

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

УДК 342.7

ДЕМОКРАТИЗМ РОССИЙСКОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ И СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛЬНОСТИ

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 февраля 2010 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу одной из актуальнейших проблем современного российского местного самоуправления — роли населения в его осуществлении, наметившейся в последнее время тенденции выхолащивания демократической сущности данного конституционного института публичной власти Российской Федерации, снижения активности жителей муниципальных образований в процессе решения проблем местной жизни. Исследуются причины и условия данной ситуации, предлагаются возможные варианты решения проблемы.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, население муниципального образования, демократия, гражданское общество, государственная муниципальная политика.*

Abstract: *this article is dedicated to the analysis of the most actual problems of modern Russian self-government – the role of residents in its realization, the tendency to simplify the democratic essence of the given institution of public power in the Russian Federation, the fall in the active participation of the residents of local formations in the processes of the solution of local problems. The causes and conditions of the given situation are analyzed and various solutions of the problem are suggested.*

Key words: *local self-government, residents of local formations, democracy, civil society, state local policy.*

Приоритетные направления развития российского государства на ближайшую перспективу определены так называемой «Стратегией — 2020». Без осознания значимости и безусловной необходимости осуществления этих планов большинством населения, без активного и осознанного участия этого большинства в их реализации достижение поставленных целей и задач является проблематичным. Подобное активное участие жителей в делах государства обеспечивают эффективно функционирующие институты гражданского общества. Однако в Российской Федерации ситуация в этом плане весьма неоднозначна. Как отмечал Президент РФ в статье «Россия, вперед!», демократические институты в целом сформированы и стабилизированы, но их качество весьма далеко от идеала. Гражданское общество слабо. Уровни самоорганизации и самоуправления невысоки.

Таким образом, развитие демократии в стране также должно стать приоритетным направлением стратегии — 2020. Как показывает историчес-

кий опыт современных развитых государств, навыки демократического участия населения в решении общегосударственных проблем формируются прежде всего на местном уровне, в системе местного самоуправления. Профессор Л. А. Велихов отмечал, что местное самоуправление развивает в гражданах самостоятельность, энергию, предприимчивость и ведет к высокому развитию общественных сил. Люди перестают ожидать всех благ от правительства, привыкая полагаться на самих себя. Принимая участие в управлении, граждане готовы способствовать ему всеми силами, как своему собственному делу¹.

Следовательно, без демократии «малых форм и пространств» — местного самоуправления Россия вряд ли сможет решить поставленные задачи. «Вопрос не в том, нужно или не нужно России местное самоуправление, вопрос в том, сколько местного самоуправления нужно России для выхода из кризиса»².

Современному периоду развития местного самоуправления в России вот уже 20 лет. В 1993 г. Конституция Российской Федерации закрепила данный институт в качестве основополагающего принципа устройства публичной власти, одной из основ конституционного строя. Этот факт позволяет отнести Россию к числу тех демократических государств, в которых признается право местных территориальных коллективов на самостоятельное формирование, выражение и реализацию своих интересов и тем самым на участие в управлении делами государства в целом.

Конституционные принципы местного самоуправления в Российской Федерации соответствуют демократическим принципам данного института, закрепленным Европейской Хартией местного самоуправления. Демократическая сущность российской модели местного самоуправления основывается, прежде всего, на том, что в соответствии со ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. В ст. 130 Конституции РФ предусмотрено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Таким образом, не умаляя роли и значимости деятельности органов местного самоуправления, прежде всего представительных, Конституция РФ ставит на первое место население — носителя муниципальной публичной власти, относит к безусловным приоритетам его права и возможности в случае необходимости самостоятельно принимать решения по особо значимым, важным для большинства проблемам местного значе-

¹ См.: Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М. ; Л., 1927. С. 245.

² Латин В. А. «Противоядие» от краха // Муниц. власть. 1999. № 1. С. 8.

ния. Безусловно, в нынешних условиях ситуации, требующие массовых обсуждений, всеобщих голосований, иных проявлений непосредственной демократии, возникают нечасто. Уровень сложности современных проблем организации местной жизни требует высокого профессионализма для их решения, что и обеспечивается постоянной деятельностью органов местного самоуправления. Однако это не отменяет главный принцип местного самоуправления — права населения на самостоятельное, непосредственное решение наиболее важных вопросов местного значения путем непосредственного голосования; право на участие в обсуждении в различных формах общественно значимых проблем, проектов муниципальных правовых актов и т.п.

Однако, как подчеркивает Н. С. Тимофеев, демократической систему власти делают не конституционные декларации, а политическая система, позволяющая их (декларации) реализовать³. Конституционные принципы местного самоуправления должны получать соответствующее развитие и детализацию в федеральном и региональном законодательстве, иных нормативных правовых актах. Их реализация должна быть обеспечена организационными, финансовыми, материальными и иными ресурсами, судебными и иными мерами защиты со стороны соответствующих государственных органов. Так, действующий в настоящее время Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ⁴ содержит широкий перечень организационных возможностей населения непосредственно участвовать в осуществлении местного самоуправления, более подробно регламентирует их по сравнению с предыдущим Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ⁵.

Вместе с тем на практике население за последние годы становится менее активным, все реже использует возможности непосредственной демократии в местном самоуправлении. Органы местного самоуправления также не особенно стремятся привлекать население к участию в решении местных проблем, установленные законодательством обязательные формы участия населения во многих случаях реализуются формально, «для галочки».

Данное обстоятельство стало предметом обсуждения в научном сообществе. В ряде научных публикаций последнего времени отмечается, что вместо местного самоуправления в Российской Федерации формируется определенная разновидность местного государственного управления, что заложенная в Конституции РФ демократическая модель местного самоуправления не реализуется, происходит отчуждение народа от реализации народовластия⁶.

³ См.: Тимофеев Н. С. Пятое колесо как движущая сила российской государственности // Конституц. и муницип. право. 2009. № 6. С. 25.

⁴ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁵ Там же. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁶ См., например: Авакьян С. А. А есть ли в России местное самоуправление // Рос. Федерация сегодня. 2009. № 16. С. 2—3, 20—22; Маркварт Э. Рискует превратиться в государственное управление на местах // Вопр. местн. самоуправления.

В чем причины данной ситуации и что необходимо сделать для того, чтобы местное самоуправление в нашем государстве превратилось из идеологической фикции в реально функционирующий, демократический институт публичной власти? Эти ключевые вопросы не могут иметь однозначных ответов, поскольку главные причины существующего положения вещей кроются в системных проблемах самой конструкции политической власти современной России⁷. По справедливому замечанию Н. С. Тимофеева, перед нами очередной отрицательный опыт, свидетельствующий о невозможности реализации идей местного самоуправления во взаимодействии с безответственной и бесконтрольной бюрократией⁸.

Дебюрократизация властно-политических структур нашего государства, в том числе на муниципальном уровне, повышение их авторитета среди населения также названы в числе приоритетных направлений его модернизации. Достижение этих целей только силами самого класса бюрократии есть задача архисложная, практически невыполнимая, в этом случае не обойтись без демократизации управленческого процесса. «Оптимальная социальная легитимация власти может достигаться только тогда, когда граждане разделяют чувство собственного участия в решении общих дел. Для общественной удовлетворенности публично-властными решениями или легитимации необходимы «система контактов» или организация консенсуса и кооперации в процессе принятия решений»⁹.

Попробуем быть оптимистами и исходить из того, что эти задачи все же разрешимы. Поэтому остановимся на некоторых моментах, связанных с возрождением демократической сущности местного самоуправления, без чего, как уже отмечалось выше, не решить и всех остальных проблем.

Прежде всего, необходимо *обновление государственной муниципальной политики*¹⁰. В свое время основные положения муниципальной политики были сформулированы в указе Президента РФ «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития мест-

2009. № 2. С. 13—16; *Тимофеев Н. С.* Указ. соч. С. 24—28; *Шишкин С., Лаврик М.* Местное самоуправление : европейские стандарты и российская практика // Муниц. право. 2009. № 1. С. 2—9, и др.

⁷ О сути данных проблем см., например, выступление М. А. Краснова на презентации международного исследования «Реализация Конституции : от идей к практике развития конституционного строя (состояние и развитие российского конституционализма на общемировом фоне)» // Гос. власть и местн. самоуправление. 2009. № 1. С. 15—23.

⁸ См.: *Тимофеев Н. С.* Указ. соч. С. 28.

⁹ *Васильева С. В.* Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституц. и муниц. право. 2009. № 14. С. 6.

¹⁰ Подробнее о муниципально-правовой политике см.: *Багаутдинова Ю. Б., Малько А. В.* Муниципально-правовая политика : понятие и особенности // Гос. власть и местн. самоуправление. 2007. № 5. С. 16—18; *Корсакова С. В., Малько А. В.* Муниципально-правовая политика : сущность, принципы, приоритеты // Правоведение. 2009. № 1. С. 92—105; *Трофимов В. В.* Доктринальные основания муниципально-правовой политики : социолого-эмпирический компонент // Гос. власть и местн. самоуправление. 2009. № 8. С. 7—10, и др.

ного самоуправления в Российской Федерации» от 15 октября 1999 г. № 1370. В нем, в частности, отмечалось, что успешная реализация государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации должна привести к созданию системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти. Эффективное функционирование этой системы позволит обеспечить:

улучшение условий жизни населения в каждом муниципальном образовании;

обретение гражданами навыков демократического взаимодействия с формируемыми ими органами местного самоуправления, а также навыков общественного контроля за эффективностью их деятельности;

устойчивое самостоятельное развитие муниципальных образований.

Содержание данного нормативного акта во многом актуально и сегодня, поскольку, несмотря на более чем десятилетний срок со дня его принятия, заявленные в нем цели так и не были реализованы. Складывается впечатление, что о существовании данного указа либо уже забыли, либо специально не вспоминают.

С учетом того, что не все предусмотренные данным указом механизмы реализации государственной политики в сфере местного самоуправления оказались эффективными, на базе произошедших изменений законодательства, а также накопленного опыта муниципального строительства полагаем целесообразным обновить эту либо разработать новую концепцию государственной муниципальной политики. На ее основе должна быть утверждена конкретная программа действий органов государственной и муниципальной власти по развитию местного самоуправления в Российской Федерации (аналогично имеющимся программам 2020). Поскольку местное самоуправление в России есть институт, внедряемый «сверху», по инициативе органов государственной власти, то без конкретной планомерной деятельности соответствующих государственных структур, в том числе высшего политического руководства страны, подлинное местное самоуправление в нашем государстве не появится.

О наиболее существенных проблемах местного самоуправления, способах их разрешения в последнее время было высказано достаточно много как специалистами в области муниципального права, так и практическими работниками органов местного самоуправления, поэтому данные предложения должны лечь в основу названной программы действий¹¹. Со своей стороны обратим внимание лишь на некоторые моменты, имеющие, на наш взгляд, особую значимость.

Одним из приоритетных и самостоятельных направлений государ-

¹¹ См., например: *Васильев В. И.* Организационно-правовые проблемы местного самоуправления // Журнал рос. права. 2008. № 11. С. 29—40; *Маркварт Э.* Указ. соч.; Российское местное самоуправление : итоги муниципальной реформы 2003—2008 годов и пути совершенствования : доклад Института современного развития (ИНСОР) // Муниц. власть. 2008. № 6; 2009. № 1; *Широков А.* Реформа местного самоуправления : основные проблемы и задачи. Аналитическая записка о ситуации в местном самоуправлении // Муниц. власть. 2008. № 3. С. 14—16, и др.

ственной политики в области местного самоуправления должно стать *воспитание населения*, пропаганда идей и преимуществ местного самоуправления среди населения, формирование у жителей муниципальных образований навыков самоуправленческой деятельности. Иными словами, создание идеологических гарантий местного самоуправления, когда его идеи и принципы воспринимаются большинством населения как безусловные, общедемократические постулаты. Самоуправленческие начала, ценности должны быть осознаны российскими гражданами как жизненная потребность, как неременное условие и средство повышения качества их жизни. Эта важнейшая задача государства, и она требует соответствующих усилий с его стороны.

С начала муниципальной реформы и по сей день приоритетными ее задачами считаются рациональная территориальная организация местной власти, формирование органов местного самоуправления и определение их оптимальной структуры, компетенции. Эти вопросы составляют основное содержание большинства нормативных актов, принимаемых по вопросам местного самоуправления. Однако для большинства населения страны органы местного самоуправления остаются обычным продолжением государственной управленческой вертикали, лишь получившими иное наименование. Жители муниципалитетов не воспринимают органы местного самоуправления как своих представителей. На практике это обособленные от населения структуры, действующие по собственным, не всегда понятным для населения правилам, реализующие преимущественно интересы работающих в них чиновников, а также приближенных к ним коммерческих структур. Нередки случаи, когда решения, принимаемые органами местного самоуправления, идут вразрез с интересами местного населения, вызывают у жителей протесты и обращения в судебные органы. Примеры подобного рода решений, связанных с выдачей незаконных разрешений на строительство, необоснованным изменением целевого назначения земельных участков и т.п., постоянно приводятся средствами массовой информации многих российских регионов.

Граждане обращаются с жалобами на действия местной власти к региональным и федеральным чиновникам, даже не задумываясь и не подозревая о собственных возможностях повлиять на работу органов местного самоуправления или привлечь их к ответственности. Как отмечает Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ С. Миронов, в общественном сознании местное самоуправление пока еще не воспринимается как эффективный инструмент решения насущных проблем¹².

Поэтому следует разработать систему мероприятий по разъяснению законодательства о местном самоуправлении, особенно тех его положений, которые касаются возможностей жителей муниципальных образований самим непосредственно участвовать в решении местных проблем. Полезным в этом случае будет использование зарубежного опыта, распространение интересных примеров из российской практики. Для этого уместны

¹² См.: *Миронов С.* «Кому деньги дороже чести, тот оставь службу» // Муниц. власть. 2009. № 6. С. 32.

все доступные формы и способы: специальные циклы радио- и телевизионных программ, публикаций в местных СМИ, создание специальных Интернет-ресурсов, привлечение к этому процессу депутатов представительных органов. Полезно обратиться к ценному опыту пропаганды и воспитательной работы с населением в советский период, который был весьма эффективным, и использовать его надлежащим образом.

Для более широкого привлечения населения к участию в самоуправлении необходимы *анализ причин*, препятствующих этому в настоящее время, и *разработка мер по их устранению*. В свое время Б. М. Лазарев отмечал следующие обстоятельства: «Участие граждан в управлении... зависит от многих, прежде всего, социально-политических и экономических факторов. Оно зависит, во-первых, от наличия свободного времени, а оно, в свою очередь, связано с продолжительностью рабочего дня и с величиной времени, затрачиваемого на удовлетворение повседневных бытовых нужд...; во-вторых, от наличия желания, внутренней потребности участвовать в управлении, что связано с уровнем общей и политической культуры, сознательности и активности людей; в-третьих, от уровня образования, степени компетентности в тех или иных вопросах; в-четвертых, от наличия или отсутствия навыков участия в управлении; в-пятых, от степени информированности о реальном положении дел в стране, данной административной единице, на данном предприятии; в-шестых, от отношения органов государственного управления и должностных лиц к участию граждан в управлении (так, учет предложений и критических замечаний граждан стимулирует дальнейшее их участие в управлении); в-седьмых, от степени четкости определения и объема прав различных организационных форм участия граждан в управлении (граждане охотнее участвуют, например, в работе тех общественных органов, которые обладают решающими полномочиями); в-восьмых, от степени защищенности граждан от возможных притеснений со стороны должностных лиц за критику в их адрес...; в-девятых, от морального и материального стимулирования активистов...»¹³.

Как следует из сказанного выше, предстоит осуществить целый комплекс разнообразных мероприятий, чтобы население муниципальных образований не только осознало свои права, но сформировало реальные способности самостоятельно и ответственно решать их насущные проблемы. В том числе создать на местах (в правовом и организационном плане) такие условия, в которых проявляющаяся инициатива, активная гражданская позиция населения будут действительно востребованы, находить поддержку, внимательное, заинтересованное отношение со стороны и государственных, и муниципальных чиновников. В настоящее время органы местного самоуправления в большинстве своем отнюдь не заинтересованы в развитии подлинной демократии, полагая, что гласность, открытость, привлечение населения к принятию решений только усложнит их деятельность.

¹³ Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 49—50.

Судебная практика по вопросам местного самоуправления, защиты прав населения на самостоятельное решение вопросов местного значения также достаточно противоречива. Как отмечает Е. С. Шугрина, анализ судебной практики по вопросам местных референдумов позволяет выделить довольно неожиданный на первый взгляд вопрос: возможно ли проведение референдума по вопросу, который уже урегулирован решением органа местного самоуправления? С точки зрения судов получалось, что если вопрос местного значения урегулирован решением органа местного самоуправления, то он не может быть предметом местного референдума. Очевидно, что это идет вразрез с нормами Конституции Российской Федерации¹⁴.

Изменения правовой основы местного самоуправления последних лет свидетельствуют о том, что законодатель, к сожалению, также отдает приоритет формам представительной демократии, заменяя в некоторых случаях формы прямого участия граждан в решении тех или иных вопросов местного значения решениями представительных органов местного самоуправления (в частности, по вопросам территориальных преобразований). В связи с этим данная проблема стала предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, который в Определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П установил, что обязателен учет мнения населения в порядке, устанавливаемом в законах субъектов Российской Федерации, уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований. О «специфическом» качестве местного правотворчества в отношении различных форм выявления и учета мнения населения, в частности, применительно к публичным слушаниям, в литературе сказано уже немало. Есть заслуживающие внимания предложения по совершенствованию в этой части норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», однако они остаются пока нереализованными¹⁵. Вместо этого в данный закон в декабре 2009 г. вносятся новые поправки, расширяющие применение такой формы, как «согласие населения, выраженное представительными органами», без указания на то, в каких именно формах это согласие должно быть получено и какими нормативными правовыми актами этот процесс должен регулироваться.

Таким образом, необходимо *совершенствование правовой основы местного самоуправления в целях укрепления демократических начал местного самоуправления.*

¹⁴ Шугрина Е. Некоторые особенности судебной практики по вопросам, связанным с организацией и проведением местных референдумов // Муниц. власть. 2009. № 6. С. 14.

¹⁵ См., например: Звягольский А. Ю., Тамазов З. Г., Упоров И. В. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях : проблемы теории и практики. М., 2008; Зенин С. С. Тенденции развития законодательства, регулирующего порядок организации и проведения публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Гос. власть и местн. самоуправление. 2009. № 5. С. 20—22, и др.

Наконец, необходимо *обеспечить местное самоуправление материальными и финансовыми ресурсами*, поскольку сейчас муниципалитеты практически лишены возможности самостоятельно решать вопросы местного значения. По данным Счетной палаты Российской Федерации (на 2008-й, докризисный год), в среднем по России 58 процентов доходов местных бюджетов составляют дотации сверху. В отдельных регионах местные бюджеты формируются практически полностью на основе дотаций... Почти 70 процентов сельских поселений (примерно 55 процентов от общего числа муниципалитетов страны) являются дотационными. Счетная палата Российской Федерации, Минрегион России, Минфин России отмечают, что у большинства муниципалитетов нет средств для развития. Денег хватает только на выживание. Почти 70 процентов средств местных бюджетов — это деньги, предназначенные для выплаты зарплаты и содержания ЖКХ¹⁶.

При такой ситуации никакое расширение организационных возможностей непосредственной демократии для населения не привлечет реально жителей муниципальных образований к участию в решении местных проблем, поскольку все их попытки что-либо осуществить будут обречены на неудачу из-за недостаточности либо вообще отсутствия средств. Неспособность российского местного самоуправления действительно самостоятельно, без постоянного обращения за помощью «наверх», решать насущные проблемы населения, вызывает разочарование и сомнения в его действительной необходимости. Совершенно справедливым представляется вывод Э. Маркварта о том, что недостаток инициативы, ответственности, творчества и желания граждан участвовать в местном самоуправлении, на которые так часто жалуются многие управленцы, является ответом на жесткую руку государственной власти по отношению к местному самоуправлению, на наше неумение работать с людьми, которые и являются источником и субъектом права на местное самоуправление, как об этом сказано в Конституции¹⁷.

Население все больше убеждается в том, что ни реальной власти, ни рычагов воздействия на «власть имущих», ни собственных материально-финансовых ресурсов у него нет, поэтому и участвовать в нынешней «имитации» местного самоуправления особого смысла не видит.

¹⁶ См.: *Миронов Н.* Великое в малом. Местное самоуправление — пятый элемент или пятое колесо модернизации? // Муниц. власть. 2009. № 6. С. 50—51.

¹⁷ См.: *Маркварт Э.* Указ. соч. С. 16.

Воронежский государственный университет

Бялкина Т. М., доктор юрид. наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права

E-mail: tbyalkina@pisem.net

Тел.: 8-908-136-03-26

Voronezh State University

Byalkina T. M., Doctor of Legal Science, Associate Professor, Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: tbyalkina@pisem.net

Tel.: 8-908-136-03-26