступает как внешнее управление для тех коллективных членов общества (национально-территориальные и территориальные общности, трудовые коллективы, общественные организации), у которых для обеспечения их групповых, коллективных интересов имеются собственные органы управления [11, с. 6].

Можно согласиться с тем, что «местное самоуправление соединяет в себе определенные черты, присущие государственному управлению, и в то же время не является его частью, поскольку обладает многими качествами, свойственными общественному управлению, институтам гражданского общества. Поэтому местное самоуправление имеет государственно-общественный характер и выступает как связующее звено между государственной властью и гражданским обществом» [4].

Непонимание двойственной природы местного самоуправления на практике ведет к превращению его либо в государственное управление на местах, либо в общественное самоуправление, не обладающее признаками публичной власти.

На современном этапе реформирования местного самоуправления есть опасность, с одной стороны, превращения данного института в государственно управляемый, а с другой – превращение его в нечто самодовлеющее. Однако местное самоуправление не является ни альтернативой, ни тем более угрозой государственной власти. Напротив, оно играет в целом стабилизирующую роль в развитии современной российской государственности, придает ей необходимый граждански значимый вектор развития, а именно – формирует важнейшую составляющую гражданского общества и, что особенно важно, становится энергетическим источником демократизации [9, с. 17].

Эффективность реализации конституционного права населения на уровне местного

самоуправления во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении этого самоуправления.

Не только институты государственной власти, но и политические и общественные организации должны способствовать развитию гражданской ответственности и самостоятельности населения, формированию человека нового типа – гражданина с определенной организационной культурой и правосознанием, который может не только влиять на власть, но и участвовать в управлении. Это позволило бы осуществлять фактически отсутствующий в стране механизм «контроля снизу», без которого невозможен реальный процесс демократизации общества.

От правильного решения вопросов взаимодействия государственных и муниципальных органов власти зависит не только судьба местного самоуправления, но и эффективность самого российского государства. Чем последовательней и целенаправленней разработана и реализована в отдельном государстве модель взаимодействия его структур, тем эффективнее оно осуществляет свои задачи. Необходимо найти баланс в процессах саморегуляции и государственной регуляции местного самоуправления, оптимальное решение задачи разграничения компетенции по установлению правовых основ местного самоуправления, добиться эффективности местного самоуправления с точки зрения интересов граждан [22].

Для этого и государственное управление, и местное самоуправление должны непосредственно опираться на разветвленную сеть общественных организаций, защищающих интересы граждан с самых различных сторон и аспектов их жизнедеятельности. Права таких организаций должны быть не только расширены, но и четко определены. Целесообразно отрегулировать законодательство так, чтобы при принятии конкретных решений соответствующие власти обязаны были получить согласие конкретных общественных организаций. Тем самым власти получают определенные ограничения, не допускающие их произ-

вола, а общественные организации вынуждены будут разделять ответственность за принятые властями решения.

Повышение действенности гражданского общества способно укрепить взаимодействие государственного управления с местным, поскольку «местное самоуправление – это рубежное формирование, где общество встречается с государством и где мера “погружения” государства в общество, так же как и мера “вхождения” общества в государство, определяются историческими условиями и особенностями каждой конкретной страны. Нахождение оптимальной меры этого соотношения – задача политического искусства, основанного на глубинном измерении всех составляющих процесса социального развития» [5, с. 11].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баранова, К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии / К. К. Баранова. – М. : Дело и Сервис, 2000. – 240 с.
2. Безобразов, В. П. Земские учреждения и самоуправление / В. П. Безобразов. – М. : Унив. тип. (Катков и К^о), 1874. – 52 с.
3. Бойцова, В. В. Местное самоуправление как разновидность публичной власти / В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова // Юридический мир. – 2003. – № 4. – С. 8–12.
4. Бялкина, Т. М. Местное самоуправление и государственное управление // Вестник ВГУ. Сер. «Гуманит. науки». – 2003. – № 1. – С. 11–12.
5. Васильев, В. И. Государственная власть и местное самоуправление: перспективы взаимоотношений / В. И. Васильев // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 3. – С. 11–20.
6. Васильев, В. И. Местное самоуправление: центр и регионы / В. И. Васильев // Журнал российского права. – 2003. – № 3. – С. 8–17.
7. Васильчиков, А. И. О самоуправлении : сравн. обзор рус. и иностр. зем. и обществ. учреждений // [Соч.] Кн. А. И. Васильчикова. Т. 1. – СПб. : Тип. Г. Мюллера, 1869.
8. Европейская Хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) : по состоянию на 19 сент. 2008 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.
9. Зырянов, С. Г. Местное самоуправление как форма бытия гражданского общества / С. Г. Зырянов, А. С. Чупров // Чиновник. – 2005. – № 1 (35). – С. 16–21.

10. Игнатов, В. Г. Местное самоуправление / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. – Ростов н/Д : Феникс, 2001. – 416 с.

11. Курашвили, Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили ; отв. ред. М. И. Пискотин. – М. : Наука, 1987. – 294 с.

12. Либоракина, М. Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? / М. Либоракина // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 3. – С. 144–151.

13. Мелика, Л. Латиноамериканский федерализм / Л. Мелика // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 4 (53). – С. 130–137.

14. Мокрый, В. Ключевая роль местного самоуправления в укреплении государственности / В. Мокрый // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 6. – С. 64–67.

15. Муталимов, А. Э. Местное самоуправление как одна из предпосылок укрепления демократии / А. Э. Муталимов // Власть. – 2004. – № 5. – С. 48–54.

16. Нечаев, В. Д. Децентрализация, демократизация и эффективность: Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации / В. Д. Нечаев // Политические исследования. – 2005. – № 3. – С. 92–101.

17. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : фе-

дер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ : принят Гос. Думой 16 сент. 2003 г. : одобрен Советом Федерации 24 сент. 2003 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

18. Овчинников, И. И. Местное самоуправление в системе народовластия / И. И. Овчинников ; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. – М., 1999. – 330 с.

19. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления : федер. закон от 11 апр. 1998 г. № 55-ФЗ : принят Гос. Думой 20 марта 1998 г. : одобрен Советом Федерации 1 апр. 1998 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 15. – Ст. 1695.

20. Ревенко, Л. Институт местного самоуправления: десять лет спустя / Л. Ревенко // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 4. – С. 132–139.

21. Сенатова, О. Институт местного самоуправления и российское общество / О. Сенатова // Местное самоуправление: теория и практика : [тез. докл. семинара «Местное самоуправление: модели и опыт европейских стран», Москва, 12–14 июня 1995 г.] : пер. с нем. / сост. и ред. Г. Люхтерхандт. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Фонд Ф. Науманна, 1997. – 172 с.

22. Сергеев, А. А. Закон как гарантия эффективности местного самоуправления / А. А. Сергеев // Муниципальная власть. – 2000. – № 6. – С. 19–22.

INSTITUTIONAL ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA

N.I. Morozova

The article deals with the necessity of decentralization in social production management as a condition of democratic transformations at a new level of human civilization. In a democratic community various public organizations of a civil society should exercise a two-way control – both «from above» and «from below». The latter are designed to operate as some kind of «incubators» for making politically active citizens and overcoming public inactivity of the population.

Key words: *public management, local government, democratic transformations, civil society, public organizations, decentralization of management, administrative reform, public management efficiency, municipal unions, reference and responsibility of levels of authority.*