ПОЛІС

Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. В. Кружков

Местное самоуправление в России: несбывающийся проект

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Krujkov_2004-6.pdf

URL:http://www.civisbook.ru

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: НЕСБЫВАЮЩИЙСЯ ПРОЕКТ

А..В. Кружков

Без местного самоуправления, как известно, не бывает гражданского общества, а без последнего не бывает местного самоуправления (МСУ). Самоуправление представляет собой одновременно и продукт такого общества, и инструмент его построения и развития. На местном уровне берут начало все общественно-политические процессы, проявляются в самой непосредственной форме политические настроения масс, реальные и мнимые противоречия между социальными группами. Здесь закладываются отношения между социумом и государством, формируются основы гражданской активности людей. Местное самоуправление — самая близкая народу ветвь власти. Участвуя в его функционировании, люди учатся демократии, законопослушанию, гражданственности, умению уважать интересы других, искать адекватные формы решения возникающих проблем. Через него местные сообщества получают опыт взаимодействия с государственными органами, с общественными организациями и т.д. Все это достигается веками развития традиций самоуправления. Имеются ли они в отечественной истории? Безусловно. В русских общинах и городских автономиях средневековья было не меньше элементов МСУ, чем в западноевропейских. Неоднократно предпринимались и попытки закрепить их законодательно, создать систему, приобщающую население к местной власти.

Последняя из таких попыток представлена новым Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", подписанным Президентом РФ В.В.Путиным в 2003 г. [Федеральный закон 2003]. Закон, а также предшествовавшие ему правовые акты и практика их исполнения широко обсуждались в политологической литературе*. Тем не менее, вопрос о том, почему МСУ в России так и не стало политически эффективным институтом гражданского общества, не утратил своей актуальности. Поиску ответа на него и посвящена настоящая статья. Не вдаваясь в широкие исторические обобщения, я постараюсь хотя бы в первом приближении обозначить те факторы, которые препятствовали и препятствуют полноценной институционализации местного самоуправления в нашей стране.

* * *

Зачатки местного самоуправления возникли в России еще в VII — VIII вв. Однако первые указы, так или иначе затрагивавшие данную сферу, появились лишь в конце XVIII в., — Учреждение о губерниях (1775 г.), Жалованная грамота дворянству (1785 г.) и Грамота на права и выгоды городам (1785 г.). Новый этап законодательного регулирования МСУ был связан с крестьянской реформой Александра II 1861 г., предусматривавшей организацию сельского и волостного крестьянского самоуправления. В ведение сельского схода и волостного правления входили вопросы землепользования, семейных разделов, общественного призрения и образования, а также раскладка казенных податей,

КРУЖКОВ Анатолий Владимирович, кандидат политических наук, генеральный директор Производственного объединения "Академавтотранс".

* См., в частности, материалы заочного круглого стола в журнале "Полис" [**Становление местного самоуправления** 1998], а также специальные номера "Политии" [Полития 1998, № 4; 2003/2004, № 4].

земских и мирских денежных сборов и натуральных повинностей, рекрутские наборы и т.д. Все должности замещались путем выборов.

При разработке нового законодательства о самоуправлении столкнулись два подхода — "общественный" и "государственный". Представители первого направления (А.И.Васильчиков и В.Н.Лешков) доказывали, что органы самоуправления могут самостоятельно заниматься местными хозяйственными и общественными делами [см. Васильчиков 1869/1871; Лешков 1865], тогда как приверженцы второго (В.П.Безобразов, А.Д.Градовский и др.) настаивали на том, что эти учреждения должны оставаться в рамках общей системы органов государственной власти [см. Безобразов 1874; Градовский 1904].

1 января 1864 г. император подписал "Положение о губернских и уездных земских учреждениях". Согласно новому закону, к компетенции земских учреждений были отнесены: устройство и содержание дорог, земской почты, школ, больниц, богаделен, приютов, продовольственное дело, ветеринарная служба, взаимное страхование и т.д. Выборы в земские учреждения проводились на съездах уездных землевладельцев, городских избирателей и представителей сельских обществ [Институты самоуправления 1995: 282]. По форме Положение выглядело довольно либеральным документом, но его содержание отражало скорее идеи государственников. Как отмечают авторы фундаментального историко-правового исследования российских институтов самоуправления, "провозглашенная самостоятельность земств носила сугубо декларированный характер. Земские собрания и управы не располагали собственной реальной властью, которая позволяла бы им строго следить за выполнением в уезде и губернии принятых постановлений... Фактически земства представляли собой учреждения системы министерства внутренних дел" [Институты самоуправления 1995: 285]. Председателей губернских земских управ утверждал в должности лично министр, а уездных — губернаторы. Министр внутренних дел и губернаторы могли приостановить любое постановление земских собраний, признав его "противным законам или общим государственным пользам", а многие из таких постановлений вообще не могли вступить в силу без санкции "сверху". Высший надзор за деятельностью земских учреждений осуществлял Правительствующий Сенат. Земские издания были подчинены губернаторской цензуре.

На тех же принципах строилось и городское самоуправление. В соответствии с "Городовым положением" 1870 г., его компетенция также была ограничена сугубо хозяйственными вопросами: благоустройство города, содержание городских коммуникаций, попечение о местной торговле и промышленности, общественное призрение (богадельни, приюты и т.п.), здравоохранение, народное образование и т.д. Как и земства, городские думы не имели принудительной власти. Постановления городских дум должны были получить санкцию губернатора или центрального правительства. Избираемый думой городской голова утверждался министром внутренних дел либо губернаторами, а в Москве и Санкт-Петербурге — непосредственно императором [см. Елистратов 1914].

Таким образом, в дореволюционной России сложилась вполне определенная традиция реформирования местного самоуправления — реформы проводились "сверху", по инициативе властей; государство строго контролировало МСУ; его права и свободы ущемлялись как "по закону", так и на практике. Тем не менее, в начале XX в. в стране существовала достаточно эффективная система местного самоуправления, вносившая немалый вклад в экономическое, социальное и культурное развитие общества. Крушение самодержавия создало условия для нового качественного скачка в этой сфере, однако Октябрьский переворот оборвал этот процесс. Земские учреждения были заменены Советами, которые стали низовыми органами государственной власти.

К идее местного самоуправления вернулись лишь спустя 70 лет, в период перестройки. Законом "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" от 9 апреля 1990 г. это понятие вновь было введено в юридический оборот. Закон закрепил право граждан на местное самоуправление, гарантировав самостоятельность, независимость и выборность местных Советов как органов МСУ. В распоряжение Советов была передана коммунальная собственность, за ними была закреплена стабильная доходная база. Вместе с тем, вопреки провозглашенному принципу самостоятельности органов местного самоуправления, их зависимость от решений вышестоящего уровня власти оставалась весьма высокой. Тот же самый подход сохранился и в первом российском законе о местном самоуправлении, вступившем в силу в 1991 г.

В августе 1995 г. был принят Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", определивший правовые, экономические и финансовые основы деятельности МСУ. Закон наделял граждан и органы МСУ самыми широкими полномочиями в решении практически всех вопросов местного значения. Органы местного самоуправления должны были самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять хозяйственную деятельность. Предусматривалась и возможность передачи МСУ отдельных государственных полномочий с обязательной компенсацией расходов по их осуществлению. Разрыв с предшествующей традицией надзора над МСУ был настолько глубоким, что специалисты квалифицировали этот закон как "муниципальную революцию" [см. Рыженков, Винник 1999].

За прошедшие с момента его вступления в силу годы в большинстве субъектов РФ были приняты законы об организации МСУ и порядке образования, объединения и упразднения муниципальных образований. Принято считать, что в настоящее время формирование в стране системы местного самоуправления в основном завершено. К 1 сентября 2002 г. в России насчитывалось 11482 муниципалитета. 11175 из них имели утвержденные границы, 11446 — выборные органы, 11001 — местные бюджеты, 10634 — муниципальную собственность. Численность занятых в муниципальном секторе в 2000 г. составила 10541 тыс. чел. Это третий по величине сектор экономики после частного и государственного.

Приведенные цифры, однако, слабо отражают реальное положение дел. Так, в конце 2003 г. из 11,5 тыс. муниципалитетов реально функционировали лишь 4 тыс. По оценке некоторых экспертов, на 70% территорий Российской Федерации местное самоуправление вообще не действует. Как подчеркивается в аналитической записке Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы, "выработанные европейским опытом принципы децентрализации управления, субсидиарное™, 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" [Материалы 2003].

Гарантии независимости МСУ существуют лишь на бумаге. Региональные власти нередко игнорируют или попирают права местного самоуправления. Широкое распространение получили такие практики, как:

— нарушение норм Конституции и Федерального закона о местном самоуправлении при разработке его правовой базы в регионах;

— узурпация органами государственной власти права решать вопрос о количестве муниципальных образований, их границах и т.д.;

гересована в реформировании местного самоуправления и часть руководитетей органов местного самоуправления, поскольку независимость МСУ от государства позволяет им бесконтрольно расходовать муниципальные средства в юльзу своих клиентов.

На ход реформы МСУ оказывают влияние и политические партии. Правде, в большинстве регионов партии, возможно — за исключением КПРФ, пока не играют заметной роли ни в электоральном процессе, ни в работе органов МСУ. Но в последние годы присутствие партий в политической жизни регионов стало расти, что, безусловно, следует считать положительным явлением — борьба партий за избирателя, за руководство муниципалитетами может живить общественно-политическую жизнь муниципальных образований, оставить доминирование региональной бюрократии [см. Корчунюк 2003/2004].

В связи с тем, что именно субъекты РФ считаются владельцами природных зесурсов, они становятся объектом растущего внимания со стороны крупного бизнеса. При этом влиятельные экономические группы ориентируются главным образом на исполнительную власть региона и даже стремятся поставить во главе ее своего представителя, что превращает их скорее в противников, чем в сторонников реформ МСУ. То же самое относится и к криминальным структурам, которые проявляют все больший интерес к региональным органам власти. Наметилась опасная тенденция сращивания этих органов с прелупным миром.

В российской печати меньше всего пишут о самих муниципальных образованиях как об акторах или лоббистах своих интересов, и это не случайно: на сегодняшний день их влияние действительно крайне мало и они лишены возможности напрямую выходить на властные структуры региона или центра. Теоретически они могли бы отстаивать свои права и интересы коллективно, тем более что создание муниципальных объединений предусмотрено Федеральным законом. Однако подобные объединения если и создаются, то сверху, по инициативе властей, и находятся под их контролем. В лучшем случае они могут выражать интересы "мэрского сословия". Низовые звенья МСУ — поселковые, районные, сельские муниципальные образования, которые больше всего нуждаются в защите, редко фигурируют в числе членов этих организаций.

Самая массовая группа интересов — граждане России, жители ее городов и сел. Несмотря на сложный социальный, профессиональный, этнокультурный и религиозный состав российского общества, во всем, что касается "предметов местного значения", интересы его членов совпадают. Зрелое гражданское общество могло бы стать существенным противовесом бюрократии, активным проводником реформы местного самоуправления [подробнее см. Кружков 2004].

Но пока мало кто из наших соотечественников связывает состояние МСУ со своей гражданской активностью. Мешает психология "советского человека", выросшего в убеждении, что о нем должно заботиться государство. Отсюда — безразличие граждан ко всему, что касается МСУ и его реформы. Только 15-25% россиян понимают, что такое самоуправление, и осознают себя хозяевами в своем населенном пункте. Явка избирателей на выборы в органы местного самоуправления колеблется по России от 7 до 60%, причем высокий уровень достигается, как правило, путем совмещения выборов в местные органы с выборами президента, депутатов Госдумы либо губернатора.

Располагая землей, природными ресурсами, собственностью, муниципальные образования могли бы стать важным фактором экономического роста России, сыграть большую роль в выполнении комплексных программ социально-экономического и культурного развития территорий, в увеличении занятости, улучшении условий жизни людей, в поддержке среднего и малого предпринимательства, в создании среднего класса. Несмотря на отдельные

примеры успешной деятельности муниципалитетов в этих направлениях, потенциал местного самоуправления остается нереализованным. Причина том> — крайне тяжелое финансовое положение, которое не позволяет МСУ решать не только вопросы долговременного характера, но даже те, что составляют содержание каждодневной жизни людей. Это обусловлено как общим состоянием экономики страны, так и несовершенством нынешней муниципальной системы, особенностями межбюджетных отношений между центром, регионам* и муниципалитетами.

Следует подчеркнуть, что главным соображением, которым руководствовались органы исполнительной власти при нарезке муниципальных единиц, было не создание условий для их эффективной деятельности, а укрепление властной вертикали. Отсюда — заведомое несоответствие предметов ведения муниципальных образований их ресурсно-экономической базе.

Межбюджетные отношения строятся таким образом, что основная часть налогов и сборов поступает в консолидированный федеральный бюджет, затем в определенных пропорциях перераспределяется между центром, регионами и муниципалитетами. Главный источник доходов муниципальных образований — местные налоги, которых в большинстве случаев недостаточно для решения задач, возложенных на местное самоуправление. Только 2-3% муниципальных образований могут обойтись без финансовой помощи извне.

Финансовое благополучие основной массы муниципальных образование зависит от средств, поступающих из центра и субъектов Федерации в виде отчислений от федеральных и региональных налогов, дотаций и субвенций Нормативы этих отчислений устанавливаются ежегодно. В последние годы доля субъектов РФ в консолидированном федеральном бюджете сокращается, и регионы пытаются компенсировать свои потери за счет МСУ. Позволяет им делать это действующий механизм обеспечения бюджетной самостоятельности и перераспределения средств, элементами которого являются государственные минимальные социальные стандарты.

Стандарты — это единые требования к объему и качеству бесплатных социальных услуг, мерило минимально необходимых расходов, которые должны быть предусмотрены в бюджетах муниципальных образований для надлежащего выполнения ими возложенных на них обязательств. Установление государственных минимальных стандартов относится к компетенции федеральны> органов, а обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетоЕ — к компетенции органов власти субъектов РФ.

По закону при передаче муниципалитетам государственных функций им должны выделяться и необходимые для их выполнения ресурсы. В действительности же функции передаются, а средства — нет. За счет местных бюджетов покрывается почти 100% расходов на среднее образование, 85% — на здравоохранение, 60% — на содержание детских садов, жилья и коммунальные услуги. Местные органы оплачивают 37 видов льгот населению, в т.ч. и такие, которые охватывают практически всех жителей. Не имея достаточных собственных средств, органы МСУ накапливают кредиторскую задолженность хозяйствующим субъектам без ясных перспектив на ее покрытие. Это ухудшает их финансовое положение и ведет к задержкам выплаты заработной платы муниципальным работникам. По данным Госкомстата, на конец 2003 г. задолженность муниципальных органов по зарплате составила около 40 млрд. руб.

Учитывая исторический опыт развития в нашей стране местного самоуправления, а также влияние бюрократии и других групп интересов, выступающих против реформы, можно предположить, что будущее МСУ в России в решающей мере зависит от федерального центра. Оттуда, "сверху", идут основные политические импульсы. Смогут ли они обеспечить успех реформ и,

тем самым, активизировать механизмы построения гражданского общества? Удастся ли переломить традицию и дать простор гражданской инициативе? Вопросы остаются открытыми.

Безобразов В.П. 1874. *Земские учреждения и самоуправление.* М.

Васильчиков А.И. 1869/1871. *О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений.* Т. 1-3. СПб.

Гаман-Голутвина О.В. 2004. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции. — *Полис,* № 2-3.

Градовский А.Д. 1904. Система местного самоуправления на западе Европы и в России. — Градовский А.Д. *Собр. соч.* Т. 9. СПб.

Елистратов А.И. 1914. Основные начала административного права. М.

Институты самоуправления: историко-правовое исследование. 1995. М.

Конституция Российской Федерации с комментариями для изучения и понимания. 2001. М.

Корчунюк Ю.Б. 2003/2004. Политические партии и проблемы местного самоуправления. — *Полития,* № 4.

Кружков А.В. 2004. *Местное самоуправление и развитие гражданского общества в России.* М.

Лешков В.Н. 1865. *Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 г.* М.

Материалы парламентских слушаний на тему: О проекте федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 3 апреля 2003 г. 2003. — Федеральное Собрание Российской Федерации. Аппарат Государственной Думы. Комитет по вопросам местного самоуправления. Информационно-аналитическое управление. *Аналитический вестник. Вып. 22, ч. II. Серия: Государственное строительство и конституционные права граждан.* М.

Полития. 1998. № 4.

Полития. 2003/2004. № 4.

Рыженков С, Винник Н. (ред.) 1999. *Реформа местного самоуправления в региональном измерении по материалам из 21 региона Российской Федерации.* М.

Становление местного самоуправления в России (заочный круглый стол). 1998. — *Полис,* № 4.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". 2004. М.