



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

И. Юргенс

Российское местное
самоуправление: нынешнее
состояние и пути развития

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Yurgens_48.pdf

Перепечатка с сайта Московской школы
политических исследований

<http://msps.su>

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

Максим Трудолюбов, редактор отдела комментариев газеты «Ведомости»

*Нет у государства интересов — интересы есть у общества.
Так работает система, у которой нет независимых альтернатив.
Современная система представляет угрозу для самой себя.*

Коффи Шелби, старший научный сотрудник НКО «Форум свободы», попечитель Музея новостей (Вашингтон), президент отдела деловых новостей Си-эн-эн (1999–2001)

*СМИ — не спящий охранник.
Если у вас трудности — не теряйте веру.
Пресса — механизм системы сдержек и противовесов.
Идеал прессы — сторожевой пес. Но сейчас пресса в США выполняет роль бойцовского пса.
Россия — это великая страна, и в Школе вы говорите о великих вещах.
Россия дала мне очень много, и я верю, что у России великое будущее.
Правда выйдет на поверхность не потому, что люди любят правду, а потому что любят выводить на чистую воду лжецов.*

Артем Марченков, медиа-активист блог-портала «Движение»

Блоггер — коммуникативный капиталист.

Александр Архангельский, основатель и ведущий ТВ-программы «Тем временем», журналист, писатель

*Каждый журналист — услуга, но услуга не власти, а общества.
Общество — главный владелец свободы слова.
Общество не может развиваться, если нет связи между активным меньшинством и пассивным большинством.
Судьба российской империи: стоит, стоит российская империя, потом три дня — и нету, стоит, стоит советское государство, потом три дня — и нету...
У нас нет не свободы слова, у нас нет конкуренции информационного потока.
Это не корпоративная солидарность, а корпоративная трусость.
Четвертой властью можно быть, только если ты не участвуешь в первых трех.
Свобода слова — это потребность, которая воспитывается.*

Записала *Виктория Евликова*

Президент России Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства — «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху». Учитывая стратегическую и тактическую актуальность темы, Институт современного развития выбрал проблематику местного самоуправления в качестве одного из первых своих проектов. В 16 субъектах РФ в июне-декабре 2008 г. институтом были проведены социологические исследования, включавшие 145 фокус-групп с населением, представителями малого и среднего бизнеса, неправительственных организаций, средств массовой информации, экспертных групп с теми, кого принято называть «муниципальным сообществом» — главами муниципальных образований, депутатами их представительных органов, руководством местных администраций. Параллельно был проведен стандартизированный анкетный опрос участников экспертных групп — представителей муниципального сообщества. Ниже публикуются основные выводы и предложения из Сводного доклада по результатам проведенных исследований, опубликованного небольшим тиражом под редакцией председателя правления Института современного развития проф. Игоря Юргенса.

Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития

Полевыми исследованиями на территории 16 регионов России позволяют взглянуть на современное российское самоуправление с точки зрения его основных субъектов: населения и людей, осуществляющих муниципальное управление на выборной или профессиональной основе. При этом обнаруживаются и основные проблемы муниципального развития, и специфика отдельных территорий, и разброс мнений относительно возможных направлений совершенствования системы местного самоуправления в Российской Федерации.

Активность граждан и проблема субъекта в муниципальной системе

Важнейшей институциональной проблемой формирования местного самоуправления в современной России является то, что оно пока так и не обрело

в полной мере своего потенциально главного субъекта, ключевого игрока — сообщество граждан, проживающих на конкретной территории. Дефицит активности снизу единодушно признают как сами граждане, так и работники муниципальных органов.

Готовность к участию в местном самоуправлении отдельных категорий населения, представителей малого и среднего бизнеса, некоммерческих организаций, средств массовой информации, несколько выше. Однако и они на практике ограничиваются участием в самых простых его формах, например в муниципальных выборах, а порой сознательно отказываются и от подобной минимальной активности, не видя в ней смысла.

В качестве причин пассивности жителей называются ментальные факторы — сохранение стереотипов сознания советского времени, выражающихся в ориентации на поддержку центральной власти, иждивенческих настроениях; деидеологизация и отсутствие интереса к политике у молодежи.

Вместе с тем участники фокус-групп отмечают потенциально высокую значимость института местного самоуправления, но считают, что его реальное место в механизмах принятия решений не создает действенных стимулов для повышения активности населения. Ментальным сдержкам может и должен быть противопоставлен прагматический интерес к участию в управлении местом своего проживания. В отсутствие же у местного самоуправления реальных ресурсов жители демонстрируют ограниченный личный интерес к участию в нем.

Результаты исследования позволяют говорить о двух важнейших закономерностях:

- 1) чем ближе местное самоуправление к людям, чем ниже территориальный масштаб его осуществления, тем более заинтересованы в нем граждане;
- 2) чем выше ресурсная база местного самоуправления, его возможность влиять на происходящие в городе или селе процессы, а также — чем выше информированность жителей, тем большую муниципальную активность проявляет население.

При этом как главы муниципальных образований, так и часть самих жителей настаивают на активной роли государства в привлечении людей к непосредственному осуществлению местного самоуправления. Эксперты отмечают, что самоуправление будет иметь ресурс деятельной поддержки жителей, если они будут видеть ощутимые результаты своей активности.

Муниципальное сообщество как движущая сила местного управления

В отсутствие низовой активности основной, а порой едва ли не единственной группой людей, ответственной за состояние дел на местах, становятся руководители муниципальных образова-

ний: прежде всего их главы, отчасти — муниципальные служащие и местный депутатский корпус. Исследование показывает, что именно на них легла реальная работа по решению практически всех вопросов жизнеобеспечения местного населения. Этот факт фиксируется как самим муниципальным сообществом, которое осознает свою ответственность, так и жителями, которые приписывают муниципальным властям даже решение государственных задач на местах (социальная защита, содействие занятости).

Опрос представителей муниципального сообщества показывает, что по своим социально-демографическим характеристикам, образованию, ценностным ориентациям составляющие его граждане образуют достаточно цельный портрет субэлитной группировки с отчетливыми идейно-политическими взглядами. Они имеют высокий уровень образования, больше, чем население в целом, склонны поддерживать демократию и рыночную экономику, а также склонны ценить гражданские свободы и воспринимать принципы права. Следовательно, существуют предпосылки для того, чтобы российский муниципальный класс стал серьезным актором развития территорий. Однако для этого необходимо как создание системы организационных условий и стимулов работы органов местного самоуправления, так и расширение их ресурсной базы.

Результаты муниципальной реформы: общая оценка перемен

В оценке российской реформы местного самоуправления 2003–2008 годов, связанной с введением в действие Федерального закона №131-ФЗ, наблюдаются принципиальные различия между муниципальным сообществом и населением в целом. Если муниципа-

лы рассматривают ее как новый этап в развитии системы публичной власти в России, то большая часть населения про нее просто не слышала (за исключением наиболее включенных в муниципальную систему людей — бюджетников, предпринимателей, журналистов).

Большинство информированных о реформе признают, что произошедшие изменения (прежде всего, появление нового, поселенческого уровня публичной власти за пределами больших городов) носят необратимый характер. Базовые результаты реформы приняты основными игроками — главами поселений, муниципальных районов, городских округов, муниципальными служащими, региональными властями — и рассматриваются как потенциал для дальнейшего развития.

Однако общие результаты реформы пока оцениваются неоднозначно. При общей позитивной оценке замысла реформы, под которым понимается приближение власти к населению, упорядочение системы публичной власти, более четкое разграничение компетенций между ее уровнями, к практической реализации реформы накопилась масса вопросов и критических замечаний.

Отмечаются недостаточность финансовых средств для эффективной работы муниципалитетов; попытки государства переложить ответственность на муниципальные органы; стремление государственных органов к чрезмерной унификации их работы и администрированию; непоследовательность во внедрении и коррекции законодательных рамок и управленческих схем, касающихся работы органов местного самоуправления.

Вместе с тем и население, и муниципалы говорят о точечном появлении позитивных практик. Помимо повы-

шения ответственности власти каждого уровня за зону своей компетенции, отмечается и некоторый рост эффективности в решении отдельных вопросов местного значения (чаще все-

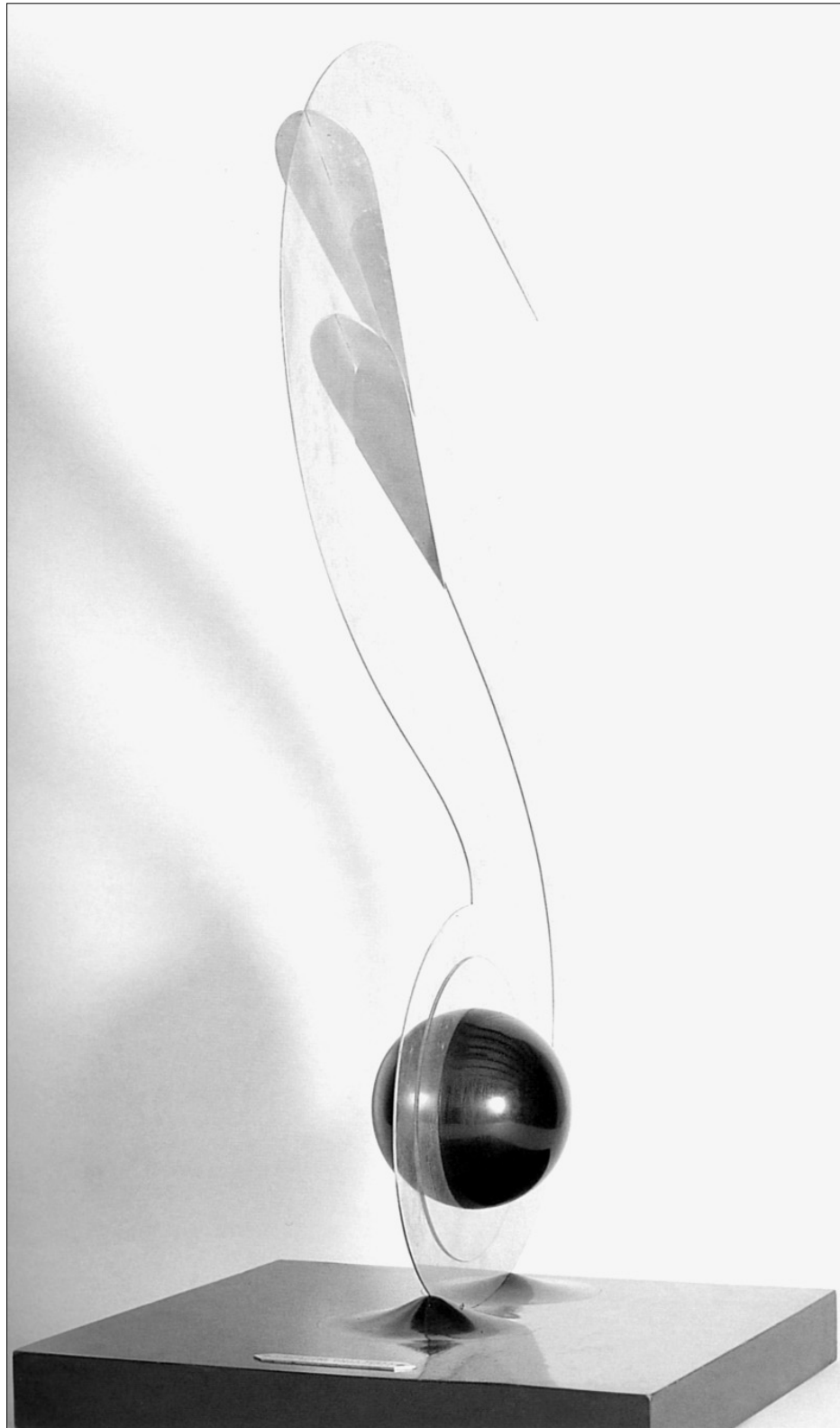
Существуют предпосылки для того, чтобы российский муниципальный класс стал серьезным актором развития территорий

го назывались вопросы благоустройства), и значительное сокращение сферы так называемых нефинансируемых мандатов.

Территориальная организация местного самоуправления: нынешние противоречия и перспективы

Сложившееся после муниципальной реформы территориальное устройство местного самоуправления муниципальным сообществом воспринимается чаще как проблемное (жители этих проблем, как правило, не замечают). По мнению большинства его представителей, положенные в основу муниципально-территориального деления географические критерии (пешеходная, транспортная доступность, текущие и перспективные границы населенных пунктов) должны были быть дополнены экономическими (наличие достаточных финансов и имущества) и организационными (работоспособность системы управления).

Существующие географические критерии, по мнению респондентов, не всегда реалистичны в принципе, а на практике — не всегда и соблюдаются. Несмотря на, казалось бы, жесткие федеральные стандарты даже северные муниципальные районы Томской области или Карелии вполне сопоставимы по размеру с территориями среднестатистического субъекта Федерации и



Тайат (Эрнесто Микагеллес). Освобождение от земли. 1931

Центральной России — 15–30 тыс. кв. км., а северные районы Красноярского края или Якутии многократно превышают их.

Нынешняя фактическая эластичность принципов формирования территорий муниципальных образований признается полезной; предлагается законодательное расширение прав субъектов Федерации при регулировании территориальной организации местного самоуправления. При этом от сохранившегося инерционно (часто с советских времен) муниципально-территориального устройства многие эксперты предлагают идти к последовательному его совершенствованию.

Самоуправление в городах и сельской местности: потребность в дифференцированном подходе

Исследование показывает очевидную специфику самоуправления в городах и на селе. Жители сельской местности, несмотря на более консервативный менталитет, готовы к более активному участию в местном самоуправлении, понимая под ним прежде всего близкий и доступный поселенческий уровень. Однако ресурсная слабость поселений сдерживает подобную активность. Как население, так и муниципальное сообщество склонно воспринимать муниципальные органы района скорее в качестве исполнительного инструмента региональных властей, который перестал быть автономным и завязанным на жизнеобеспечение местного населения. Однако это воспринимается обычно как данность, а не аномалия. При этом сами главы районов ориентированы на вертикаль власти гораздо больше, чем руководители городских округов.

В городских округах муниципалы больше ориентированы на самостоятельность; население же отмечает организа-

ционные проблемы, связанные с правом местного сообщества самому решать вопросы управления жизнью в муниципалитете. Таким образом, очевиден определенный консенсус в признании необходимости усиления государственной поддержки сельской местности (в сочетании с низовым самоуправлением там) и расширения возможностей городов самостоятельно регулировать свою жизнедеятельность и ресурсы.

Вопросы местного значения и жизнеобеспечение местных сообществ

Подходы к тому, какие вопросы должны решаться муниципалитетами у населения и муниципалов практически совпадают. В целом соглашаясь с их законодательно установленным списком, респонденты часто поддерживают идею включения в него всех вопросов жизнеобеспечения граждан (в том числе социальной защиты, охраны правопорядка) и исключения из данного перечня вопросов безопасности, которые они считают сугубо государственными. В качестве по сути государственных сфер часть муниципального сообщества воспринимает также образование и здравоохранение, однако сами жители не склонны высказывать подобную позицию.

Органы местного самоуправления: оценка формирования и работы

Как население, так и муниципальные управленцы воспринимают положительно идею подотчетности муниципальных органов населению. Большинство из них высказывается за выборные механизмы формирования органов местного самоуправления гражданами (включая и выборы глав). Части глав поселений импонирует модель форми-

рования представительного органа района из числа делегатов поселений, однако отмечается, что она может использоваться для ослабления городов-доноров внутри района. Модель ситименеджера находит как сторонников (прежде всего в регионах с либеральной политической культурой), так и противников, причем перевес на стороне скептиков. Оценивая работу органов местного самоуправления, население склонно акцентировать внимание на личных качествах руководителей, а сами муниципалы — обозначать имеющиеся организационные и финансовые проблемы (дефицит кадров, слабая материальная база).

Проблема ресурсов: экономическая база местного самоуправления

Дефицит экономических ресурсов (прежде всего, финансовых) у муниципальных образований не только единодушно отмечается местными управленцами, но и не остается незамеченным для населения. Критические замечания вызывает дотационность абсолютного большинства муниципалитетов, минимальный размер поступлений от местных налогов (на землю и имущество физлиц), повсеместная финансовая зависимость самоуправления от региональной власти. Такое положение не только снижает качество муниципальных услуг, но и лишает муниципалов мотивации к экономическому развитию территории.

В целях исправления ситуации эксперты чаще всего предлагают закрепить за муниципальными образованиями дополнительные доходные источники (транспортный налог, дополнительные отчисления от НДФЛ, часть налога на прибыль и природоресурсных платежей), обеспечить большую фискальную автономию муниципалитетов и финансирование в пол-

ном объеме переданных государственных полномочий, освободить бюджетные учреждения от поимущественных налогов, а муниципальные органы — от государственной пошлины. Также предлагается расширить возможности муниципалитетов по управлению муниципальным имуществом и землей, скорректировать законодательство о муниципальном заказе.

Государственный контроль — проблемы и пределы

Одной из ключевых проблем местного самоуправления, по мнению муниципального сообщества, является гипертрофированный государственный контроль. В большинстве регионов отмечают, что ответы на запросы информации государственными органами отнимают львиную долю времени, еще больше трудностей вызывают бесконечные проверки муниципалитетов. Выход некоторые участники экспертных групп видят в том, чтобы основания для проверок органов местного самоуправления были бы соответствующим образом закреплены законодательно, в том, чтобы была определена оптимальная периодичность проведения этих проверок, а также в том, чтобы был создан единый проверяющий орган, который бы был наделен функциями контроля над муниципальными образованиями.

* * *

Большинство респондентов считают, что местное самоуправление способно стимулировать инновационное развитие территории, создание новых рабочих мест, открытие новых производств, может оно повлиять и на изменение культурной среды. Однако все это требует его организационного и финансового укрепления, просветительской работы с населением, формирования его позитивного имиджа в СМИ.

Россия: пространство депопуляции

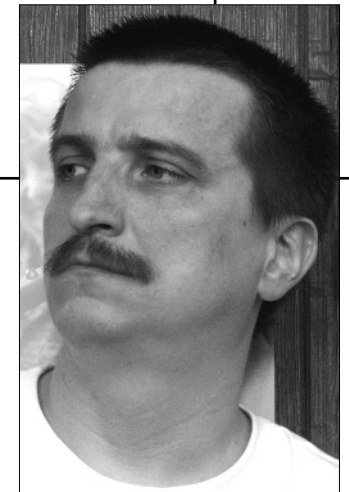
Обширные пространства России оказываются одним из ключевых факторов нашей политики и экономики. Как пишет российский исследователь Л. Смирнягин, «мы являемся свидетелями коренной трансформации общественного пространства России, территориальной структуры российского общества. Все с большим и большим ускорением в стране разворачиваются сдвиги цивилизационного масштаба» (<http://www.polit.ru/research/2007/01/08/smirnyagin.html>). Важнейшей особенностью этих сдвигов стало стремительное сокращение существующей сети поселений.

«Мерзость запустения»

К сожалению, объективные статистические данные о масштабах и характере этих изменений практически отсутствуют. Так получается, что жизнь нашей муниципальной глубинки представляет собой загадочное явление, о котором мало что известно. Тем не менее множество свидетельств говорит о том, что в России разворачивается совершенно небывалый процесс, меняющий страну невиданным образом. Его можно назвать кризисом пространственной организации, выражающемся в стремительном пространственном сжатии и опустошении некогда огромных обитаемых территорий.

На большей части сельской территории страны, за исключением Черноземья, людей становится все меньше. Молодежь покидает деревни, села и малые города. Остающееся население стремительно стареет. Уже сегодня в целом ряде сельских районов «самое молодое» поколение — 40–45-летние люди. Они остались, чтобы доживать свой век, понимая, что следующего поколения на их земле, скорее всего, не будет. Их дети уже уехали навсегда.

В ряде регионов Нечерноземья (например, в Кировской области) ежегодно исчезают порядка 200–300 населенных пунктов. В Псковской области из 8 тысяч сел, внесенных в список населенных мест, более 3 тысяч являются необитаемыми или сезонно обитаемыми. В Архангельской области из 3965 сельских населенных пунктов исчезли более 1200, и примерно



*Глеб Тюрин,
директор Института
общественных
и гуманитарных инициатив
(Архангельск)*