

Е. А. Постриганов¹

Владивостокский филиал Российской таможенной академии
Владивосток. Россия

Местное самоуправление в современной России: проблемы и перспективы

Для современной России является весьма актуальной проблема развития местного самоуправления. Это связано с общей экономической ситуацией в стране, системой государственного и муниципального управления. Устранение основных проблем и формирование предпосылок для устойчивого экономического развития – важнейшая задача для российского государства. Решение основных проблем муниципально-го хозяйства способно оказать положительное влияние на экономику страны и ее отношение с другими странами.

Ключевые слова и словосочетания: Россия, община, местная власть, местное самоуправление, органы местного самоуправления, муниципальная власть, муниципальное управление, глава муниципального образования.

E. A. Postriganov

Vladivostok Branch of Russian Customs Academy (VB RCA)
Vladivostok. Russia

Local governance in the present-day Russia: challenges and prospects

The development of the local governance is a pressing problem for the present-day Russia. It is caused by the overall situation in the country's economy, as well as by the state and municipal governance. Solving key challenges and shaping preconditions for the steady economic development are of Russia's priority objectives. Resolving major problems related to the municipal management can positively affect country's economy and its relationships with other countries.

Keywords: Russia, community, authority, local governance, bodies of the local governance, municipal power, municipal management, head of the municipal entities.

Правовое регулирование муниципальной власти, как известно, связано с развитием местного самоуправления, развивающегося на принципах децентрализованной, независимой от государства системы управления. Развитие местной власти в Российской Федерации имеет ряд особенностей и характеризуется определенными обстоятельствами.

¹ Постриганов Евгений Александрович – кандидат политических наук; доцент кафедры теории и истории государства и права Владивостокского филиала Российской таможенной академии; e-mail: eugeneupos@mail.ru.

Муниципальные отношения складываются в русле общегосударственных тенденций и имеют присущие только им одним особенности. Поэтому важно выявить те основные факторы, которые способствуют возникновению местного самоуправления в системе публичной власти государства, проследить их российскую специфику, чтобы попытаться определить вектор дальнейшего развития.

Местное самоуправление, а точнее, местная власть, возникает как самый первый, низовой уровень публичной власти для организации жизнедеятельности местного сообщества. Никто не отрицает, что в основе развития системы власти на местах лежали родоплеменные механизмы управления. Еще до появления государственных отношений, на «бескрайних» просторах нашей страны жили люди на протяжении тысячелетий, не зная о каких-то иных элементах управления, кроме самоуправления внутри общины. Поэтому можно говорить именно о вторичности государственных институтов по отношению к местным органам власти. При этом важно понимать, у них существовали потребности и механизмы их удовлетворения. Внутри общины создавались товары и услуги на принципах либо натурального хозяйства, либо взаимного удовлетворения потребностей. По мере усиления государственных институтов, укрепления суверенитета государства происходит подавление элементов самостоятельности местных сообществ, вплоть до установления полного контроля за их деятельностью со стороны центральной власти государства.

Однако это происходит не везде и не всегда, поскольку государство в лице монархической власти редко стремится брать на себя контроль, а значит, и бремя ответственности, за местными сообществами, справедливо полагая, что есть более важные мероприятия, чем мощение дорог в городах и строительство мостов в сельской местности. Местное управление, так или иначе, выполняет функции государственного управления «на местах». Это либо исполняется непосредственно представителями государства, либо осуществляется в качестве одной из функций органов местного самоуправления.

Предпосылки для возникновения и развития местного самоуправления в современном его понимании складывались на рубеже XVIII–XIX веков. Этому обстоятельству способствовали события, произошедшие во Франции, когда появилась республиканская форма государства. Самое главное, что это государство базировалось на идеях французских просветителей и, в особенности, наполеоновского института. В основе деятельности механизма государства, созданного в начале XIX века в Европе, лежали идеи, основанные на принципах свободного предпринимательства. Другими словами, революция во Франции фактически создала новый тип государства – государства капиталистического, государства либерального. Это обстоятельство приводит к изменениям практически всех сторон

общественной жизни. Например, в мироощущении наиболее прогрессивных представителей европейского общества величие бога было заменено на веру во всевластие человека, а поклонение божественной сущности превратилось в поклонение человеку, его слабостям, страстям и недостаткам. В экономических отношениях, которые, по мнению основоположников марксизма, являются, как известно, базовыми, утвердились принципы конкуренции и максимализации прибыли, прибыли любой ценой и не смотря ни на что. Подобные условия способствовали разорению многих, концентрации капитала в руках немногих и формированию в конечном итоге промышленных, а затем и финансово-промышленных групп. Кто-то на ниве коммерции преуспел больше, выйдя на межгосударственный уровень, кто-то меньше, оставшись «среднячком», а большинство либо постепенно разорились, либо остались на уровне «мелкого» бизнеса.

При этом, как мы помним, деятельность любого коммерческого предприятия в целях своего развития, так или иначе, нуждается в помощи со стороны публичных институтов власти. Более-менее крупные предприятия концентрировались в центральных городах, стремясь заручиться поддержкой своей страны, а иногда и выходя на межгосударственный уровень. Они, обладая финансовыми, организационными возможностями, продвигали своих представителей или сторонников в выборные органы государственной власти, стремились изменить законодательство в интересах своего бизнеса. Муниципальные сообщества для них не представляли существенного интереса. В то же время власти небольших городов и сельских общин также нуждались в финансовых средствах и потому вынуждены были взаимодействовать с небольшими, но весьма многочисленными представителями «мелкого» бизнеса. Таким образом, в XIX веке формируется определенное разделение интересов бизнес-структур в вопросе их взаимодействия с различными уровнями публичной власти.

Развитие местного самоуправления в России происходило, с одной стороны, в русле общеевропейских тенденций, а с другой – под мощным влиянием таких факторов, как климат, большие расстояния и особенности государственной системы управления. Весьма важным фактором, влияющим на организацию системы местного управления, была сельская община. Недостаток пахотных земель, примитивные средства ее обработки способствовали тому, что большая часть крестьянства находилась в условиях натурального хозяйства, а государство этому всячески способствовало, сохраняя крестьянскую общину и, как следствие, формировало кадровый голод для промышленности, препятствовало росту городского населения.

В целом можно констатировать, что экономика России формировала небольшой прибавочный продукт, который в условиях больших пространств и климата требовал особой организации общественных отношений и системы государственного управления. События, произошедшие в мире и самой

Российской империи в конце XIX – начале XX столетий, привели к кризису традиционной государственности и формированию советской хозяйственной системы. Огосударствление практически всей экономической деятельности в советское время привело к уничтожению зачатков местного самоуправления, поскольку, как мы уже отметили, система местного самоуправления базируется на частном предпринимательстве и частной инициативе в экономической и общественной жизни. Трансформация российской экономики в советское время, связанная с резким сокращением сельского населения и бурным развитием городов, прежде всего крупных, также привела к разрушению общинных отношений не только в городах, но и в сельской местности. Вместо общины, основанной на мелком частном землевладении и натуральном хозяйстве, в деревне возникают колхозы, по сути, хозрасчетные хозяйственные организации. Проблемами здесь являются сложная система организации управления и внешняя система принуждения. Если говорить о развитии городского управления в советское время, то оно фактически формировалось государством, поскольку никаких экономических предпосылок для развития муниципального управления в Советском Союзе не существовало.

В условиях жесткого противостояния государства с зарубежными странами ни о каком эволюционном развитии хозяйства речь не могла идти. Мобилизационное строительство промышленности и необходимость использования сельского хозяйства для нужд города требовали организации системы управления по всей вертикали, начиная с самого государства и заканчивая жилищными организациями.

Важно учитывать то обстоятельство, что советская система предполагала монополию на политическую и государственную власть. Здесь можно было «подняться по карьерной лестнице», только полностью принимая официальную идеологию. В то же время активность широких масс направлялась в русло общественной работы, спортивной деятельности, получения образования, культурного развития, туризма (правда, только в границах государства, хотя и это не мало). Запрет на предпринимательскую деятельность приводил к тому, что отсутствовал какой-либо экономический интерес для участия широких слоев населения в системе управления.

Говорить о предпосылках развития местного самоуправления в России можно применительно к рубежу 80–90-х годов XX столетия. В это время происходит либерализация экономической деятельности, появилась возможность частного предпринимательства, как следствие, возникает потребность у бизнеса в поддержке со стороны органов публичной власти. При этом речь идет не о тех бизнес-структурах, которые создавались около государственных предприятий и всячески ими поддерживались, а о частной инициативе граждан, когда реализуются возможности обычного чело-

века, раскрываются его личные и деловые качества, знания и умение успешно организовать и продолжить предпринимательскую деятельность.

В чем специфика мелкого бизнеса? Прежде всего, это услуги, например, предприятия сферы быстрого питания, службы быта и т.д. Успех подобных структур зависит от спроса на их продукцию. Готовность населения и, самое главное, его способность экономически обеспечить спрос зависят от следующих условий: 1) если у населения имеются необходимые финансовые возможности, которые возникают, как правило, в результате более-менее крупного промышленного производства, поставляющего свою продукцию в другие страны или регионы, 2) если люди готовы тратить деньги по месту своего жительства, а не совершать «шопинг вояжи» или иные поездки нетуристического типа в другие страны или регионы.

Деловая активность предпринимательских сообществ, которая способна подпитывать муниципальное самоуправление и формировать элементы гражданского общества, зависит во многом от крупных промышленных структур и связана с ними. Вторым важным фактором, влияющим на предпринимательскую активность, выступают «дешевые» кредиты: стоимость заемных средств должна быть ниже чистой прибыли кредитуемого предприятия. Наконец, развитие «мелкого» бизнеса зависит и от лояльности со стороны властных структур государства. Здесь можно упомянуть различные процедуры лицензирования, контроля и предоставления ресурсов, например, земли под жилищное строительство.

Существенным элементом в развитии местного самоуправления являются правовые основы их деятельности. Еще в 1990 году был принят закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Однако начало становления правовых основ современного института местного самоуправления приходится на 1993 год. Принятая Конституция заложила основные принципы и гарантии осуществления местного самоуправления: независимость от государственной власти, наличие собственных полномочий. Непосредственное правовое обеспечение местного самоуправления получило в федеральных законах 1995 и 2003 годов с общим названием «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Последующее принятие федеральных и региональных нормативно-правовых актов существенно дополнило правовые основы деятельности местного самоуправления в России. Благодаря этому муниципальные образования получили возможность создавать свои органы управления, формировать финансовую и экономическую базу, определять круг своих полномочий, в результате чего стали формально независимыми от государственных органов.

В то же время экономическая слабость муниципальных образований не позволяет говорить о фактической самостоятельности в принятии решений и способности успешного развития. Это приводит к необходимости государственной поддержки муниципальных образований посредством различных безвозмездных перечислений из федерального и региональных бюджетов, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и иные средства финансовой помощи.

Отметим, что формальная независимость муниципальных образований в вопросах формирования органов местного самоуправления, как правило, приводит к тому, что в результате выборов в органы местной власти у руля становятся люди, не всегда способные к управлению муниципальным хозяйством. Как следствие, в системе муниципального управления зачастую отсутствует стратегия развития муниципальных территориальных систем, принимаемые самостоятельные решения приводят к снижению деловой активности в поселениях, сокращению доходной части муниципального бюджета и, зачастую, к бессмысленным или противозаконным расходам. В этой связи можно отметить, что со стороны органов федеральной власти постоянно прилагаются усилия по повышению эффективности и финансовой самостоятельности муниципальных образований. В частности, именно данным обстоятельством была вызвана необходимость принятия нового федерального закона о местном самоуправлении в 2003 г.

Проблема местного самоуправления освещена и в ежегодном Послании Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию в 2013 г., в котором поднимался вопрос о современном состоянии местного самоуправления в России. Коснувшись низкой эффективности деятельности органов муниципальной власти и отстраненности населения от реального участия в местном самоуправлении, он поставил задачу уточнения общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах [1].

В результате, весной 2014 г. Государственной Думой России были внесены поправки в Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», которые предполагают необходимость в достаточно сжатые сроки субъектам Российской Федерации изменить механизм формирования органов местного самоуправления. Также перераспределяются полномочия местных органов власти и их финансовые обязательства.

До внесения поправок ч. 2 ст. 36 Закона о местном самоуправлении 2003 г. определяла, что глава муниципального образования может возглавлять либо представительный орган муниципального образования, либо местную администрацию (за исключением поселений с численностью населения менее 1000 человек). Глава муниципального образования в соот-

ветствии с нормами указанной статьи может избираться жителями на муниципальных выборах либо депутатами представительного органа муниципального образования из своего состава. В том случае, если глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования, он возглавляет данный орган, являясь его председателем. Если глава муниципального образования избран населением непосредственно, он либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию. Выбранная процедура наделения полномочиями главы муниципального образования должна была быть прописана в Уставе муниципального образования.

В большинстве муниципальных образований России глава избирался непосредственно населением и возглавлял исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления. В некоторых городских округах действует система, при которой глава муниципального образования возглавляет Городскую Думу, а муниципальной администрацией руководит лицо, назначаемое на должность главы администрации города по контракту, заключаемому по результатам конкурса. Подобная практика сложилась в городах Екатеринбург, Тюмень, Курган, Брянск, Казань, Омск, Челябинск. Похожую процедуру наделения полномочиями главы муниципальной администрации можно встретить в США, Германии, Голландии и т.д. Здесь данное должностное лицо называется «сити-менеджер».

В конце 2014 г. в Законодательном Собрании Приморского края был принят законопроект «О сроке полномочий представительных органов и глав муниципальных образований Приморского края, порядке формирования дум муниципальных районов и порядке избрания глав муниципальных образований Приморского края». В случае его принятия на территории Приморского края в муниципальных образованиях органы местного самоуправления будут формироваться следующим образом. «Представительный орган муниципального района избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Глава поселения избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и возглавляет местную администрацию. Глава городского округа, глава муниципального района избирается думой городского округа, думой муниципального района из своего состава и исполняет полномочия ее председателя. Местной администрацией городского округа, муниципального района Приморского края руководит лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. Срок полномочий представительных органов и глав муниципальных образований составит 5 лет» [2].

Таким образом, в результате реформы:

- 1) глава администрации перестанет заниматься представительскими функциями и сосредоточит свои усилия на реализации хозяйствующих полномочий;
- 2) муниципальный бюджет перестанет нести бремя расходов на организацию данных выборов;
- 3) произойдет снижение политической ангажированности и осуществления популистских расходов муниципальных бюджетов накануне очередных выборов;
- 4) снизится зависимость деятельности администрации муниципального образования от населения и, напротив, возрастет его зависимость от депутатов муниципального образования и руководства субъекта.

В то же время реформа не гарантирует создание эффективной, ориентированной на интересы жителей муниципалитета системы местного управления, поскольку требует наличия определенных условий: особой политической культуры, системы подготовки профессиональных кадров сити-менеджеров, определенного уровня правовой культуры.

В целом, без внесения изменений в Конституцию страны местное самоуправление как бы «встраивается в вертикаль власти». Руководство субъекта федерации получает больше возможности влиять на политику муниципальных образований [3].

Реформа системы органов местного самоуправления предполагает также наделение субъектов правом введения двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах.

Наконец, поправки к Закону о местном самоуправлении 2003 г. затрагивают вопрос перераспределения части финансовых полномочий от поселений к муниципальным районам. Предпринимаемые изменения в законодательстве предполагают преимущественно перераспределение полномочий в системе органов местного самоуправления. Если же государство заинтересовано в реальном развитии местного самоуправления в Российской Федерации, необходимы кардинальные изменения в системе организации промышленного производства, принципов развития финансовой деятельности, а также реформа в системе управления земельными отношениями.

Развитие мелкого предпринимательства не способно существенно увеличить экономические показатели государства, но может значительно повлиять на отношения в социальной сфере, предоставив определенную помощь в увеличении доходов многих, в том числе социально уязвимых слоев населения (предоставив работу студентам, инвалидам, пенсионерам), снизить уровень преступности и значительно оздоровить психологический климат в обществе.

В том случае, если бюджеты муниципальных образований будут формироваться в значительной степени от налогов небольших коммерческих предприятий, а не государственных дотаций и иных форм помощи, это создаст необходимые условия для развития реального самоуправления. В противном случае, существуют все условия для расширения государственного влияния на данный уровень власти.

-
1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. – 12 декабря 2013 г. – № 282.
 2. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: пояснительная записка к проекту Федерального закона [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=469827-6&02>.