
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 352/353
ББК 66.3(0),124

DOI 10.22394/1682-2358-2017-3-4-12

V.M. Dolgov, Doctor of Sciences (History), Head of the Political Sciences Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

T.V. Biryulina, Candidate of Sciences (Politics), Docent of the Political Sciences Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

RESOURCES AND PROSPECTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIA

The contemporary model of local self-government in Russia is analyzed. Its peculiarities in comparison with other models currently existing in the world are revealed. The political necessity of changing the position of the local self-government system, its inclusion in the unified system of public administration of the Russia with the preservation of basic democratic foundations is grounded.

Key words and word-combinations: local self-government, model, resources, efficiency, popular rule.

В.М. Долгов, доктор исторических наук, заведующий кафедрой политических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: TVDB2008@yandex.ru)

Т.В. Бирюлина, кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: tusy2007@yandex.ru)

РЕСУРСЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Аннотация. Анализируется современная модель местного самоуправления в России. Выявляются ее особенности в сравнении с иными существующими моделями. Обосновывается политическая необходимость изменения системы местного самоуправления, включения ее в единую структуру государственного управления России с сохранением базовых демократических основ.

Ключевые слова и словосочетания: местное самоуправление, модель, ресурсы, эффективность, народовластие.

Практика организации управления местными сообществами в современном мире разнообразна и обычно опирается на

традиции общества и отдельных народов, но в решающей степени определяется характером действующего политического режима. Некоторые ученые справедливо анализируют и оценивают системы местного самоуправления как с позиций традиционных концепций [1], так и с позиции включенности в конкретные политические системы [2]. В ряде стран с глубокими самоуправленческими традициями и высоким уровнем благосостояния населения (Швейцария, США, Бельгия и др.) сложился институт местного самоуправления с почти полной самостоятельностью от государственных структур власти в вопросах управления на своих территориях. Факторами, обеспечивающими подобные возможности института местного самоуправления, являются следующие: эффективное предпринимательство, развитое гражданское общество, справедливые пропорции в налоговом обеспечении всех уровней управления. Такое местное самоуправление складывалось и совершенствовалось на протяжении длительного исторического времени, приспособившись к обновляющимся общественным условиям. Располагая собственной ресурсной базой, институты имеют характер саморазвивающихся систем. Конечно, они не оторваны от государства, а связаны с его структурами, взаимодействуют с ними на основе нормативно-правовых актов и взаимных интересов, подчиняются государственному законодательству, но в вопросах местной политики самостоятельны и способны обеспечивать свое функционирование.

В других странах, также имеющих развитые демократические традиции общественных отношений и массового предпринимательства, но одновременно и высокий уровень централизации государственного управления, обычно формируется частичное самоуправление местных территорий. Такой уровень местного самоуправления предполагает не только самостоятельность и ответственность при решении всех вопросов управления территориями, но и постоянное взаимодействие с органами государственной власти регионального уровня, и в первую очередь это относится к финансовой стороне управленческого процесса. Государство предоставляет местным сообществам определенные сферы налоговых сборов и поступлений, но в то же время гарантирует им какую-то долю в общих бюджетах регионов и тем самым укрепляет бюджетные возможности муниципальных органов управления. Примерно так выглядит самоуправление местных сообществ в ФРГ, в Конституции которой записано, что «Общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества». В Конституции ФРГ также подчеркивается финансовая ответственность общин, но при этом указываются причитающиеся им поступления от налогов и, кроме того, устанавливается такой порядок распределения доходов, при котором «Общины и объединения общин совместно получают определенный законодательством земли процент доли совокупного дохода от общественных налогов, которые поступают в пользу земли» [3, с. 190, 219].

К третьей группе можно отнести страны, где управление местными территориями осуществляется на государственной или преимущественно государственной основе. Иногда оно так и называется — «местное управле-

ние», представляя собой низовой уровень вертикали государственной власти, а иногда обозначается местным самоуправлением, но при этом многими нитями связано со структурами государственной власти, прежде всего финансово, но также и административно, что существенно ограничивает его самостоятельность. К такому типу местной власти, пожалуй, относится практика Великобритании, Италии, Франции, Швеции. Так, в Конституции Швеции записано: «Для отправления правосудия существуют суды, а для государственного управления — государственные и коммунальные органы управления» [4, с. 702]. Коммунальное управление названо как бы отдельно от государственных структур, но о коммунальном самоуправлении в шведской конституции говорится кратко, без описания функциональных и финансовых полномочий, без четкого разграничения сферы их действия от государственного управления.

Системы местного самоуправления в разных группах стран, опираясь на общие для всех принципы народного представительства, различаются по степени своей самостоятельности от органов государственной власти, по своей функциональности в процессе управления местными сообществами. В Европейской хартии о местном самоуправлении дается определение данной формы власти: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [5]. Это определение содержит все базовые характеристики местного самоуправления, необходимые для реального и эффективного функционирования: законодательное обеспечение, политическая ответственность, направленность на интересы населения, регламентация функций и полномочий, наличие возможностей (способности) для их осуществления.

Наличием и возможностями использования всех этих характерных элементов в деятельности структур местного самоуправления как раз и определяется уровень их самостоятельности. Важнейшую роль в оценке этого уровня, а также перспектив его изменения играет ресурсная база местного самоуправления, которая имеет существенные различия в разных странах, при разных общественно-политических системах и экономических условиях. Для политической практики современной России ключевое значение фактора ресурсной базы местного самоуправления не нуждается в аргументации.

Общеизвестны традиции местного самоуправления в России: они специфичны в сравнении с традициями западноевропейских стран и США. В частности, положение органов местного самоуправления в системе государственного управления всегда характеризовалось неопределенностью, неконкретностью с позиций формирования, финансирования, функциональности.

В разной степени, но подобные качества присущи и крестьянской общине, городским земствам в XIX в. [6, с. 49—56], местным советам XX в. и современным муниципальным образованиям [7]. Буржуазная система земского самоуправления и современная демократическая система муниципалитетов отделены от структур государственной власти, находятся вне их, а советские

местные советы были вписаны в систему государственной власти, являлись ее низовым звеном. Однако все эти формы местного самоуправления не обеспечивали эффективного управления местными сообществами и развитием местных территорий. В царской России слабости местного самоуправления в некоторой степени компенсировались благотворительной деятельностью купцов и промышленников, а в Советском Союзе — шефством государственных предприятий и организаций, использованием их ресурсов на нужды местных сообществ и обустройство территорий.

Советская практика организации власти на местном уровне была подчинена интересам централизации государственной власти, хотя в ограниченных размерах учитывала и принцип необходимого представительства, народовластия. В этом соединении открыто господствовали позиции центральной власти. Система местных Советов, действовавшая в СССР, являлась первичной структурой государственного управления. Ее самоуправленческий ресурс был невелик, но он дополнялся ресурсами и ответственностью вышестоящих органов государственной власти и подкреплялся политическим весом партийных органов КПСС. Местная система власти, формировавшаяся сочетанием всенародного избрания и партийного назначения, была полностью вписана в общегосударственную систему власти. В Конституции СССР содержалась специальная глава (19) из шести статей, посвященная местным органам государственной власти и управления. Она содержала такую формулировку: «Местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов...» [8, с. 57], которая очень напоминает текст Европейской Декларации. Конечно, местные Советы имели очень ограниченные собственные ресурсы, но они располагали властными возможностями привлечения и использования при необходимости материальных и человеческих ресурсов большинства расположенных на их территории хозяйственных организаций, и это существенно увеличивало ресурсный потенциал местной власти.

Сегодня политическое положение системы муниципальных образований неоднозначно. Согласно Конституции Российской Федерации, она не входит в систему органов государственной власти [9, с. 5], но и в систему гражданского общества органы муниципальной власти не вписываются, ибо они представляют официальную власть на определенной территории. С точки зрения формальной логики, органы местного самоуправления представляют собой общественно-политический институт особого рода, который, выражая интересы населения конкретных территорий, представляет их перед государством, но одновременно ответственен за процесс их реализации. Ясно, что система муниципальной власти зависит от системы государственной власти: федерального ее уровня, прежде всего в сфере нормативно-законодательного регулирования; регионального уровня в вопросах формирования бюджета, стратегического планирования, кадровой политики.

Конституционная система управления местными сообществами в России

во многом повторяет практику таких федеративных государств, как Швейцария, ФРГ, США, но между этими странами и Россией существуют принципиальные различия. Во-первых, бюджет местных сообществ в данных странах формируется за счет развитого среднего и малого предпринимательства и достаточно обеспеченного населения в виде среднего класса. В подавляющем большинстве субъектов РФ подобных возможностей не существует, отчего их налогооблагаемая база мизерна, а порой вообще призрачна [10, с. 31]. Во-вторых, местное самоуправление в названных странах располагает реальной значительной самостоятельностью от властей более высокого уровня, что считается важной демократической традицией. В России такая традиция еще не сложилась, и формироваться ей в современных противоречивых общественных условиях весьма непросто. Явно завышенный избыточный уровень централизации государственного управления, политического воздействия на общество, распределения финансовых и материальных ресурсов превращает институт муниципальной власти в полностью зависимую систему. В-третьих, местное самоуправление в принципе возникает из недр гражданского общества и функционирует прежде всего за счет поддержки многочисленными общественными объединениями и организациями населения конкретных территорий. В политическом пространстве субъектов РФ пока весьма незначительно влияние структур гражданского общества, в том числе на уровне муниципальных отношений. А.Н. Ершов на примере Республики Татарстан обоснованно констатирует «...отсутствие реальных механизмов гражданского участия в местном самоуправлении... в сотрудничестве с властью для решения местных проблем» [11, с. 174]. Естественно, при таких различиях маловероятно эффективное использование западной практики в российских условиях.

Действительно, четвертьвековая практика современной России свидетельствует о том, что вне системы государственной власти местное самоуправление беспомощно, прежде всего — в сфере бюджетных отношений, но также и в вопросах административно-управленческого характера [12]. Беспомощность муниципальных властей очевидна уже в очень слабом влиянии на социально-экономическое, культурное, природоохранное развитие своих территорий, но в особой степени проявляется в условиях чрезвычайных ситуаций: лесных и торфяных пожаров, наводнений, засух, набегов саранчи, мощных снегопадов или холодов. При этом на протяжении уже многих лет ситуация практически не меняется, никаких улучшений в возможностях муниципальных властей решать вопросы жизнеобеспечения людей не происходит. Скорее наоборот, значительное увеличение ресурсов государства практически не сказалось на ресурсной базе органов местного самоуправления, а если и сказалось, то весьма незначительно и лишь в отдельных субъектах РФ.

В настоящее время государство все больше сосредоточивается на проблемах глобального масштаба, предполагая, что на местном уровне общественный прогресс может осуществляться за счет саморазвития. Речь идет не конкретно о российском, а о государстве вообще. Большинство государств мира втянуты в соперничество с транснациональными корпорациями, вытягивающими средства из государственных бюджетов, в борьбу за контроль над сырьевыми

ресурсами планеты, за сохранение окружающей среды, в противодействие международному терроризму, во все более дорогостоящую гонку вооружений. На все эти направления своей политики государства вынуждены отвлекать все большие и большие средства, и происходит такое отвлечение прежде всего за счет существенного ограничения бюджетных возможностей системы местного самоуправления. Конечно, наиболее богатым и развитым странам еще удастся сохранять удовлетворительный баланс ресурсного обеспечения между государственными интересами и благополучием местных сообществ, но и они, кажется, находятся уже на пределе своих возможностей. Большинство же стран мира, и Россия среди них, в настоящее время вообще не имеют ресурсов для формирования подобного баланса. Одним словом, серьезного разворота государственных средств в пользу местных сообществ ожидать в близкой перспективе не следует.

В российских условиях требуется внедрение иных отношений между государством и системой местного самоуправления: непосредственное вписывание местной власти в структуру государства, тем более, что на практике такое вписывание, по сути, имеется. Бюджеты органов муниципальной власти в значительной степени зависят от государственных дотаций и программ. Кадровая политика в муниципальной системе обычно определяется региональными властями. Функциональность органов муниципальной власти регулируется федеральным и региональным законодательством, которое, кстати, подвергается постоянным изменениям и поправкам. В условиях затянувшейся стагнации российской экономики и нарастания бедности большинства населения многие муниципальные образования в пространстве страны потеряли всякую управленческую самостоятельность.

Данная ситуация не должна вызывать удивления. Она неизбежна. Помимо различных частных причин, негативно влияющих на развитие местного самоуправления в разных регионах, существуют два общих фактора, лежащих в основе политического положения всей системы местной власти в России. Первый фактор — наличие «вертикали власти», то есть такой централизации государственной власти, которая простирается от самого верха до самого низа системы управления с преобладанием единовластия над коллективным руководством. Второй фактор — специфика формирования и использования финансовых и материальных ресурсов страны. Совокупность этих факторов полностью определяет положение и характер местного самоуправления в России.

Содержание первого фактора достаточно сложно. Высокий уровень централизации государственной власти в России — это не просто историческая традиция российской государственности, а объективная необходимость, обусловленная геополитическими, территориальными, этнорелигиозными особенностями страны. Их невозможно отменить или игнорировать. Непонимание значения этих особенностей для судьбы страны высшим руководством Советского Союза привело к распаду могущественного государства. Централизация управления не отменяет, не перечеркивает ни федерализм, ни парламентаризм как принципы государственного устройства. Не отменяет она и местное

самоуправление, хотя, несомненно, требует от него определенных ограничений в своей самостоятельной деятельности, постоянного взаимодействия с региональными властями.

Возможно, России необходима не американская, а французская или шведская модель отношений между местным и региональным уровнями власти — такая, где местное самоуправление оказалось бы не вне «вертикали власти», а соединялось с ней единой логикой управления, обладая при этом конкретными собственными полномочиями в обеспечении социальных интересов местного населения.

Второй фактор заключается в несправедливом распределении ресурсов страны между различными субъектами и уровнями власти. Явно выделяются несколько групп получателей этих, в первую очередь финансовых, ресурсов. Поскольку деление доходов происходит в стране сверху вниз, то последовательность этого процесса выглядит следующим образом. Первую группу получателей составляют олигархи, ТНК, компании, зарегистрированные в оффшорах, иностранные торговые фирмы и иные структуры, вывозящие российские деньги за рубеж. Вторая группа — это федеральное правительство, формирующее государственный бюджет прежде всего в интересах федерального масштаба, что естественно. Не случайно третий слой ресурсов, который достается субъектам РФ, тонок и неустойчив: большинство регионов имеют огромные финансовые долги и продолжают их наращивать, не находя другого варианта решения насущных социальных проблем. Только после регионов к ресурсам страны (к тому, что осталось после предыдущих пользователей) допускается местное самоуправление. Налицо остаточный принцип формирования бюджетов муниципальных органов власти.

Каким может быть местное самоуправление при существующих в качестве господствующих политических принципов двух этих факторов? Или формальным, или законодательно ограниченным, частичным. Пока утвердился первый вариант, при котором и государству, и обществу формализм местного самоуправления очевиден, но что-то менять в этой модели намерений нет. Создается впечатление, что решение данной проблемы оставляется на лучшие времена, ибо в ином случае придется отходить от Конституции РФ, пересматривать некоторые из ее положений, признавая их несостоятельность.

Кстати, отрыв местного самоуправления от государства — исключительно либеральный подход. Он соответствовал той либералистской эйфории, которой была охвачена правящая элита в начале 1990-х годов и воздействие которой отразилось на содержании Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г. Современное государство проповедует реалистические политические взгляды, однако порой выглядит заложником иллюзий либеральной революции. В частности, такой оказывается ситуация с местным самоуправлением.

По нашему мнению, для современных российских условий предпочтительен вариант местного самоуправления, законодательно ограниченного в самостоятельности, но гарантированного в своих возможностях исполнять функции по обеспечению интересов местного населения и активному учас-

тию в сфере публичной политики. В таком варианте нет никаких отступлений от демократии, от принципа народовластия. В местных сообществах сохраняются выборы при формировании органов муниципальной власти, разнообразные формы выражения коллективного мнения граждан, право издавать нормотворческие документы, устанавливать систему местного налогообложения, исполнять разнообразные управленческие функции, представлять местное население в структурах государственной власти. Данный вариант призван реализовать политическую и практическую целесообразность в интересах общества и государства, которое, вне всякого сомнения, обретет большую эффективность.

В научном сообществе проблема эффективности отечественной системы местного самоуправления исследуется глубоко и заинтересованно. Высказываются самые разные, в том числе радикальные суждения, а также предложения по изменению ситуации в лучшую сторону. В этих предложениях охвачены проблемы формирования местных бюджетов, развития малого и среднего предпринимательства, принятия и реализации специальных государственных программ, кадровой политики, избирательного процесса, общественной активности населения, структуры и управленческих технологий деятельности органов местного самоуправления, их взаимодействия с федеральными и региональными уровнями власти. Т.Г. Голубева дает достаточно полное представление о совокупности научных и практических предложений по дальнейшему развитию местного самоуправления в России. Поддерживая ее позицию, ориентированную на необходимость «трансформации модели местного самоуправления как элемента политической системы государства...» [13, с. 223–230], подчеркнем, что речь идет о поиске возможностей преодоления неэффективности существующей системы местного самоуправления в целом.

На протяжении четверти века государство пытается реализовать либеральную модель местного самоуправления, заложенную в Конституции Российской Федерации. Уже показала свою несостоятельность либеральная концепция развития страны, избран и осуществляется новый политический курс, основанный на национальных интересах и традициях России, а неработающая модель местного самоуправления все сохраняется в качестве некоего священного и неприкосновенного предмета. В Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за десятилетие его действия внесено более ста изменений и поправок, но все равно многие его положения не реализуются. Искусственную модель, не соответствующую историческим традициям общества, возможностям и ресурсам государства, нельзя активизировать внешними воздействиями. Это следует признать, поступившись принципами, и принять иную модель, естественную для России, вписанную в российскую действительность. Откладывать подобное решение на «потом» в надежде, что существующие вокруг местного самоуправления проблемы разрешатся когда-нибудь сами собой, думаем, политически ошибочно.

Библиографический список

1. *Туровский Р.Ф.* Местное самоуправление в России как агент в принципал-агентских отношениях с государственной властью // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 12. С. 159–167.
2. *Фролова И.В., Газизова Л.И.* Муниципальная власть как политический феномен: российское прочтение // Власть. 2016. № 12. С. 78–86.
3. **Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г.** // Конституции государств Европейского Союза. М., 1987.
4. **Конституция Швеции от 27 февраля 1974 г.** // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997.
5. **Европейская хартия о местном самоуправлении.** Принята 15 октября 1985 г. в Страсбурге. URL: <http://base.garant.ru/2540485/>
6. *Герасименко Г.А.* История земского самоуправления. Саратов, 2003.
7. *Кружков А.В.* Местное самоуправление в России: несбывающийся проект // Полис. 2004. № 6. С. 55–61.
8. **Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик.** М., 1988.
9. **Конституция Российской Федерации.** М., 2015. Ст. 12.
10. *Долгова Г.Н.* Последствия политики приватизации и местное самоуправление в Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. 2012. № 1.
11. *Ершов А.Н.* Местное самоуправление в Республике Татарстан: проблемы и перспективы. Казань, 2010.
12. *Зуйкина А.* Распределение межбюджетных трансфертов и модели взаимодействия региональных и муниципальных властей (На примере Пермского края) // Власть. 2013. № 12. С. 76–79.
13. *Голубева Т.Г.* Местное самоуправление в Российской Федерации: инновации в теории и в практической реализации (политологический анализ). Ростов н/Д, 2010.