

## МОДЕРНИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Т. Н. Полтавская

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации*

А. А. Слинко

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 27 мая 2014 г.

**Аннотация:** в статье рассмотрены основные периоды становления института муниципального управления в контексте реформ в постсоветской России. Особое внимание уделено особенностям регулирования местного самоуправления в современный период с целью преемственности элементов исторического опыта модернизации современной России.

**Ключевые слова:** модернизация, местное самоуправление, реорганизация, демократия, закон.

**Abstract:** in article the main periods of formation of institute of municipal management in a context of reforms in Post-Soviet Russia are considered. The special attention is paid to features of regulation of local government during this period for the purpose of continuity of elements of historical experience for modernization of modern Russia.

**Key words:** modernization, local government, reorganization, democracy, law.

В послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. Президент Российской Федерации В. Путин указал, что важнейшей задачей является уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах. И такую работу необходимо начать и в основном законодательно обеспечить уже в 2014 г. – в год 150-летия знаменитой Земской реформы [1].

Именно развитие земств, местного самоуправления в свое время позволило России совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований. В том числе для аграрной реформы Столыпина и переустройства промышленности в годы Первой мировой войны.

Президент отметил, что и сейчас сильное местное самоуправление способно стать мощным ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны.

Практика организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах убедительно доказывает, что каждый новый этап государственного строительства сопровождается реформированием системы местного самоуправления. В работе использованы исследования Е. Белокуровой, Е. Бухвальда, В. Гельмана, С. Митрохина, С. Рыженковой, А. Рябова, А. Шевцова, В. Черноситова и др.

Многочисленные нормативные документы, организующие деятельность местной власти, многолетняя практика реформирования местного самоуправления привели к весьма противоречивым итогам. Местное самоуправление, сложившееся к настоящему времени, мало соответствует нормам, закрепленным в Конституции Российской Федерации. В результате встраивания местного самоуправления в систему государственного управления с помощью совокупности инструментов институционального регулирования фактически изменилось его функциональное назначение.

Петровские реформы, переняв шведский опыт государственной организации, не смогли довести его до конца – до создания зачатков местного самоуправления. Лишь в середине XIX в. Земская реформа начала трансформировать муниципальное управление в европейское демократическое русло. Вершиной общественного признания органов местного самоуправления стало назначение князя Львова – главы российского земства – руководителем правительства, которым он оставался с февральской революции до середины 1917 г. Советская система слияния властей не оставляла места для муниципальных институтов. С возобновлением демократического процесса Россия вернулась в русло присоединения к европейской муниципальной традиции.

Административно-правовая реформа всегда предшествует муниципально-правовой реформе, а изме-

нения публично-властных отношений существенным образом сказываются на сфере местного самоуправления. Оба процесса взаимно дополняют друг друга, сложный процесс реформирования, его удачи и неудачи переплетаются на различных уровнях. Период «гласности и перестройки» (1985–1991) открыл путь к демократическим преобразованиям российского общества.

В марте 1990 г. на внеочередном третьем Съезде народных депутатов СССР отмечалось, что генеральной линией в процессе обновления страны является «повышение роли Советов народных депутатов как фундамента самоуправления народа, как органов, осуществляющих его полновластие и суверенную волю». Местным Советам в перестроечных процессах отводилась особая роль непосредственного решения вопросов, касающихся качества жизни населения соответствующих регионов. Подчеркивалось, что никто, кроме местных Советов, не в состоянии организовать наиболее полное удовлетворение материальных и духовных потребностей людей с учетом особенностей развития данной территории [2].

В принятом в апреле того же года законе «Об общих принципах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» появилось понятие местного (территориального) самоуправления как части социалистического самоуправления народа, которое призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды [3]. Местное самоуправление начиналось там, где жители могли непосредственно взаимодействовать друг с другом и органами местного самоуправления и должно было осуществляться, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц. Впервые система власти была разделена на две подсистемы: государственного управления и местного самоуправления. При этом государственная власть не имела права вмешиваться в дела местного управления, но обязана была обеспечивать все необходимые условия для его нормального функционирования. В законе предусматривалось, что местные Советы различных уровней вправе по взаимному соглашению перераспределять между собой отдельные полномочия в области социального и экономического развития территории с учетом местных демографических, экономических условий и национальных особенностей.

Экономическую основу местных Советов того времени составила коммунальная собственность, которая формировалась из имущества, безвозмездно переданного государством, союзными и автономными республиками и иными субъектами, а также имущества, создаваемого или приобретенного местными Советами за счет принадлежащих им средств. 24 де-

кабря 1990 г. был принят Закон РСФСР «О собственности в РСФСР», который не только определил понятие муниципальной собственности, но и дал ее перечень, что, в свою очередь, повлияло на отношения местных органов власти с государственными предприятиями, кооперативами, гражданами – понимание необходимости формирования самоуправления на местах уже проявлялось на разных уровнях власти [4].

Принятый 10 октября 1990 г. Закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» стал продолжением этих тенденций, расширив круг полномочий местных органов власти. В соответствии с данным законом местные органы власти получили дополнительные полномочия в части приватизации и разгосударствления, стимулирования предпринимательства, формирования рынка труда, земельной и жилищной реформ, социальной защиты и т.д. [5]. Особо отмечалось (ст. 16), что местные Советы народных депутатов, их органы и должностные лица несут ответственность за законность принимаемых решений. Местным Советам народных депутатов было предоставлено право предъявить в суд или государственный арбитраж требования о признании недействительными актов, в том числе вышестоящих по отношению к ним органов государственного управления, а также предприятий (объединений), организаций и учреждений, нарушающих права и законные интересы граждан, проживающих на подведомственной им территории. До принятия решения судом или арбитражем местные Советы народных депутатов вправе были приостановить действие оспариваемых актов. Одновременно закреплялось право граждан обжаловать в суд решения местных Советов народных депутатов, их органов, должностных лиц местных Советов народных депутатов, если они нарушают их права и охраняемые законом интересы.

6 июля 1991 г. был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [6]. К его достоинствам можно отнести большую практическую применимость и возможность использования напрямую, без дополнительных нормативных актов, что позволило более четко структурировать систему органов местного самоуправления. С принятием данного Закона в российском законодательстве было проведено четкое разграничение компетенции исполнительных и представительных органов местного самоуправления. Новая территориальная структура включала районы, города, районы в городах, поселки, сельские населенные пункты, а также территориальные общественные образования (микрорайоны, жилищные комплексы и пр.). Это уже была другая, противоположная союзной, модель организации местного самоуправления, но и она могла быть впол-

не работоспособной. К тому же с принятием закона РСФСР 1991 г. был сделан значительный шаг в децентрализации и децентрализации власти как государственной, так и местной [7].

Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» и Закон РСФСР «О местном самоуправлении» сыграли важнейшую роль в становлении местного самоуправления в нашей стране в постсоветский период. Они разработали вопрос о финансово-экономических предпосылках самостоятельности местного самоуправления, ввели понятие муниципальной собственности, определили основные механизмы правовой защиты местного самоуправления.

В 1993 г. в стране была принята новая Конституция, которая определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления – муниципальную собственность равным образом с государственной, частной и иными формами собственности [8].

Конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, обеспечивающимся судебной защитой. Основные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции России, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления [9].

С 1 сентября 1995 г. вступил в действие Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон гарантировал право на самостоятельность населения в формировании органов местного самоуправления для решения своих повседневных проблем и самостоятельность этих органов от государственной структуры управления, способность органов местного самоуправления решать проблемы избравшего их населения, возможность населения и его органов местного самоуправления реально решать свои проблемы, т.е. наличие у местного самоуправления финансово-экономической базы и права самостоятельно ею распоряжаться.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должен был стать законом о реальных механизмах осуществления народовластия в России. Он устанавливал порядок реализации прав граждан на местное самоуправление, предоставлял населению широкую свободу в выборе форм его осуществления, определения структуры органов местного самоуправления. В Законе четко разграничены полномочия

органов местного самоуправления и органов государственной власти и установлены обязательные прямые выборы населением органов местного самоуправления.

Эксперты отмечают, что к началу 2000-х гг. были осуществлены конституционное признание, закрепление принципа автономности муниципальной власти в пределах общего контекста публичной власти. Однако ситуация с разработкой нового законодательства сложилась таким образом, что наряду с новыми законами, прогрессивными по своей сути, действовали и старые, либо новые, которые противоречили друг другу.

Однако в среде политиков «первой волны» демократизации в 1990-е гг. часто возникало представление о полной автономии органов местного самоуправления от государства. Происходило неконтекстуальное прочтение сложнейшего опыта. На самом деле институт местного самоуправления включен в систему разделения властей развитых государств в условиях изъятия многих важных вопросов местной жизни из компетенции местных властей ввиду их сложности и затратности. Лишь в 2000-е гг. пришло понимание необходимости гармонизации местного самоуправления и государственного управления на местах. В этом смысле проблема государственного и муниципального управления соотносится с проблемой современных трактовок федерализма, которые, с одной стороны, исключают саму возможность выхода субъекта из состава федерации, а с другой – требуют максимального учета региональной специфики на местном уровне.

В связи с этим процесс модернизации федеральных отношений в направлении деструктуризации привел, с одной стороны, к пониманию роли и значения Совета Федерации как в первую очередь палаты регионов, а с другой – к качественному совершенствованию избирательной системы, с тем чтобы на местах учитывались интересы как можно большего количества социальных групп, общественных организаций и простых граждан.

Новый этап реформирования местного самоуправления в России начался в 2003 г. с принятием Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный Закон еще более расширил дефиницию местного самоуправления: «местное самоуправление РФ – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения с учетом исторических и иных местных традиций» [10]. К ново-

введениям законодательства относится непосредственное указание на то, что местное самоуправление является формой народовластия, а также указание на пределы осуществления местным самоуправлением своей деятельности. Однако заложенная в Федеральном законе № 131-ФЗ европейская модель местного самоуправления, столкнувшись с российской реальностью, дала в практическом воплощении набор различных моделей. На реальном воплощении реформы в жизнь и становлении новой системы местного самоуправления, вводимой Федеральным законом № 131-ФЗ, сказались целый набор факторов и противоречий.

Концептуальная основа реформы подразумевала автономность местного самоуправления от органов государственной власти, что должно было привести к децентрализации власти. Однако это вошло в противоречие с проводимыми в стране процессами централизации власти, связанными с укреплением государственности, повышением управляемости и эффективности государственной власти. В регионах ресурсы и властные рычаги оказались по факту сконцентрированы в руках региональных властей, а также зависимых от них руководителей районов. По существу, администрации местного самоуправления стали территориальными администрациями субъекта Федерации.

Эволюция налогового и бюджетного законодательства ограничила финансово-экономическую самостоятельность муниципалитетов, они оказались зависимы от системы государственных межбюджетных трансфертов и существующей системы налогового перераспределения. Размытость и неконкретность многих правовых норм, отсутствие четких принципов разграничения полномочий, избытие нормативных правовых актов, ответственность за реализацию которых возлагается на нижестоящие бюджеты без передачи им соответствующих полномочий, стали препятствием в решении острых социальных проблем. Существует ограниченный набор вопросов, которые может решить местное самоуправление без вышестоящей власти при условии, что решение этих вопросов посилено для местного бюджета.

Вместе с тем муниципалитеты стали ответственными за вопросы, которые должны решаться на федеральном государственном уровне: образование, медицина, пожарная охрана и пр. При этом местное самоуправление не обладает для решения этих государственных вопросов средствами и не имеет юридического права самостоятельно принимать решения. Кроме того, на хозяйственную самостоятельность субъектов муниципальной власти оказало влияние и недостаточное внимание к вопросам кадрового обеспечения работы органов муниципальной власти.

За десять лет реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного само-

управления в Российской Федерации» в регионах и муниципалитетах возникло много вопросов и противоречий в позициях муниципального сообщества, руководителей регионов, федеральных структур, ответственных за развитие местного самоуправления. Вместе с тем накоплен огромный положительный опыт: появление выборности представительных органов, целевого метода бюджетирования, управления собственностью, территориального общественного самоуправления, общественных слушаний, программное планирование и т.д.

Российские исследователи отмечают, что любая модернизация, и не только в истории России, в той или иной мере включает заимствование и имитацию определенных институтов; вопрос лишь в том, происходит ли по мере углубления модернизации переход от имитации к полноценному функционированию новых институтов на собственной основе, или же имитация приводит в итоге к отторжению или перерождению этих институтов. Сегодня приходится признать, что без организации органов местного самоуправления, этих «кирпичиков общества», невозможно нормальное функционирование никакого общества [11].

Проблемы на местном уровне возникли в традиционном для России месте – органы местного самоуправления быстро бюрократизировались, возникла угроза клановости и коррупции. Поэтому задачей федеральных органов на местах стал поиск отечественных конфигураций, моделей, позволяющих создавать условия для оптимального развития региона. Появление в муниципальных районах менеджеров-управляющих, сохранение за мэрами лишь представительских функций кое-где смягчили ситуацию, но не разрешили ее.

Возникает потребность модернизировать и де бюрократизировать местное самоуправление, необходимо снять непосильную нагрузку с местных органов, убрать те функции, которые этот институт не должен выполнять.

Местное самоуправление вполне может действовать в гармонии и взаимодействии с государственной властью на равноправных началах. Становление демократической системы в новой России происходит не вдруг и не сразу. В переходный период на местах сложились непростые отношения губернаторов и мэров, возникла угроза тотальной бюрократизации и омертвления политического процесса [12, с. 205–210]. Менеджеризация муниципалитетов, попытки введения корпоративных начал в местное самоуправление несколько разрядили ситуацию, но груз проблем не стал меньше.

Президент РФ В. Путин призвал привести ситуацию в муниципальной сфере «в соответствие со здравым смыслом, с требованием времени» и задал ключевые направления, по которым предстоит рабо-

тать: уточнение общих принципов организации местного самоуправления, оптимизация его структуры, приведение муниципальных полномочий и финансов во взаимное соответствие, развитие сильной, экономически независимой власти на местах и ее приближение к гражданам, вовлечение жителей в управленческий процесс. Должны быть выработаны механизмы решения проблем, существующих в данных областях МСУ [1].

Страна движется, с одной стороны, к реальной многопартийности, с другой – растет самосознание и грамотность населения на местном уровне. Возникает возможность найти решение самых сложных задач политического развития как общенационального, так и местного характера. Настало время реализовывать как российский, так и зарубежный опыт на практике, медленно и неуклонно расширяя правовое поле для деятельности органов местного самоуправления. Возникают возможности в кратчайшие сроки сформировать политическую модель местного самоуправления на основе диалога общества и государства.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 23.12.2013. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/19825>

2. Государственное и муниципальное управление в России. Теория и организация : учеб. пособие / В. Г. Игнатов. – Ростов н/Д. : Феникс, 2010. – 384 с.

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

*Полтавская Т. Н., аспирант кафедры политологии и политического управления*

*E-mail: tanya9204207791@mail.ru*

*Тел.: 8-920-420-77-91*

*Воронежский государственный университет*

*Слинко А. А., доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой международных отношений и мировой политики*

*E-mail: aleksandr\_slinko@mail.ru*

*Тел.: 8-910-243-70-35*

3. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : закон СССР // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 1. – Ст. 267.

4. Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 416.

5. Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 19. – Ст. 197.

6. Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1010.

7. *Кокорев Д. А.* Городское самоуправление России : организационно-правовые особенности и сравнительный анализ : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

8. Конституция Российской Федерации. – М. : ИНФРА-М, 2003.

9. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. : федер. закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 15. – Ст. 1695.

10. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газета. – 2003. – 8 октября.

11. Глобализация и Россия : проблема демократического развития : [монография] / Н. В. Загладин [и др.] ; Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. – 2-е изд. – М. : Рус. слово, 2005. – 494 с.

12. *Слинко А. А.* Окончание электорального цикла и перспективы развития Воронежской области / А. А. Слинко // Социальные аспекты глобального кризиса : сб. ст. – Воронеж : Научная книга, 2013.

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

*Poltavskaja T. N., Post-graduate Student of the Political Science and Political Management Department*

*E-mail: tanya9204207791@mail.ru*

*Tel.: 8-920-420-77-91*

*Voronezh State University*

*Slinko A. A., Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the International Relations and World Politics Department*

*E-mail: aleksandr\_slinko@mail.ru*

*Tel.: 8-910-243-70-35*