



В. Бондарь

Власть и люди: о местном
самоуправлении

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Bondar_23.pdf

Перепечатка с сайта Московской школы
политических исследований

<http://msps.ru>

Власть и люди: о местном самоуправлении

В мире существует два основных подхода к построению местного самоуправления. Континентальная (государственная) модель широко распространена в Европе. Здесь муниципалитеты получали свои полномочия сверху, от государственной власти. Города выбивали силой (а иногда выкупали) привилегии у князей и королей. Впрочем, часто власть сама отдавала те полномочия, с которыми не могла справиться. Например, одну из крупнейших в истории России реформ провел Иван Грозный, передав выборным губным старостам право самостоятельно вершить дела, исполнение которых из центра было неэффективным. Сейчас этот принцип называют субсидиарностью.

Другая, общественная, модель местного самоуправления получила распространение в бывших британских колониях. Здесь была идеальная ситуация, когда местная власть создавалась снизу. Переселенцы обосновывались на пустой земле, строили дома и определяли правила общежития. Выбирали мэра, шерифа и других должностных лиц, надзиравших за соблюдением этих правил.

В первой модели местное самоуправление часть государственной машины и строится властью обычно в интересах власти. Общественная модель подразумевает создание системы местного самоуправления как самостоятельного общественного института, независимого от государства. Единственная функция государства по отношению к муниципалитетам в этой модели — гарантия права граждан на самоуправление. Таким образом, разные модели заведомо должны определять и разные подходы к его реформированию. Рассмотрим с этих позиций обсуждение российских проектов реформы местного самоуправления.

Спор сторонников разных моделей начинался в России, и это естественно, с поисков его базового определения. *С точки зрения власти*, местное самоуправление — это уровень публичной власти, куда передаются сверху многие полномочия для большей эффективности и оптимизации общегосударственной системы управления. Но даже хорошая система управления — не всегда самоуправление. *С точки зрения людей*, местное самоуправление — это право объединяться для совместного решения своих проблем по месту жительства. Право посадить цветы, найти хороших учителей, выбрать честного участкового и так далее. (Конечно, право — это не обязанность. Можно продолжать жить в грязи, бояться хулиганов и ругать за все это,



*Владим Бондарь,
депутат Государственной
Думы России*

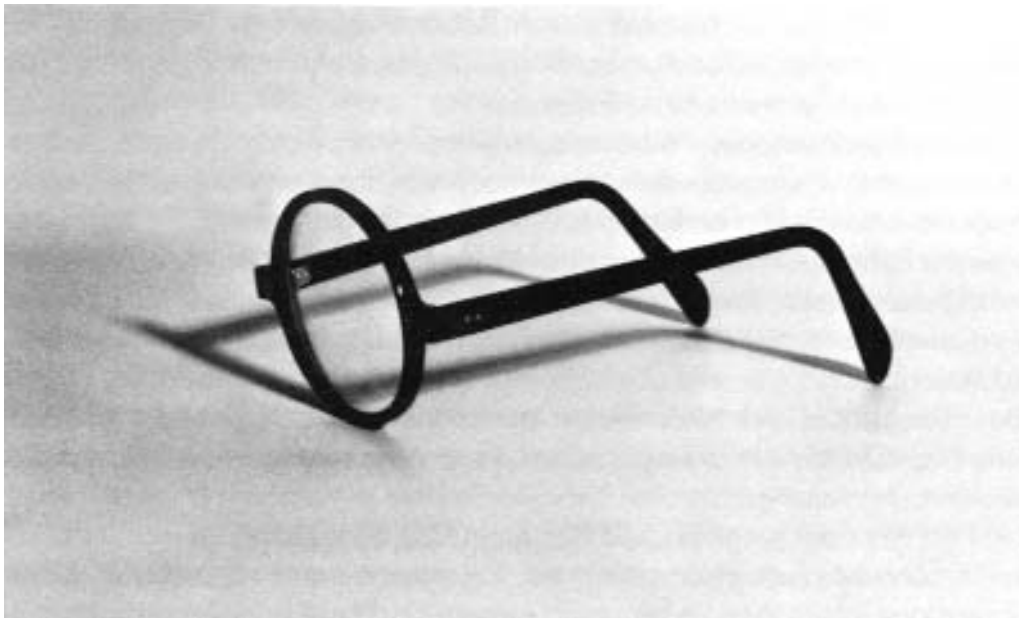
как и за многое другое, соседей или президента...)

Следовательно, важный в практической жизни вопрос — кто принимает решение о создании муниципального образования. Представьте, что вы со своими друзьями решили начать новую жизнь. Поехали, скажем, в Сибирь, купили землю и поставили дома в чистом поле. Фактически вы уже на пороге самоуправления. Вы можете написать свой Устав и провести выборы. Но для этого вам придется упорядочить отношения с региональными властями и запросить в том числе свою долю налоговых отчислений, положенных местному самоуправлению. И вот тут-то выяснится, что решение о создании муниципального образования принимаете вовсе не вы, а региональное законодательное собрание. А там скажут, что вас должно быть не менее тысячи (двух, трех, десяти); что администрации неудобно работать, когда муниципалитетов очень много, потому лучше вас приписать к ближайшему сельсовету; и вообще, ваша земля находится на территории одного из районов, и вы уже автоматически входите в этот муниципалитет. В каждом субъекте РФ причины отказа могут быть разные, так как везде свой порядок создания муниципальных образований — что само по себе очень странно, ведь от процедуры создания муниципалитета зависит реализация самого права на местное самоуправление. *С точки зрения людей*, необходим федеральный закон, регулирующий порядок создания (ликвидации, слияния, разъединения) муниципальных образований, когда они могут создать муниципалитет, уведомляя о своем решении власть, которая в этой ситуации выполняет лишь регистрационные функции. *С точки же зрения власти*, все должно оставаться как сейчас. Так удобнее...

Еще один спорный вопрос — территория муниципалитета. Казалось бы, ответ очевиден (*с точки зрения жителей*): территория поселения. Ну, еще зоны отдыха и лесопарки вблизи городов («рекреационная зона») плюс зона развития, которая может быть застроена в ближайшее время. Однако в тексте действующего базового закона о местном самоуправлении, также как и во всех

проектах новой редакции этого закона, кроме перечисленных территорий упоминаются и «другие территории» или межселенные земли (то есть земли, на которых никто не живет). *С точки зрения власти*, это очень важное добавление, так как в этом случае можно всю территорию страны разделить между муниципалитетами, закрепив за ними ответственность по обеспечению государственных (не муниципальных) обязательств. Закон гласит: «Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации». Значит ли это, что местное самоуправление должно осуществляться на территории Кремля, либо завода ЗИЛ (размером с два района Москвы), либо на островах Новая Земля, где жителей нет? Может быть, властям так удобней управлять. Но какое отношение имеют эти «межселенные» земли к проблемам поселений?

Независимо от ответа на предыдущий вопрос встает и проблема «нарезки» муниципальных образований. Ведь если два населенных пункта находятся рядом, практически сливаясь, то можно создать из них одно муниципальное образование? Конечно, согласятся демократы. Но нынешние губернаторы идут дальше: они записывают в одно муниципальное образование весь район. *С точки зрения власти*, так проще. Где иначе губернатор наберет сотню своих, «верных» людей, чтобы поставить их на должности глав? Несколько десятков найти проще. При этом говорится, что централизация финансовых средств позволит значительно усилить эффективность расходования бюджетных средств. Что с кадрами плохо, в деревнях все пьют, и грамотного человека на должность главы сельсовета не найдешь. Что воровать будут безмерно, а поменять выборного старосту невозможно. В общем, народ до демократии еще не дорос. Со ссылками именно на эти причины во многих регионах властями были инициированы референдумы по ликвидации мелких муниципальных образований и укрупнению их в районы. *С точки зрения людей*, муниципалитет есть объединение соседей, жителей одного села, поселка, города. Ведь вряд ли можно назвать соседями людей, живу-



Марсель Марлен. Запронастившиеся. 1937

щих в разных населенных пунктах, хотя бы и в одном районе. Можно, конечно, создать в райцентре службу, которая будет чистить сельские колодцы, построить один большой Дом культуры на весь район, хорошую школу, оснастить районную больницу по последнему слову науки... Но жизнь показывает, что клуб нужен в каждой деревне, школа, хотя бы и малокомплектная, должна быть рядом с домом, а про ФАП (фельдшерско-акушерский пункт) и говорить нечего — случись что, не ждать же скорой из района три часа (а весной-осенью и три дня).

Главный аргумент региональных властей при укрупнении муниципалитетов — отсутствие доходных источников в селах и деревнях. Аргумент надуманный: сложив несколько десятков дотационных сельских бюджетов, мы получим такой же дотационный районный бюджет. Сумма не может быть больше своих слагаемых. Весь вопрос — кто и как контролирует расходы. *С точки зрения властей*, легче контролировать централизованно, в районе. А *с точки зрения людей*, власть должна быть ближе к народу, тогда с нее легко спрашивать. Идею укрупнения муниципалитетов с благой целью экономии бюджетных средств можно довести до абсурда. Почему бы не создать тогда одно му-

ниципальное образование на весь субъект федерации? Например, муниципальное образование Красноярский край с мэром-губернатором во главе. Ведь существуют же Москва и Санкт-Петербург, где управлять, *с точки зрения властей*, очень удобно.

Вспомнив Москву и Санкт-Петербург, мы затронули еще одну большую тему: местное самоуправление в городах федерального значения. *С точки зрения властей*, такие города ввиду своих размеров требуют особого подхода. В этой связи они ссылаются на необходимость сохранения единства городского хозяйства, на нехватку квалифицированных кадров (и здесь, оказывается, люди еще не доросли до демократии), на отсутствие собственной финансовой базы, предлагая до предела сузить полномочия внутригородских муниципалитетов. *С точки зрения людей*, наличие полноценных органов местного самоуправления позволит правильной расставить приоритеты местной бюджетной политики и повысить ее эффективность. Единство городского хозяйства при этом не пострадает, отношения с горводоканалом или с теплосетями в любом случае договорные. Да и сам этот термин несколько искусственный — в каждом микрорайоне есть своя ТЭЦ, в городах по несколько водо-

заборов, а уж поликлиники и школы вовсе не требуют централизованного управления. Единственная особенность городов федерального значения заключается в двойной роли их законодательных органов. С одной стороны, эти органы являются законодательными собраниями субъекта федерации и должны определять перечень полномочий внутригородских муниципалитетов и соответствующие налоговые нормативы, а с другой — городскими представительными собраниями, исполняющими часть муниципальных задач, обеспеченных соответствующим бюджетом. Явный конфликт интересов: чем больше отдали полномочий на места, тем меньше денег делят сами. Из-за этой особенности федеральная власть должна вмешаться и установить правила игры: разделить полномочия и деньги между местным самоуправлением и госвластью.

Следующий камень преткновения при обсуждении вариантов муниципальной реформы — вопрос о двухуровневой системе местного самоуправления. В некоторых регионах система «матрешек» (сельсоветы внутри районов или волости внутри уездов) существует давно, и принцип недопустимости подчинения одного уровня самоуправления другому не исполняется. Полностью совпадающий список предметов ведения и утверждение бюджетов на уровне района превращает поселенческие муниципальные образования в декорацию. И что интересно: двухуровневое самоуправление не устраивает обе стороны. Так как *властям* удобнее иметь дело лишь с главой района, а сельсоветы и поссоветы создают для них лишнюю головную боль. *Люди* же недовольны отсутствием реального самоуправления на уровне поселения. Авторы реформы, получив политическое задание внедрить в стране местное самоуправление на поселенческом уровне (ведь нельзя же иначе, весь мир смотрит), пытались найти компромисс, для чего предлагают внедрить по всей стране двухуровневое местное самоуправление по германской модели, где, в отличие от России, *четко* разделены полномочия двух уровней муниципальных образований. В результате на уровне района остается исполнение государственных пол-

номочий, контроль над действиями мелких поселений и формирование предложений по финансовому обеспечению поселений. Такая система позволяет фактически законсервировать двухуровневое самоуправление и принцип «разделяй и властвуй», что, может быть, и верно, *с точки зрения власти*. *С точки зрения людей*, муниципалитет второго уровня — лишний. Да, некоторые вопросы местного значения удобнее решать вместе с соседними поселениями. Например, содержать районную больницу удобнее в райцентре, но если главврач подчиняется районной администрации, трудно будет влиять на его работу. Есть другой способ — объединить усилия соседних муниципалитетов путем совместных проектов (общий водозабор, полигон бытовых отходов, автобусная линия в областной центр, больница) или создания хозяйственных ассоциаций. При этом заказчиком работ остается община поселения (в лице выборного органа), что позволяет обеспечить жесткий контроль над качеством и ценой социальных услуг. Набор участников может быть разным в разных проектах. То есть совсем не обязательно, чтобы эти объединения совпадали с районами. Здесь уместно напомнить, что границы нынешних районов нарезались достаточно случайно, в том числе и в зависимости от количества членов КПСС на данной территории.

Самая жаркая дискуссия разгорелась, однако, вокруг предметов ведения местного самоуправления. Список закрепленных законом полномочий многим кажется избыточным. *С точки зрения власти*, на местном уровне нужно оставить лишь то, что не является жизненно необходимым (благоустройство, содержание кладбищ и тому подобное), а государство должно взять на себя функции, обеспечивающие права, гарантированные Конституцией (здравоохранение, ЖКХ, образование, охрана порядка). Не важно, какими мотивами руководствуется при этом чиновник: желанием контролировать денежные потоки или манией человека, отвечающего за все (кстати, одно другое не исключает). *С точки зрения людей*, они сами должны определять, как решать местные вопросы. И не факт, что для этого

нужен мэр. Например, для организации эффективной системы медицинского обслуживания общество изобрело специальный общественный институт — медицинское страхование. Чтобы школьные деньги не растворялись в проблемном городском бюджете, можно создать специальные налоговые школьные округа, как это делается в некоторых странах. А уж система ЖКХ просто должна быть рыночной. Все эти вопросы могут и должны решаться на негосударственном уровне. Важный вопрос — о возможности исполнения государственных полномочий муниципальными образованияами. *С точки зрения власти*, это было бы очень удобно.

Во-первых, можно переложить на местное сообщество ответственность за некоторые труднореализуемые государственные задачи (социальная защита, например). Во-вторых, это было бы хорошим оправданием необходимости создания второго уровня муниципалитетов (мелким поселениям ведь нельзя доверить такие важные функции). В-третьих, будет возможность спросить с мэров за работу. *С точки зрения людей* — функции государства должно выполнять государство. Ведь никому не придет в голову нагрузить госполномочиями жилищное товарищество или дачный кооператив. А если есть функция, которая очевидно удобнее исполняется на местном уровне (запись актов гражданского состояния, например), то почему она государственная? Может быть правильнее изменить законодательство и сделать ее муниципальной?

Все разговоры про полномочия будут бесполезными, если у самоуправления не будет средств для их исполнения. Имеющаяся сейчас система ежегодного закрепления налоговых нормативов за бюджетами муниципалитетов решениями законодательных собраний (а фактически — губернаторов) делает местное самоуправление заложником региональной администрации. Мэры ежегодно клянутся у губернаторов

деньги, обещая взамен политическую лояльность. Бюджеты муниципальных образований невозможно прогнозировать даже на год вперед, что не способствует нормальному развитию. Нет стимула к развитию налоговой базы, нет стимула к повы-

*Какая модель местного самоуправления
будет создана в России?
Решающее слово — за президентом,
который либо оставит все как есть, либо —
проведет институциональную реформу,
реально отделив муниципалитеты от
государства, создав новый элемент нашего
общества — местное самоуправление*

шению эффективности управления и сокращению расходов. *С точки зрения власти*, ситуация нормальная: мэры становятся управляемыми, социальная справедливость торжествует — можно отобрать деньги у богатых муниципалитетов и отдать их бедным. *С точки зрения людей*, местная община должна рассчитывать на конкретные доходы. Это должны быть не налоги с предприятий (налоговая база везде разная, есть «спальные» города, где никаких предприятий нет вовсе), а налоги с жителей — подоходный, на имущество, включая землю, плюс налоги с малого бизнеса, так как именно от местных властей зависит его развитие. Очевидно, что налоги должны закрепляться надолго (в идеале — навсегда) решением федеральных властей, поскольку именно обеспечение финансовой независимости и есть главная гарантия существования местного самоуправления.

Неожиданно широкий резонанс получила идея авторов реформы ввести институт наемных управляющих на верхнем муниципальном уровне. Сама по себе идея неплохая, считается, что это самый передовой управленческий опыт. В США, например с каждым годом становится все больше муниципалитетов именно такого типа. *С точки зрения властей* — удобно, если по всей стране

внедрить этот передовой опыт. И менять таких мэров легко. Одна заковыка: в Конституции РФ написано, что население определяет структуру органов местного самоуправления самостоятельно. *С точки зрения людей*, именно так и должно быть: мы объединились, выбираем нужных нам людей, сами решаем, как они будут называться, и что именно они будут делать. Чем больше муниципальное образование, чем больше денег в его бюджете, тем сложнее (*с точки зрения людей*) должна быть система органов местного самоуправления. Кроме представительного органа и мэра понадобится счетная палата. Выборный казначей тоже не помешает. Органы территориального общественного самоуправления, бюджетные комитеты, общественные комиссии и другие формы гражданского участия — все это позволит сверять решения местной администрации с интересами жителей.

Что же получится из намеченной реформы? Какая модель местного самоуправления будет создана в России? Решающее слово — за президентом, который либо оставит все как есть, создавая видимость реформы, решив некоторые частные проблемы власти и получив некоторые политические дивиденды, либо — проведет институциональную реформу, реально отделив муниципалитеты от государства, создав новый элемент нашего общества — местное самоуправление. Выбор простой: реформа в интересах власти или реформа в интересах людей. Понятно, что реформа невозможна без оценки политических рисков. Наверное, поэтому авторы новой редакции закона предложили установить длительный переходный период: реформа объявлена, но до выборов ее не будет. На вид мудрое решение — *с точки зрения власти*.

Переходный период должен заключаться не в откладывании решения, а в реализации возможности ненасильственного, плавного перехода из одного состояния в другое. Принятие закона о порядке создания (ликвидации, слияния и разделения) муниципальных образований с одновременной гарантией достаточной финансовой базы путем закрепления за муниципалитетами налогов и налоговых нормативов

позволит создать условия, при которых имеющаяся сейчас территориальная «нарезка» муниципальных образований изменится сама собой в процессе осознания местными сообществами своих интересов. Право дается каждому, воспользуется тот, кто захочет.

Все это выгодно как *с точки зрения людей*, так и, по большому счету, *с точки зрения власти*. Конечно, для этого потребуются и некоторые дополнительные шаги: уточнение предметов ведения и полномочий различных уровней власти, в том числе, принятие закона о муниципальной милиции (охрана общественного порядка закреплена Конституцией за местным самоуправлением). Потребуется урегулировать особенности местного самоуправления в городах федерального значения. Потребуется изменение базового закона, уточняющие его, исходя из реальной правоприменительной практики.

Надо признать — реформа задумана и реализуется властью. По разным оценкам пока лишь от 15 до 25 процентов наших граждан понимают, что такое местное самоуправление, и осознают себя хозяевами в своем населенном пункте. Эта ситуация требует высокой ответственности нынешней власти. Сблазн проводить реформы в ее собственных интересах велик. Но не менее велик и соблазн творить великие дела, используя власть в интересах общества. Еще недавно наше государство регулировало все. Пятнадцать лет назад нам трудно было даже представить, что может быть по-другому. Сейчас нам кажется естественным, что хозяйственные объединения граждан самостоятельны и не зависят от государства. Настанет время, когда мы все поймем, что такие же отношения должны быть между государством и муниципалитетами.

Сегодня у нашей страны есть уникальный шанс создать систему местного самоуправления, не отягощенную грузом исторических компромиссов. Выбирая *точку зрения людей* и последовательно реализуя этот взгляд в системе законодательных актов о местном самоуправлении, мы имеем возможность создать эффективный механизм развития общества.