



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**В. Панкращенко**

Местное самоуправление в России:  
логика закона и логика жизни

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Pankrashenko\\_50.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Pankrashenko_50.pdf)

Перепечатка с сайта Московской школы  
политических исследований

<http://msps.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>



*Виктор Панкращенко,  
президент Центра  
прикладных исследований  
местного самоуправления,  
главный редактор журнала  
"Муниципальная Россия"*

## **Местное самоуправление в России: логика закона и логика жизни**

**Ч**то такое местное самоуправление с точки зрения нормативных документов, например Европейской хартии местного самоуправления или Конституции РФ? Суть этого социального института — деятельность местного сообщества *под свою ответственность и за свой счет*. Признаками местного самоуправления являются наличие определенной территории (места), возможность формирования собственных органов управления путем выборов, обладание муниципальной собственностью (включая бюджет муниципального образования).

В СССР не было местного самоуправления в указанном смысле этого понятия. Существовали советы народных депутатов областного, районного, городского и поселкового уровней, выбирались депутаты, формировались исполкомы. При этом отсутствовала муниципальная собственность, автономный бюджет и реальная выборность, а вся система «висела» на аппарате партии, который обеспечивал вертикаль власти. Лишь в постсоветской России, особенно с принятием Конституции 1993 года и закона 1995 года об общих принципах организации местного самоуправления (ФЗ-154 от 28 августа 1995 года), стало формироваться то, что, по западноевропейским критериям, можно отнести к стандартным формам местного самоуправления. Однако чем дальше развивался процесс, тем понятнее становилось, что между формой и содержанием нарастают противоречия.

Особенно ярко это проявилось в 2003 году, когда был принят новый закон об общих принципах организации местного самоуправления (ФЗ-131 от 6 октября 2003 года). Его появление не имело прямого отношения к организации публичной власти на местах. Речь шла не о создании каких-то новых форм «осуществления народом своей власти», а о наведении элементарного порядка в существующей государственной машине. Конец 1990-х годов характеризовался — с точки зрения государства — дисбалансом финансовых потоков в стране. Упрощая ситуацию, можно сказать, что социальных обязательств государства к тому времени перед населением было роздано в три



раза больше, чем мог позволить себе бюджет.

Первое, что пришлось делать президенту Путину — это восстанавливать паритет между средствами, которые есть, и обязательствами, которые от имени государства были розданы.

В связи с этим требовалось решить, какой орган государства эти обязательства должен исполнять, какими средствами он может распоряжаться и нести за это ответственность. Именно тогда встал вопрос о разграничении

полномочий и о четком закреплении за различными уровнями власти определенного набора ресурсов, обязательств и полномочий. В итоге появились на свет два закона — о принципах организации органов государственной власти в субъектах Федерации и закон об общих принципах организации местного самоуправления. При этом публичная власть в государстве оказалась четко разделена на федеральный, региональный и местный уровни — разделена не только с точки зрения конституционного устройства (что было и раньше), но и с точки зрения бюджетного устройства.

Принятие указанных законов происходило в совершенно конкретной общественно-политической ситуации конца 90-х годов XX века. Отношения центр — регионы носили характер административного торга и зависели от многих факторов, среди которых общенациональные законы играли далеко не главную роль. Не удивительно, что руководители страны не были настроены оставлять под контролем региональных руководителей такой ресурс, как местная власть. Конституция РФ облегчала эту задачу, определяя местное самоуправление (МСУ) в качестве обособленного уровня власти. Однако действующий на тот момент закон об основах МСУ (ФЗ-154) по-

зволял регионам иметь на многих территориях, по сути, прямое государственное управление. Естественно, что распоряжался на этой территории и контролировал ее ресурсы региональный орган государственной власти.

*Местное население, которое могло бы взять на себя ответственность за организацию жизни на своей территории, не участвует в этом процессе, особенно в депрессивных регионах*

Начатая в 2000 г. работа по разграничению полномочий и предметов ведения в качестве политической цели имела выведение ресурсов, которыми распоряжались органы местного самоуправления из-под регионального контроля. Эту задачу можно было решить, закрепив полномочия и необходимые для их осуществления ресурсы напрямую с федерального уровня. При этом на всей территории Российской Федерации, в каждом населенном пункте, независимо от воли и желания конкретных региональных руководителей федеральным законом «вводилось» местное самоуправление со всеми присущими ему признаками. А каждый населенный пункт, обладающий мало-мальски существенными «людскими ресурсами» (как правило, не менее одной тысячи жителей), становился муниципальным образованием. После этого, в соответствии с логикой концепции о разграничении полномочий, многие из расположенных на его территории ресурсов (включая электоральные) должны были функционировать по правилам, установленным федеральным центром, а не региональным руководством.

Однако уже к 2005 году, то есть еще до вступления нового закона о МСУ в



полную силу\*, вместе с отказом от выборности губернаторов и процессом укрепления государственной власти в стране задача ограничения «ресурса» региональных властей отошла на второй план. Исполнение полномочий начало размываться и стали появляться так называемые двойные мандаты. По сути, после 2005 года этот процесс выглядел следующим образом. Через бюджетно-налоговую систему все основные ресурсы страны концентрируются на уровне Федерации. Затем часть ресурсов спускается через систему трансфертов (в форме дотаций, субвенций и субсидий) на региональный, а потом еще ниже — на муниципальный уровень.

Такая схема передачи ресурсов с высшего уровня на низший и их распределения между участниками этого процесса формирует группы интересов, часто конфликтных, снижая эффективность организации жизни «на местах». Если еще учесть, что наша частная собственность и рыночные отношения являются придатком распределительной системы, управляемой государством, то понятно, что субъекта принятия каких-то самостоятельных (от этого распределительного процесса) решений на местном уровне практически не существует. Поэтому у нас даже в законе, посвященном организации местной власти, осуществление права на местное самоуправление связано не с местным сообществом, не с гражданами, а с муниципальными образованиями, то есть с определенной территорией. В результате получается, что местное самоуправление — это власть **органов** местного самоуправления, сформированных на определенной территории, а не местного сообщества.

Если разобраться, кто принимает решения на данной территории, то очень часто выясняется, что местное население, которое действительно могло бы взять на себя ответственность за организацию жизни на своей территории, не участвует в этом процессе, особенно в депрессивных регионах. Есть несколько причин такой ситуации, но вот первая, бросающаяся в глаза. В значительном числе субъектов РФ активное население вынуждено заниматься отходничеством, то есть работает не там, где должно голосовать. А вот основная часть населения, участвующего в выборах, не является социально активной. Эти люди получают деньги от государства в виде пенсий, пособий или зарплат в муниципальных и государственных учреждениях. Поэтому достаточно абстрактные «интересы государства», надежда на его опеку вытесняют в сознании местных жителей необходимость задумываться о какой-то собственной активности по обустройству места своего жительства. Их естественную в иных условиях роль выполняют чиновники. Так что когда поднимается вопрос обеспечения интересов муниципальных образований, раз за разом выдвигаются две самые простые идеи. Первая — увеличьте нам собственный ресурс, то есть передайте больше финансовых средств в виде налогов, других отчислений. Вторая — не лезьте в наши дела, уменьшите количество проверок. Все. При этом понятно, что эти идеи друг другу противоречат. Чем больше передается денег, тем больше должно быть проверок, поскольку эти деньги именно *передаются*. Проблема в том, что у нас местное сообщество не имеет своей собственной ресурсной базы: когда говорят «передайте нам деньги», речь не

\* При принятии ФЗ-131 был предусмотрен переходный период, который был установлен до 2006 года, а потом продлен до 1 января 2009 года.



Лос Карпинтерос. Передвижной город. 2005

идет о средствах, соответствующих именно активности местного сообщества на своей территории. Поэтому органы муниципальной власти сегодня находятся в двойственном положении: выступая по отношению к населению как органы государственной власти, по отношению к государству они позиционируют себя независимыми, желая быть стороной в торге (часто достаточно резко) за ресурсы.

Ряд экспертов, сторонников Европейской хартии местного самоуправления, полагают, что в России не формируется нормальное местное самоуправление по вине тотального государственного контроля. Так вот, социологические исследования показывают, что государственная власть *все*

*меньше* контролирует ситуацию на местах. У нас формируется некая «поместная» система организации жизни вокруг местной власти. Да, эта местная власть состоит в определенной зависимости от субъекта РФ, но при этом региональной власти легче отпустить «помещика» в свободное плавание и закрыть глаза на определенные проблемы, чем беспокоиться о контроле (у государства в регионах и так достаточно задач для контроля — распределение пенсий, дотаций, субсидий...). Поэтому сегодня местная жизнь вращается вокруг небольшого числа местных «владельцев». Вокруг них выстраивается монополизированный бизнес, часто семейный или «дружественный», и в этой ситуации рассчитывать на разви-

тие конкурентных рыночных отношений очень сложно.

Это объективная ситуация, которая связана с уровнем развития экономики и социально-политической системы. Да, она может меняться, но для этого нужна достаточно серьезная политическая воля, причем эту волю должны проявлять не только руководители, но и граждане — те же представители гражданского общества. Между тем элементы самоорганизации если и встречаются, то, как правило, на территориях, где нет ресурсов и ситуация критическая. Впрочем, у нас не так много мест, где ресурсов с избытком — это преимущественно большие города. Но там другая проблема — отсутствие традиций создания и развития институтов гражданского общества, которые позволяли бы населению участвовать в организации власти. Сегодня там, где есть ресурсы и где население вроде бы должно принимать решения по управлению ими, у него нет механизмов, инструментов участия в принятии решений, поскольку не создана и партийная система соответствующая, и каких-то других форм участия в принятии решений тоже нет.

Даже такое эскизное описание ситуации в сфере местного самоуправления в нашей стране подтверждает, что его нормативная модель и реальное воплощение достаточно сильно расходятся. За этим не стоит чья-то злая воля, направленная на уничтожение «основ демократии» в России. Проблема, на мой взгляд, в том, что наше знание о реальном устройстве хозяйственно-экономических и социально-политических процессов «на местах» сегодня фрагментарно и зачастую чрезвычайно усреднено, подобно «средней температуре по палате». Призывы руководства страны к «умной» политике не случайны, так как степень «наукоемкости» нашей политики чрезвычайно низка.

То, что называется социальной наукой, и в Советском Союзе и в постсоветской России находится в достаточно плачевном состоянии. Вслед за Марксом, писавшем о «нищете» германской философии начала XIX века, мы можем говорить о «нищете» российской социальной науки. Социальная наука, в отличие от распространенных сегодня «экспертных теорий», носящих в основном умозрительный характер, должна базироваться на фактах. Факты в социологии — это конкретные социологические исследования и хотя бы элементарная статистика. А у нас статистика, особенно в отношении местного самоуправления, достаточно скудная.

Служба государственной статистики, Росстат, собирает информацию по муниципальным образованиям, но по очень ограниченному набору показателей. Поэтому по большому счету, что происходит в стране на уровне поселений, известно очень плохо. Не был в должной степени осознан и учтен прежде всего такой факт, что после перехода от советского строя к российскому, назовем его так, в стране появился совершенно иной субъект действия — частные собственники, владельцы частных предприятий. Государственные предприятия, будучи главными субъектами хозяйственного процесса в СССР, должны были в обязательном порядке предоставлять определенные сведения, и картина социально-экономических процессов в стране носила «сплошной» характер. А сегодня многое из того, что происходит на местах, для государства, для людей принимающих политические решения, представляет «черный ящик». Управленческий процесс больше определяется сиюминутным раскладом частных интересов, нежели интересами развития государства и его граждан.

Приближение реальности к норме начинается с осознания их расхождения.