

**О.Б. Алексеев**

**О.И. Генисаретский**

**П.Г. Щедровицкий**

## **МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ: МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**



В 1998 г. исполнилось три года с момента вступления в силу федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Безусловно, это – весьма незначительный срок, особенно по сравнению с предшествовавшими 80 годами разрушения естественной среды наших городов и традиций самоуправления граждан. Но мы вполне можем использовать его как повод, чтобы задуматься если не о результатах, то о направлении муниципального строительства в нашей стране.

Отправными точками предлагаемого исследования послужили два концептуальных положения, справедливо считающихся аксиоматическими при оценке любых муниципальных технологий: во-первых, знаменитое определение города как агломерации людей, данное Ле Корбюзье, и, во-вторых, историко-социологическое представление о городе как социальной основе и опоре гражданского общества. Анализируя проблемы местного самоуправления, мы исходили из того, что если на самом деле принимать гражданское общество как ценность и цель общественной эволюции, если стремиться к развитию не только промышленности и рынка, но и городов, городских сообществ, то формирование системы местного самоуправления следует оценивать в качестве ключевого фактора, способного привести в движение весь человеческий капитал России.

Становление местного самоуправления и гражданского общества – это один и тот же процесс, но рассматриваемый под разными углами зрения. То, что при страновом подходе выглядит как гражданское общество, при муниципальном предстает как местное самоуправление. Между гражданским обществом и местным самоуправлением существуют отношения *коэволюции*, т.е. одно развивается лишь в меру развития другого. Местное самоуправление – не просто "совокупность однородных юридических норм" (как его определяют юристы), но институт, встроенный в конкретную социальную ткань общества.

К сожалению, приходится констатировать, что, несмотря на довольно интенсивные попытки осознания сути самоуправления в гражданском обществе, за первые три с лишним года государственно-муниципального строительства наша страна все еще не вышла за рамки организационно-

административной и организационно-экономической проблематики. И тому виной не одни финансовые и правовые затруднения. Не вызывает сомнений, что даже при смягчении всем известных организационно-технических сложностей до реального создания системы местного самоуправления может оказаться столь же далеко, как и сегодня.

Мы считаем, что основными причинами, препятствующими становлению в России местного самоуправления, являются недоверие к гражданским ценностям, правовой нигилизм, отсутствие социальной сплоченности и доверия в обществе, закрытость власти для населения, непонимание значимости местного самоуправления. За время, прошедшее со дня принятия Закона, никто из политических лидеров и руководителей государства ни разу не говорил о местном самоуправлении как о пути формирования гражданского общества, ни разу не упомянул о государственной политике в отношении городов, об изменении требований к практике государственного управления в связи с процессом становления местного самоуправления, о прозрачности межбюджетных отношений разного уровня, о гуманитарных технологиях решения городских проблем, о человеческом и культурном потенциале городских сообществ. Все это заставляет усомниться в том, что в нашем обществе есть необходимые условия для быстрого и успешного развития местного самоуправления.

**Государственное  
строительство и  
местное  
самоуправление**

Одним из самых сложных и критических вопросов, вставших перед Россией в ходе государственного строительства, является разграничение предметов ведения и объемов полномочий федерального центра, субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Очевидно, что без решения этого вопроса невозможно становление и эффективное функционирование любого из упомянутых уровней государственного управления. Более того, именно в отсутствии сколько-нибудь внятного ответа на него и кроются истоки нынешнего системного кризиса государственной власти.

Сегодня в сознании руководителей федеральных министерств и ведомств, региональных правительств и, как ни странно, некоторых органов местного самоуправления все еще сохраняется представление, что единственно правильной формой властных отношений в обществе остается административно-управленческая вертикаль. Нормативно-правовые средства управления, позволяющие согласовывать цели и интересы различных социальных групп (и субъектов деятельности), осваиваются крайне медленно. В практике государственного управления по-прежнему доминируют силовые методы решения конфликтов, косвенным образом восстанавливающие формально отсутствующую иерархическую систему. Одновременно все более отчетливо проявляется желание органов управления субъектов Федерации закрепить за главами местного самоуправления функции хозяйственников, отказав им в праве на подобающее место в политической и духовной жизни местного сообщества. Там, где глава муниципального образования не ограничивается ролью "младшего брата губернатора", конфликт между ним и губернатором – с привлечением всех возможных средств давления – неизбежен.

В подобной ситуации неудивительно, что ни одна из ветвей власти и тем более исполнительный федеральный орган не в состоянии однозначно определить, что такое "отдельное государственное полномочие", какое место оно занимает в системе государственного управления и как реализуется, будучи одновременно и объектом, и средством управления. В результате независимые уровни управления лишаются возможности (и необходимости) самостоятельно ставить цели социально-экономического развития, соотнося их с целями государства и общества в целом.

**Принцип субсидиарности как основа процесса разделения полномочий.** В европейской практике социально-территориального управления распределение и перераспределение полномочий между управленческими органами разных уровней – федерального, регионального и местного – описывается понятием субсидиарности. В современной трактовке данное понятие, восходящее еще к средневековому городскому праву, отражает непрерывность процесса перераспределения полномочий между управленческими органами разного уровня. В условиях динамичного развития общества распределение полномочий уже нельзя мыслить как статичное качество организационно-управленческих структур. Из однократного, раз и навсегда установленного положения вещей оно превращается в процесс управления полномочиями, обеспечивающий устойчивое и регулируемое состояние механизма государственной власти, включающего в себя и уровень местного самоуправления.

Собственно говоря, само появление местного самоуправления в структуре государственной власти связано с необходимостью реализации фундаментального принципа эффективности управления – сокращения административной дистанции между органом, принимающим решение, и сферой действия этого решения. Такое сокращение обеспечивает более точную фокусировку решения, оптимизацию расходов на его исполнение и реальное достижение стратегически планируемых результатов. Иными словами, перераспределение функций в рамках конкретных полномочий и предметов ведения должно осуществляться на основе оценки того, какой уровень управления наиболее приближен к сфере реализации каждой управленческой функции. В идеале, вышестоящие органы (федеральные или субъекты Федерации) не должны вмешиваться в дела местных сообществ, если эти сообщества в состоянии компетентно решать свои проблемы сами.

Подобный подход нашел отражение и в законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Согласно ст. 6 этого закона, "муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти". Данное положение полностью отвечает идее субсидиарности и основано на понимании того, что местные условия и обстоятельства не только различны, но и изменяются с течением времени, и потому объем предоставляемых населе-

нию услуг, равно как и объем функций местных органов управления, должны соответствовать меняющимся потребностям и условиям, учитывать местные требования и пожелания. При этом подразумевается, что в практике перераспределения полномочий и предметов ведения между субъектами Федерации и органами местного самоуправления объем функций (и предметов ведения) последних должен дифференцироваться по субъектам Федерации.

Можно сказать, что мы приблизились к осознанию идеи субсидиарности как актуальной задачи государственного строительства<sup>1</sup>. В то же время следует отдавать себе отчет, что заложенная в этой идее готовность всех уровней управления делиться властью и обмениваться полномочиями еще не стала в России ни нормой права, ни предметом общественного соглашения. Идея субсидиарности относительно хорошо работает при перераспределении полномочий и соответствующих финансовых средств между Федерацией и ее субъектами, но фактически перестает действовать на уровне взаимоотношений между субъектами Федерации и местным самоуправлением.

На практике мы чаще всего наблюдаем стремление к максимальной концентрации власти на ее верхних этажах с целью проведения решений, выгодных и удобных прежде всего тем, кто представляет эту власть в конкретных учреждениях. Например, Министерство финансов препятствует отражению в бюджетах разного уровня расходов на исполнение отдельных государственных полномочий, стыдливо пряча их в трансферты субъектам Федерации, а те, в свою очередь, манипулируют долями федеральных налогов и налогов субъектов Федерации, закрепленными за бюджетами муниципальных образований.

С правовой точки зрения мы сегодня находимся только на пути к формированию гибкой многоуровневой системы управления, к признанию ее возможностей и преимуществ и отходу от принципа "все или ничего", характерного для властной вертикали советского периода. Если же говорить о реальной жизни, то здесь мы в лучшем случае имеем дело с административным рынком и бюрократическим торгом представителей разных уровней управления.

Опыт развитых стран недвусмысленно свидетельствует о том, что сильное государство – это государство с высокой степенью децентрализации полномочий. Наша страна, как еще раз показали события лета-осени 1998 г., полностью интегрирована в мировую систему. Такое положение не оставляет нам выбора: внутригосударственное устройство России должно соответствовать тенденциям мирового развития.

Освоение практики контролируемого перераспределения полномочий на основе субсидиарности требует содержательного правового толкования понятий "предметы ведения", "полномочия" и "функции управления". Именно четкое понимание содержания данных понятий способно открыть дорогу к решению задачи перераспределения "отдельных государственных полномочий", их продвижения по уровням управления в зависимости от изменения политической и социально-экономической ситуации в стране.

<sup>1</sup> Заметим, что, говоря о государственном строительстве, мы имеем в виду сквозную субсидиарность, распространяющуюся на все уровни и измерения власти, а не только между различными ветвями власти на федеральном уровне, дебаты о котором приобрели предельную остроту в обстановке острейшего системного кризиса августа-сентября 1998 г.

Оставаясь в правовых рамках управления, можно лишь констатировать необходимость повышения общей культуры в вопросах государственного строительства, тем более что представления экспертов, политиков и управленцев о том, как полномочия должны распределяться по уровням управления, чаще всего не отвечают принципу субсидиарности. Соответственно, нужна широкая дискуссия о сути и путях реализации этого принципа в государственном управлении. Такая дискуссия будет способствовать расширению политического кругозора всех ее участников и, тем самым, содействовать созданию дееспособного, сложноорганизованного правового государства, основанного на гражданских ценностях.

**Законодательное регулирование вопроса о передаче и исполнении отдельных государственных полномочий.** Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет, что "наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля над органами местного самоуправления в осуществлении отдельных государственных полномочий определяется соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации" (ст. 6, п. 4). Согласно данному положению, на основе соответствующих законов государственные органы заключают с органами местного самоуправления договоры и соглашения о передаче конкретных полномочий, в которых указываются: цель и сроки передачи; взаимные обязательства и ответственность сторон; материальные и финансовые средства, направляемые для выполнения переданных полномочий; формы контроля и отчетности по исполнению переданных полномочий; порядок отзыва переданных полномочий.

Упомянутый Закон также предполагает отражение в местном бюджете обязательств по исполнению отдельных государственных полномочий: "В доходной и расходной частях местных бюджетов отдельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов Российской Федерации" (ст. 36, п. 3). В Законе фиксируется, что: "1. Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматривается соответственно в федеральном бюджете, в бюджетах субъектов Российской Федерации. 2. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются в пределах переданных им в качестве компенсации средств" (ст. 38).

Таким образом, закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" обеспечивает минимально необходимые нормативно-правовые условия для появления государственных полномочий как реальности управления и взаимодействия всех уровней власти. В том же направлении действуют федеральный закон о государственных полномочиях и аналогичные законы субъектов Федерации, заключение договоров о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, отражение в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Федерации расходов на исполнение органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, отражение исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления в местных бюджетах. Не хватает немного – описания процедур передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления и бюджетной классификации, предполагающей выделение расходов по передаче и исполнению отдельных государственных полномочий строками в бюджетах разного уровня.

В письме Министерства финансов № 02-08-09 от 29.01.98 за подписью заместителя Министра В.Б. Христенко указывается, что "при формировании межбюджетных отношений необходимо иметь в виду, что государственными полномочиями, переданными органам местного самоуправления, являются полномочия, не отнесенные к вопросам местного значения в соответствии со статьей 6 "Предметы ведения местного самоуправления" Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В то же время существующая бюджетная классификация не выделяет расходов по исполнению отдельных государственных полномочий. Не менее показательным, что Концепция реформирования межбюджетных отношений, подготовленная Правительством РФ, не содержит упоминаний о государственных полномочиях как объекте государственного регулирования.

Все это вынуждает сделать вывод: государственные полномочия как факт государственного управления и важнейшее средство регулирования устойчивости государственной системы в целом по-прежнему отсутствуют. Анализ существующей законодательной базы по вопросам передачи и исполнения отдельных государственных полномочий показывает, что органы местного самоуправления не освобождаются от исполнения государственных функций, связанных с предоставлением услуг или льгот населению, вне зависимости от того, оформлены они соответствующими законами и договорами или нет. Органы местного самоуправления могут быть освобождены от исполнения решений органов государственной власти лишь в том случае, если эти решения приняты в текущем бюджетном году и влекут за собой дополнительные расходы местного бюджета. При этом органы местного самоуправления не могут рассчитывать на компенсацию расходов по фактическому выполнению дополнительных функций в качестве государственных полномочий, если такие функции не были отражены в бюджетах всех уровней и подтверждены соответствующими договорами и законами.

Практика государственного управления и политическая реальность недвусмысленно свидетельствуют о том, что никакое пакетное решение вопроса об отдельных государственных полномочиях не осуществимо. Здесь необходимо значительное число согласованных решений. Как представляется, ключевую роль в этом могут сыграть законы о бюджете и о бюджетной классификации в РФ, деятельность Федерального казначейства, единая система статистики – но только в том случае, если будут отрегулированы взаимоотношения всех уровней власти.

**Муниципальное управление и исполнение отдельных государственных полномочий.** Анализ практики местного самоуправления в европейских государствах показывает, что при обострении финансовой ситуации основная тяжесть по выполнению социальных обязательств государства обычно падает на органы местного самоуправления. И наша страна здесь не исключение. Фактически все муниципальные образования России несут сегодня расходы по исполнению решений федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации без какой-либо финансовой и материальной компенсации с их стороны. Ничем не ограниченный волюнтаризм органов государственной власти субъектов Федерации, стремящихся переложить бремя социальных расходов на органы местного самоуправления, приводит к парадоксальным ситуациям. Администрация Приморского Края сочла, например, что выплата пенсий – функция органов местного самоуправления. (Показательно, что правительство РФ самоустранилось от вмешательства в подобные конфликты, ошибочно полагая, что их разрешение не входит в его компетенцию.) Если добавить к этому те расходы, которые муниципальные образования принимают на себя добровольно (оплата статистической информации, предоставляемой государственными агентствами, поддержка органов внутренних дел посредством формирования целевых внебюджетных фондов и др.), то неудивительно, что подавляющее большинство муниципальных образований имеет сегодня непокрытый дефицит, достигающий 100 % доходной части бюджета.

Кредиторская задолженность муниципальных образований связана прежде всего с тем, что муниципальные органы власти не могут игнорировать повседневные потребности населения. Часто объем и границы таких потребностей определяются на основе критериев, сложившихся еще в советское время. Но если тогда многие социальные расходы финансировались по линии ведомств через соответствующие предприятия, то теперь они полностью легли на плечи органов местного самоуправления.

Поскольку рассчитывать на получение компенсаций по расходам, понесенным органами местного самоуправления вследствие фактического исполнения государственных полномочий (не говоря уже о расходах, принятых на себя добровольно), нельзя, значительную часть муниципальных образований уже сегодня можно было бы объявить банкротами. Более того, расчеты показывают, что даже при проведении всех возможных организационных мероприятий по сокращению бюджетных расходов большинству муниципальных образований не удастся сверстать бездефицитный бюджет.

Из этого следует, что финансовая самостоятельность муниципальных образований пока государством не гарантируется.

При анализе вопроса о передаче отдельных государственных полномочий невольно возникает сравнение с практикой взаимозачетов в экономике. Внешне все выглядит законно, однако содержание самого процесса неправовое. Подобно тому, как хозяйственник манипулирует ликвидностью взаимозачета, бюрократ манипулирует правами, ответственностью и бюджетными нормативами при передаче полномочий.

Органы власти всех уровней приступили к разработке новых бюджетов, однако надежд, что в 1999 г. удастся устранить финансовую несправедливость по отношению к муниципальным образованиям, пока нет. Ведь до сих пор законодательно не определены многие ключевые вопросы формирования местного бюджета:

- не установлены минимальные государственные социальные стандарты, что лишает муниципальные образования возможности сформировать минимальный местный бюджет;

- не действуют долгосрочные нормативы формирования доходной части местных бюджетов;

- ни в одном субъекте Федерации не созданы фонды финансовой поддержки муниципальных образований.

Самым простым (хотя вряд ли осуществимым) выходом из положения было бы изменение позиции органов государственной власти, их согласие на добровольную компенсацию хотя бы части дополнительных расходов муниципальных образований. Другой путь: специфицировать и классифицировать все расходы, которые несут органы власти в государстве, в единой бюджетной классификации, создав максимально прозрачный бюджет. Как бы то ни было, дилемма – банкротство или реальная ликвидация дефицита местного бюджета – должна быть разрешена.

**Социальные и  
экономические  
перспективы  
развития  
местного  
самоуправления**

Большая часть отечественных публикаций о местном самоуправлении посвящена вопросам муниципального права либо нормативно-правовой базе местного самоуправления, оцениваемой с точки зрения ее соответствия нормам Конституции РФ, закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" или Европейской хартии о местном самоуправлении. Куда меньше внимания уделяется реальному состоянию местного самоуправления, тому, как оно действует в качестве системы социальных институтов, как эти институты вписаны в социально-институциональную ткань нашего общества, как они функционируют в ней. А ведь для жизнедеятельности городов и их обитателей важна не столько формально-юридическая проработанность правовых основ местного самоуправления, сколько то, в какой мере уже принятые правовые нормы реализуются в практике управления и социальной политике. В какой степени управленческая практика ориентирована на использование человеческих ресурсов города, насколько она опирается на хозяйственные и гражданские инициативы населения.



<sup>2</sup> В отечественном социологическом языке понятия "корпоративность" и "корпорация" имеют несколько значений. Корпорации называют как большие и сильные промышленные, банковские или управленческие структуры с развитой нормативной организацией и административным управлением, так и организационно не оформленные сообщества лиц, обладающих общими деловыми, профессиональными, социальными или культурно-ценностными интересами. На наш взгляд, вполне уместно говорить и о городских корпорациях, имея в виду сообщества лиц, принимающих ответственные решения и оказывающих заметное влияние на положение дел в городе. В настоящее время городские корпорации как специфическая социальная реальность институционализированы весьма слабо, а мнения и решения их лидеров, как правило, остаются скрытыми от общественности. Поэтому население, следуя за американскими фильмами, обычно называет подобные сообщества "мафией", а политологи — "элитами", участниками "административного рынка". Ни одна из этих номинаций не отражает сути дела.

Социологический анализ гражданских и демократических институтов развитых стран показывает, что непременным условием их эффективности является значительная *социальная сплоченность*, высокий уровень *доверия населения власти*, ориентация на социальный, культурно-образовательный и *человеческий капитал* городов. К сожалению, приходится констатировать, что в нашей стране институт местного самоуправления — как базовая ценность и опора государственно-политического устройства России, как ресурс улучшения условий жизни народа — не принят ни населением, ни большинством органов власти субъектов Федерации, ни даже многими муниципальными органами. Мы полагаем, что такое положение вещей в немалой степени объясняется неформальностью собственности муниципальных образований (прежде всего в отношении земли), отсутствием у них права регулировать использование недвижимых объектов собственности, расположенных на их территориях. А без этого не может быть реализован важнейший принцип местного самоуправления — организация жизни по месту жительства.

**Местное самоуправление и развитие корпораций.** При всей запутанности бюджетной и финансовой систем нашего государства очевидно, что наиболее действенным средством контроля над финансовыми потоками в стране остается контроль над деятельностью финансово-промышленных и финансово-политических корпораций<sup>2</sup>, складывающихся на федеральном и региональном уровнях. Но в России набирает силу и процесс образования корпораций на местном уровне. В связи с этим возникает вопрос о необходимости его управленческого освоения.

Хотя формирование местных корпораций еще только началось, уже сейчас можно говорить о существенном отличии их интересов и механизмов функционирования от соответствующих интересов и механизмов функционирования общероссийских и региональных корпораций. И дело тут не столько в объемах ресурсной базы корпоративных структур, сколько в ее специфике. Есть основания полагать, что главными ресурсами роста местных корпораций будут:

- городская недвижимость, городская инфраструктура (включая развитие систем обслуживания и благоустройство территории);
- возрастающий спрос населения на элементы повседневной жизни, отвечающие современным цивилизационным стандартам;
- социальная сплоченность местного сообщества, обусловленная единством традиций и культурного наследия;
- повышение образовательного уровня членов местного сообщества.

Усилению роли местных корпораций объективно способствуют специфика деятельности муниципальных администраций и позиция глав муниципальных образований. Проблема даже не в том, что внимание местных руководителей преимущественно концентрируется на вопросах финансово-бюджетной обеспеченности, а в том, что улучшение бюджетного положения во многих случаях рассматривается исключительно с точки зрения *перераспределения* средств федерального и регионального бюджетов

в пользу муниципальных образований (и стоящих за ними финансово-политических, а иногда и криминальных корпораций).

Одним из возможных сценариев дальнейшего развития корпораций местного уровня является их технологическая, финансово-экономическая, кадровая либо информационно-образовательная интеграция в федеральные и региональные корпоративные структуры, хотя допустимы и иные (даже конфликтные) формы взаимодействия. В любом случае в ближайшее время этот процесс вряд ли обретет отчетливую социально-приемлемую или, тем более, институционально-правовую форму. Скорее всего, еще довольно долго он будет оставаться "в тени" неформализованных и нормативно неоформленных отношений, в том числе с криминальным оттенком. Однако выход на публичную поверхность общественной жизни корпоративных структур, определяющих характер социальной ткани общества, неостановим. И весь вопрос в том, как местное самоуправление справится с задачей установления здоровых и социально-плодотворных отношений между корпоративным и гражданским измерениями своего бытия.

В этих условиях лидерам и идеологам местного самоуправления необходимо найти пути сохранения и всемерного развития инициативного *гражданского участия* населения в решении разнообразных вопросов жизни города – не только сегодняшней, униженной до забот о выживании, но и той, которая может возникнуть в ходе проектируемого городского развития и которая отвечает представлениям о человеческом достоинстве.

**От дефицитного – к нормативно-расчетному муниципальному бюджету.**

Сегодня всерьез обсуждается вопрос о возможности банкротства муниципальных образований и введении "внешнего", государственного, управления в тех муниципальных образованиях, которые не способны эффективно использовать собственные средства и дотации государства. Не свидетельствует ли подобная постановка вопроса о глубочайшем непонимании социальной природы города, городской жизни и специфики местного самоуправления? Может ли вообще несостоятельность лиц, ответственных за управление городом, или финансово-экономическая неэффективность системы городского управления служить основанием для процедуры банкротства? Не должен ли сам факт неполадок в управлении муниципальными образованиями ускорить разработку минимальных государственных социальных стандартов их финансовой обеспеченности?

Наконец-то появился приемлемый проект закона на эту тему. А это значит, что формирование нормативно-расчетного федерального бюджета сейчас уже не представляет столь неразрешимой задачи, как прежде, и переход к системе финансовых нормативов возможен в самое ближайшее время. Не менее важным является и переход к нормативно-расчетному муниципальному бюджету, реальному бюджетному планированию в муниципальном управлении. Решение проблемы вывода муниципальных образований из финансового кризиса во многом зависит от того, когда это будет сделано.

Закон о финансовых основах местного самоуправления, который мы, с одной стороны, не устаем критиковать, а с другой – забываем использовать, предоставил муниципалитетам право брать кредиты. Конечно, чтобы получить кредиты, нужно завоевать доверие инвесторов, что весьма не просто, особенно в той ситуации, которая сложилась сегодня на российском фондовом рынке. Пока такое доверие будет завоевано, придется, вероятно, пережить не одно разочарование. В любом случае важно помнить, что небогатому заемщику деньги дают исходя из того, как он распоряжается тем, что уже имеет, какое залоговое обеспечение может предоставить.

Одновременно необходимо проводить такую правовую политику, которая была бы направлена на защиту интересов местных сообществ.

**От квазиприватизации городского хозяйства – к муниципальному заказу.**

В экономической жизни страны сегодня фактически реализуются две формы приватизации – *открытая*, сопровождающаяся юридическим оформлением прав собственности, и *скрытая (квазиприватизация)*, выражающаяся в присвоении прав хозяйственного распоряжения и извлечения прибыли без изменения формы собственности. Последняя процветает и в муниципальном секторе экономики. К функциям, которые наиболее часто подвергаются квазиприватизации, относятся: управление муниципальным имуществом, архитектурно-градостроительная деятельность, капитальное строительство, общественный транспорт, жилищно-коммунальные услуги. Именно с целью квазиприватизации в городах создается множество муниципальных учреждений и предприятий, а в структурах администраций сугубо управленческим подразделениям предоставляются права юридических лиц. Через них проходит распределение значительных бюджетных средств, на их счета поступают доходы местного бюджета, поборы с населения в виде оплаты услуг и штрафов. Указанные средства часто не отражаются в доходах бюджета и распределяются внутри подразделений, что в конечном итоге влечет за собой утрату всякого контроля над ними.

Все это приводит к постоянному росту злоупотреблений, резкой оппозиции со стороны руководителей муниципальных органов какому-либо порядку, прозрачности местных бюджетов, сокращению расходов. Финансовые потери от подобной практики составляют, по нашим оценкам, до 20 % расходной части бюджета.

Выходом из создавшегося положения является развитие системы *муниципального заказа* как единственной в муниципальном образовании формы расходования средств местного бюджета. Там, где органы местного самоуправления идут по этому пути, перестав надеяться на федеральные и региональные власти (учитывая всю сложность отношений с ними) и сделав упор на собственные силы, результаты не заставляют себя долго ждать. Ибо там достигается *основная цель* городского управления – *восстановление и укрепление управляемости* на местном уровне.

**Местное самоуправление и собственность.** Анализ знакомых нам пока лишь понаслышке конкурентных отношений между европейскими городами показывает, что в соревновании городов выигрывают те, в которых реализу-

ется *политика информированного согласия* и где жители оказывают поддержку начинаниям властей. О том же свидетельствует и пока еще скромный российский опыт. Становится все более очевидным, что общественная и деловая активность жителей непосредственно отражается на состоянии городских бюджетов. Столь же очевидным является и тот факт, что не имея собственности, которую хотелось бы приумножить, городской (как, впрочем, и сельский) житель по-прежнему будет отчужден от места своего проживания.

На сегодня *городская недвижимость* – один из немногих реальных ресурсов роста финансовой самостоятельности муниципальных образований. Однако в настоящий момент доли доходов от недвижимости в городских бюджетах в лучшем случае приближаются к отметке в 10 %, что в несколько раз ниже, чем на Западе. Не вызывает сомнений, что для многих крупных городов даже при нынешнем уровне деловой активности эта доля могла бы быть значительно выше, чем нынешние 7–8 % доходной части бюджета.

Развитие рынка недвижимости и освоение инструментов воздействия на него, прежде всего земельной ренты, – важнейшие средства регулирования экономических отношений на территории муниципальных образований, а также перераспределения различных видов деятельности между городами.

**Города:  
социально-  
пространствен-  
ное измерение**

Формирование сети современных городов в Европейской части, на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке является неременным условием сбалансированного развития России как мировой державы. Только такая *каркасная структура городов* способна обеспечить геополитические интересы нашей страны и вернуть ей положение, подобающее современному развитому государству. Однако, к сожалению, процесс осознания важности создания подобной каркасной структуры идет у нас очень медленно. Не исключена возможность реализации в России уже устаревшей структурной модели с одним финансово-политическим центром, с одним цивилизационным, т.е. градообразующим, полюсом, что, на наш взгляд, было бы убийственно для будущего страны.

***Городская политика как условие становления местного самоуправления.***

За последнее десять-пятнадцать лет к пониманию особой значимости городов пришли все развитые страны. В Европейском союзе городская политика стала одним из важнейших направлений региональных программ. Нам также необходимо как можно быстрее поставить *вопрос о роли городов в развитии современной России*. Этот вопрос пока еще остается на периферии общественного и профессионально-управленческого сознания, однако его нельзя ни недооценивать, ни игнорировать.

Известно, что большая часть населения нашей страны проживает в городских поселениях, что именно население крупных городов в 1996 г. поддержало – в лице Б.Н. Ельцина – курс реформ. Но, в отличие от финансово-политических и финансово-промышленных корпораций, вложивших

свои деньги в выборы Президента, избиратели-горожане не получили взамен ничего, и поэтому вопрос об их электоральных предпочтениях на предстоящих президентских и думских выборах в настоящее время остается открытым.

Ни для кого не секрет, что именно города являются донорами федерального и региональных бюджетов, что в них сосредоточены основные ресурсы развития страны. Чем крупнее город, тем больше у населения возможностей для широкого выбора форм поведения, укладов жизни и видов деятельности.

В советский период город был по сути дела обречен на политику, подчиненную интересам промышленного производства. Нельзя сказать, чтобы экономика страны от этого сильно выиграла. В настоящее время ситуация с городской политикой начинает меняться, и в городах, в том числе благодаря особой роли местного самоуправления в системе государственной власти, постепенно возрождается свойственный им от природы дух инновационного развития.

Проблема сегодня – в создании условий для формирования новой для России поселенческой структуры, в проведении четкой и согласованной *общенациональной политики в отношении городов*.

Вместе с переходом от индустриального к постиндустриальному типу общественной эволюции стало меняться и отношение к урбанизации. Степень урбанизированности страны измеряется теперь не столько долей городского населения, сколько шириной распространения той модели городского образа жизни, которая ранее была характерна только для крупных городов.

Совершенствование транспортных и телекоммуникационных систем, сервисного обслуживания и повсеместное проникновение массовой культуры создали предпосылки для сквозной *сервализации жизни*<sup>3</sup>. Спрос на элементы образа жизни, отвечающего современным цивилизационным стандартам, превращается в одну из основных системообразующих сил развития общества. Искомая ныне политика пространственного развития и стратегия проектирования систем расселения должны опираться на удовлетворение этого специфического *цивилизационного спроса*, в той или иной мере присущего, как показывают данные социально-экономических исследований, всем без исключения слоям населения и составляющего основу социальной однородности населения. Опора гражданского общества – "средний класс" – в современных условиях формируется по отношению не к средствам производства, а к цивилизационным стандартам образа жизни.

Разумеется, данное обстоятельство не отменяет факта социального расслоения населения, неравенства доходов и собственности, определяющих возможности роста благосостояния и достижения желаемых качеств жизни. Аналогичным образом, переход к постиндустриальной модели не устраняет необходимости *доиндустриализации* депрессивных секторов экономики и *доурбанизации* депрессивных регионов страны. Однако в стратегическом отношении игнорировать мотивационные ресурсы цивилизационного спроса означало бы потерю важнейшего ориентира перспективного развития.

<sup>3</sup> Под *сервализацией* понимается процесс расширения числа потребностей людей, удовлетворяемых путем обращения к системе обслуживания.

**Необходимость взаимовыгодного пространственного соразвития муниципальных образований.** Понятно, что Россия – это не только крупные города, но и сотни средних и малых городов со своим укладом жизни. Именно малые города, в наибольшей степени привязанные советской городской политикой к какому-то одному предприятию, оказались в последние годы в ситуации глубочайшего кризиса. Ведь сегодня (как свидетельствует, в частности, фактическое фиаско концепции технополисов во многих странах мира) любая ярко выраженная, однобокая специализация становится скорее недостатком города, чем его достоинством.

Безусловно, большинство средних и малых городов нуждаются в серьезной реструктуризации экономического потенциала, во включении их (в качестве поддерживаемых элементов) в федеральную или региональные инфраструктуры. Ибо малый город, как правило, является важным передаточным звеном в системе перераспределения производительных сил, источником обновления для крупного города. Не следует забывать, что процесс обновления больших городов – это не только движение в сторону дальнейшего укрупнения, втягивания новых производств и рынков. Целый ряд видов деятельности будет уходить из больших городов в более мелкие по причине высоких издержек производства, обусловленных самой природой крупного города.

В то же время необходимо учитывать и тот факт, что именно крупные города способны стать потребителями продукции малых городов и оттянуть на себя избыточное население, численность которого неизбежно резко увеличится после реформы земельных отношений.

Иными словами, большие и малые города тесно связаны между собой, и потому модернизация их инфраструктуры должна осуществляться планомерно и согласованно. Без государственного участия в решении данного вопроса нам вряд ли обойтись. Формирование государственной политики в отношении городов составляет важнейшую управленческую рамку развития местного самоуправления. В ходе этого процесса задается та система объективных требований, без учета которых решение муниципальных задач никогда не сможет выйти за узкие организационно-технические рамки. Общенациональная политика в отношении процесса урбанизации, создания каркасной сети современных городов составляет основу политики развития местного самоуправления.

Конечно, чтобы достичь каких-либо реальных изменений в состоянии и развитии местного самоуправления, необходимо учитывать объективные различия интересов муниципальных образований, отличающихся по масштабам территории и численности населения. Понятно, что крупные города обладают в рамках местного самоуправления своими специфическими интересами, средние и малые города – своими, сельские муниципальные образования – своими. Очевидно, что это – качественно разные интересы. Осознание их различия – важное условие плодотворного и взаимовыгодного пространственного соразвития муниципальных образований в рамках единой региональной сети городов.

Не менее важным, однако, являются осознание и учет того факта, что при всех различиях у муниципальных образований имеются и общие интересы. Такими общими интересами являются:

- становление новой российской государственности в регионах;
- создание каркасной сети современных городов;
- освоение эффективных муниципальных управленческих технологий;
- защита интересов городов и местного самоуправления в целом в органах федеральной и региональной власти.

**Местное самоуправление: формы и пути развития**

Поддержка разнообразных форм самоуправления в городе – одно из направлений реализации конституционного права граждан на местное самоуправление и один из важнейших инструментов развития гражданского общества.

Годы, минувшие с момента принятия закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", ушли не только на восстановление системы местного самоуправления и переход от советской к муниципальной модели организации местной жизни. Это также было время поиска управленческой специфики местного самоуправления, его отличий от государственного и производственного управления (на местном уровне).

К сожалению, приходится констатировать, что разнообразные формы общественного самоуправления все еще мало освоены населением. Мы по-прежнему склонны путать управление и самоуправление (например, называя администрацию муниципальной единицы органом самоуправления). Создание внутригородских муниципальных образований (районов), комитетов территориально-общественного самоуправления, семейно-территориальных комитетов нередко воспринимается как естественное продолжение процесса муниципализации городской власти.

Такое положение частично объясняется тем, что роль подобных организаций в системе местного самоуправления, их управленческие функции и возможности для нормализации городской жизни еще не до конца определены. В отношении них речь пока еще идет не столько о сложившихся, устойчиво функционирующих социальных микросистемах, сколько о социальной практике, своего рода социальном эксперименте. И потому столь велико сегодня значение гражданской инициативы и участия в этой области, столь необходимы накопление опыта и проведение социологических исследований, использование проектных и программных методов поддержки данного измерения гражданского развития городов и местных сообществ.

**Территориальное, социальное и гражданское самоуправление.** В условиях относительно крупного современного города выделяются несколько разных по своей социальной природе и практическим механизмам воспроизводства видов самоуправления:

1. *Территориальное* самоуправление (иногда называемое также соседским) опирается на общность места проживания (лестничная площадка, подъезд, двор, квартал, улица, микрорайон и т.д.). Предполагается, что

за общностью места жительства стоит общность основанных на нем соседских интересов (объективных и в той или иной мере субъективно осознанных и признанных самими гражданами).

2. *Социально-групповое, или коммунитарное, самоуправление* основано на постоянной или длительной принадлежности граждан к некоей социальной группе, наделенной – в рамках социальной и/или культурной структуры общества – устойчивыми признаками и функциями (к такого рода группам относятся в первую очередь этнические, поколенческие и религиозные группы, а также целый ряд достаточно представительных и активных "субкультурных" сообществ, переросших масштабы "малых групп по интересам"), когда субъективно осознаваемые личные интересы членов подобной группы начинают публично декларироваться в качестве объективно присущих всей группе социально-приемлемых и правомочных интересов и заходит речь о социально-групповом самоуправлении (и задачах его организации).

В современной практике известны две основные разновидности социально-группового самоуправления: (а) *семейные ассоциации* (в том числе семейно-территориальные комитеты) и (б) *молодежные ассоциации*.

3. Самоуправление *профессиональных сообществ* базируется на принадлежности граждан не только к одной профессиональной группе (учителя, врачи, юристы и т.д.) данного города, но и к одному профессиональному цеху, предполагающему, помимо общности социальных интересов, единство собственно профессиональных ценностей, обязанностей и интересов. Деятельность самоуправляемых городских профессиональных сообществ и хорошо налаженное взаимодействие с ними городского управления является сегодня одним из важнейших ресурсов городского развития.

4. *Гражданское самоуправление* в рамках ассоциаций граждан, объединяющихся для решения проблем, имеющих общегородское, региональное или страновое значение<sup>4</sup>. Своеобразие этой формы самоуправления состоит в том, что, в отличие от территориального, социально-группового и профессионального, оно не предполагает заранее заданной принадлежности граждан к той или иной социально самовоспроизводящейся общности людей. Именно здесь речь идет о действительно свободной (в самом прямом смысле) ассоциации и о сугубо добровольном и сознательном участии, опирающемся на понимание жизненной важности той или иной ценности или проблемы.

Несмотря на серьезные различия, у всех перечисленных форм самоуправления имеется нечто общее, что позволяет рассматривать их в качестве единого феномена. Это общее заключается в том, что *самоуправление является правом, а не обязанностью граждан, социальной ценностью гражданского общества и одним из ресурсов городского развития, а не нижней ступенькой городского управления*. Данное положение и должно определять основные особенности подхода к организации территориального, общественного и гражданского самоуправления в городе:

– Самоуправление опирается на инициативу и добровольное участие, которые можно только поддерживать (а не навязывать), создавая соот-

<sup>4</sup> Чаще всего именно оно и называется «общественным», хотя все упомянутые выше формы самоуправления ничуть не менее общественны по своей природе, что, кстати говоря, и закреплено в понятии «территориально-общественное самоуправление».



ветствующие условия для их воспроизводства и развития.

– Самоуправление основывается на информированном согласии граждан в отношении проводимой властями городской политики (в том числе и в отношении права на самоуправление).

– Самоуправление не должно обязательно покрывать все пространство города (территориальное или социальное). Оно уместно только там, где для него уже есть соответствующие человеческие ресурсы, энергия и инициатива, где ясны преимущества гражданского объединения для защиты и продвижения интересов сообщества.

– Не следует стремиться к уравниванию масштабов самоуправляемых сообществ, к единообразию их деятельности или к общим для всех объемам полномочий. Все это должно определяться в зависимости от "обстоятельств места и времени".

– К самоуправляемым сообществам нельзя относиться как к стационарным социальным микросистемам. Сообщества похожи на живые организмы, они часто возникают "по случаю", имеют разные сроки жизни и "периоды полураспада", угасают и ликвидируются. При работе с ними необходимо учитывать (в том числе и организационно) эту особенность их социального бытия.

– Требуется последовательно разграничивать те задачи организации самоуправления в городе, которые вытекают из права граждан на самоуправление и обеспечивают его реализацию, и те, которые обусловлены интересами самого городского управления (электоральными, фискальными, правоохранительными, политическими и т.д.). Их смешение – неосознанное или преднамеренное – ослабляет возможности самоуправления как ресурса городского развития и в конечном счете ведет к его дискредитации.

Суммируя, можно сказать, что общей рамкой организационно-управленческой работы в данной области должно стать *гражданское участие различных городских сообществ в местном самоуправлении*. Соответственно, целью этой работы будет вовлечение как можно большего числа таких сообществ в процесс местного самоуправления, а условием поддержки их деятельности – *степень ответственного участия* в названном процессе.

**Территориально-общественное самоуправление: практический опыт.** Создание и распространение комитетов территориально-общественного самоуправления (КТОСов) стало первым шагом в развертывании системы местного самоуправления в стране после принятия закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Вместе с тем остается немало вопросов, без четкого управленческого ответа на которые эта форма самоуправления вряд ли сможет стать устойчивой, самовоспроизводящейся и социально эффективной. К их числу, в первую очередь, относятся:

– правила определения территориальных границ, в пределах которых территориальное сообщество осуществляет свою деятельность;

– нормативно-правовые формы закрепления полномочий КТОСа на конкретной территории, а также порядок его взаимодействия с организа-

циями, осуществляющими на этой территории хозяйственную, образовательную, досуговую и т.п. деятельность;

- привлекательные для жителей и эффективные с точки зрения защиты их интересов формы взаимодействия с производителями жилищно-коммунальных услуг;

- возможности использования образовательных, досуговых, оздоровительных, информационных и культурных ресурсов, расположенных на собственной или сопредельных территориях;

- социально-приемлемые формы производственной, хозяйственной или коммерческой деятельности в рамках КТОСов;

- способы обеспечения информационной "прозрачности" деятельности КТОСов для жителей соответствующей территории и органов местного самоуправления;

- предмет, формы, задачи и объемы деятельности профессиональных социальных работников, поддерживающих функционирование и развитие КТОСов.

Наблюдение за практикой КТОСов и данные социологических опросов показывают, что многие горожане не разделяют официального оптимизма по поводу социальной целесообразности подобных комитетов в том виде, в котором они насаждаются сейчас (тем более, что их нынешняя деятельность нередко напоминает привычную с советских времен "жэковскую" общественную работу по месту жительства). Чем крупнее город, чем выше там социальная мобильность и благоприятнее условия для предпринимательской активности, тем меньшее значение придают его жители возможностям КТОСов. Показателен также возрастной и социальный состав "КТОСовских" активистов: менее всего склонны принимать участие в деятельности КТОСов активные группы населения (молодежь, предприниматели и т.п.). Эти и другие недостатки КТОСов стимулируют поиск и развитие альтернативных форм самоуправления (в частности, семейно-территориальных комитетов).

Вместе с тем, КТОСы, опирающиеся на специфические соседские связи, на непосредственное знакомство жителей и основанное на нем доверие, – естественная и ничем не заменимая форма самоуправления. Поэтому перспективы их распространения и развития нельзя оценивать только на основании текущего положения дел и сиюминутного состояния общественного мнения. Необходимо проведение специальных социологических исследований и социально-проектных разработок, направленных на изучение потенций данной формы самоуправления в условиях современного города, на выявление возможностей (и преимуществ) профессионализации социальной работы в рамках территориального самоуправления. Эффективным – для гражданского и управленческого процессов – могло бы стать формирование ассоциаций КТОСов, которые бы способствовали концентрации и обобщению опыта работы отдельных комитетов, повышению их компетентности, налаживанию коммуникации с различными группами профессионалов в области социально-управленческой деятельности. а также с теми, кто отвечает за реализацию всевозможных жизненных ин-

тересов горожан (юристами, учителями, врачами, работниками охраны общественного порядка и т.д.).

В качестве перспективной многие оценивают и такую форму территориально-общественного самоуправления, как "родительские собрания" (в масштабах образовательного округа, микрорайона и других территориальных сообществ). Подобные "собрания" способны оптимизировать соотношение прав и обязанностей детей, родителей (семей) и школьных работников, расширить профессиональную и хозяйственную самостоятельность школы, обеспечить большую социальную занятость и контроль за поведением учащихся.

Поддержка возникающих инновационных форм территориального самоуправления – одна из важнейших управленческих задач.

\* \* \*

Стараясь акцентировать внимание на вопросах, которые не слишком часто обсуждаются в связи с местным самоуправлением, критикуя действия властей, ставя под сомнение саму возможность быстрого формирования подобной системы в современной России, мы хотели добиться одной цели – повысить уровень понимания важности становления местного самоуправления как неперемennого условия сбалансированного государственного и общественного развития.

В случае, если государственные институты не проявят желания к скорейшей выработке городской политики и не усилят внимания к проблемам местного самоуправления, Россия неизбежно столкнется с ростом тенденций к самообеспечению и автономизации на региональном и местном уровнях и – как следствие – с оппозицией региональных и местных органов центральной власти.