



ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Судить о потенциальных возможностях местного самоуправления в России еще очень трудно, ведь мы можем опереться лишь на опыт весьма незначительного исторического периода, открытого в начале 1990-х годов принятием первого закона о местном самоуправлении на территории нашей страны. Однако даже за столь краткий период произошло немало событий, позволяющих сделать заключение о высоком потенциале подобной формы управления.

Действительно, за последние годы местные органы неоднократно демонстрировали свою зрелость, выступая даже с более “государственных” позиций, чем собственно государственная власть. Особенно показательна в этом отношении практика проведения приватизации в начале 1990-х годов, когда ряд органов местного самоуправления оказал мощное и сознательное сопротивление государственному диктату. Во главу угла ставился не отказ от рыночных реформ, а желание сохранить в государственной собственности то, что в перспективе могло стать собственностью муниципальной. Руководствуясь не столько стремлением к укреплению своего политического влияния, сколько реальной ответственностью за оказание социальных услуг населению (в том числе и “обещанных” государством), органы местного самоуправления были интуитивно не согласны с прямым переходом государственной собственности в частную, минуя стадию муниципальной.

Сегодня мы видим, что местные власти были во многом правы. Российский опыт еще раз подтвердил, что муниципальную политику, основанную на сугубо рыночных отношениях, нельзя назвать дальновидной (особенно в условиях затянувшегося кризиса), что экономизация социальной сферы имеет свои пределы, обусловленные как соображениями нравственного порядка, так и необходимостью предоставления определенного минимума социальных услуг вне зависимости от социального положения адресата. Сейчас ошибки в приватизации признаны, однако в ряде случаев – слишком поздно. Там же, где, благодаря твердой и последовательной позиции местных властей, сопротивление федеральному “центру” оказалось эффективным, собственность удалось сохранить. Согласно новой Конституции России, эта собственность приобрела статус муниципальной и стала экономической основой развития поселений.

От позиции органов местного самоуправления зависит и судьба новой инициативы федерального центра – реформы в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Поскольку реформа разворачивается в зоне прямых интересов муниципальных образований, она может рассчитывать на успех только при условии реальной, активной поддержки со стороны

органов местного самоуправления. То же самое можно сказать и по поводу многих других преобразований в социальной и экономической сферах. Иными словами, перспективы российских реформ в немалой степени будут определяться тем, какое участие в них примут органы местного самоуправления, какую роль они смогут на себя взять и реально возьмут.

Состояние неуверенности и колебаний в отношении будущего российской государственности неоправданно затянулось. Резерв народного терпения исчерпан – необходимы решительные меры и определенность, в том числе и по вопросу о местном самоуправлении.

Для принятия правильных решений требуется объективная оценка потенциала местного самоуправления и его возможной роли в судьбе современных реформ, суть которых – преобразование российской государственности.

**Формально-
правовая
оценка роли
местного
самоуправления
в политической
системе России**

К оценке роли местного самоуправления в судьбе российской государственности можно подойти с двух позиций: формально-правовой и существенной. В первом случае потенциал местного самоуправления выявляется посредством анализа существующего законодательства, во втором – он определяется, исходя из природы данного института власти. Первый подход позволяет оценить возможности, предоставляемые законом, достоинство второго подхода заключается в том, что он дает информацию о реальном потенциале самоуправления. Сочетание двух подходов – важное условие выявления степени свободы и ограничений на пути реализации потенциальных возможностей местного самоуправления.

С формально-правовой точки зрения местному самоуправлению отводится чрезвычайно важная роль в структуре российской государственности. Такой вывод следует из анализа современного федерального законодательства. Согласно Конституции РФ, местное самоуправление является одной из основ конституционного строя нашей страны, неотъемлемой частью системы власти в государстве. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, определивший, наряду с прочим, сферу компетенции местного самоуправления, предполагает передачу населению в лице муниципальных органов ряда полномочий, ранее принадлежавших государству и осуществлявшихся преимущественно местными органами государственной власти. Этих полномочий вполне достаточно для того, чтобы обеспечить социально-экономическое развитие муниципальных образований и, в конечном итоге, России в целом. Однако на практике процесс передачи полномочий еще не завершился.

Наделение местного самоуправления формально высоким статусом само по себе не гарантирует, что новый институт будет играть важную роль в жизни страны и сможет оказывать влияние на ход российских реформ. О том, что вопрос о роли местного самоуправления в судьбе российской государственности остается открытым, свидетельствует, в частности, серьезное противодействие расширению полномочий местных органов со стороны региональных политических элит. Одна из основных причин такого противодействия кроется, на мой взгляд, в непонимании природы (сущно-

сти) местного самоуправления. Это обстоятельство, в свою очередь, порождает неадекватную оценку содержания муниципальной реформы.

Первое, что усматривают многие политики в реформе местных властей, – это перераспределение полномочий. Конечно, вопрос о перераспределении полномочий является центральным для любого политического процесса, в том числе и для процесса становления местного самоуправления. Однако реформа местных властей не сводится только к этому. Подобное примитивное толкование сути реформы как необходимости “поделиться” полномочиями и заставляет региональные элиты видеть в ней лишь попытку ущемить их интересы. Такая позиция препятствует выработке конструктивных решений и тормозит развитие российской государственности в целом¹.

Недооценка роли местного самоуправления в развитии государства и нежелание региональных политических элит делиться властью – таковы важнейшие причины слабого продвижения муниципальной реформы. Чтобы преодолеть их, необходимо более четкое понимание природы местного самоуправления и его “генетических” корней, обусловивших формирование современных принципов организации данной формы самоуправления.

¹ Об опасности данной позиции свидетельствуют затяжные политические кризисы в субъектах Федерации (например, конституционный кризис в Удмуртской Республике в 1996-1998 гг.).

Сущность местного самоуправления

Если отойти от современной узкой трактовки понятия “местное самоуправление” и рассматривать его более широко, то можно утверждать, что в качестве формы самоорганизации человеческих коллективов, населяющих определенную территорию, местное самоуправление возникло еще задолго до появления государств. Важнейшими признаками ранних социально-территориальных систем были добровольность формирования, исходя из *общности интересов*, и организация совместной деятельности на принципах самоуправления. Подобным образом сегодня формируются и функционируют всевозможные общественные объединения и ассоциации. Отсюда следует, что местное самоуправление имеет мощные “общественные” корни, и у нас есть все основания видеть в этом институте элемент гражданского общества.

² Так, на территории современной России первые государственные образования сформировались, по-видимому, путем относительно добровольного объединения самоуправляемых общин с последующим присоединением прилегающих территорий. На это, в частности, указывает “нормандская” и некоторые другие версии возникновения одного из ранних славянских государств.

В то же время, самоуправляемые социально-территориальные системы (в том числе и современные муниципальные образования) обладают всеми существенными признаками государства, т.е. для них характерно наличие *территории*, связанного с этой территорией *населения* и *публичной власти*. Не случайно, одной из форм образования государств было разрастание и объединение самоуправляемых сообществ в результате усложнения общественных связей и появления групп с различным социальным статусом².

Тем не менее, между муниципальной и государственной властью имеются серьезные различия. При всех индивидуальных особенностях местного самоуправления отдельных стран, у него есть и некоторые *бесспорные сущностные черты*, отличающие его от центральных государственных органов. Прежде всего, речь идет о *принципиально ином характере власти*. Центральная государственная власть – это власть *суверенная*, могущая сама себя реформировать, тогда как местное самоуправле-

Конечно, далеко не все государства создавались подобным образом. Известно, что часть из них появилась в результате захвата новых территорий более сильными государствами, но для нашего анализа это не является принципиальным. Для нас важно обнаружить связь между самоуправляемым сообществом и государством, а также понять природу этой связи, что в дальнейшем снизит вероятность неправильной оценки роли местного самоуправления в государственном строительстве.

ние — власть *подзаконная*, действующая в порядке и в пределах, определяемых центральной властью.

Итак, местное самоуправление обладает определенными признаками и властных (государственных), и общественных институтов. Общественно-государственный характер института местного самоуправления делает его центральным звеном в механизме взаимодействия гражданского общества и государства. По-видимому, в этом и состоит главная роль местного самоуправления в любом государстве. Чтобы лучше понять ее, обратимся к истории взаимоотношений между центральной властью и местным самоуправлением.

С появлением государств роль первых примитивных форм местного самоуправления в жизни общества (и, в частности, в системе власти) начала резко меняться. Образование государств, как правило, сопровождалось концентрацией властных полномочий в высших органах государственной власти. Следствием этого процесса стали подавление местного самоуправления, снижение самостоятельности и уменьшение сферы компетенции местных органов власти, а порой и подмена самоуправления прямым управлением из центра. Для местного самоуправления начался длительный период поиска своего “места” в государственном устройстве.

Однако, как показывает исторический опыт, институт государства, в целом играющий стабилизирующую роль в развитии общества, подвержен периодическим кризисам. Спровоцировать такой кризис могут разнообразные факторы, в том числе и чрезмерная централизация власти. Концентрация полномочий в центральном аппарате государства и отсутствие конструктивного диалога с обществом нередко влекут за собой принятие решений, несовместимых с интересами последнего, что в конечном итоге подрывает доверие к власти и порождает гражданское неповиновение.

В период кризиса центральная государственная власть, как правило, слабеет, а объем компетенции местных органов увеличивается. Часто это происходит “автоматически”, даже без принятия специальных решений. Государство как бы “сбрасывает” часть своих полномочий на нижние “этажи” власти, оставляя за собой лишь наиболее важные для обеспечения своей жизнедеятельности: контроль за соблюдением законов, поддержание и охрана правопорядка, управление государственными финансами, содержание армии, защита границ, международные отношения и др. Чем глубже кризис, тем больший объем полномочий (по факту) берет на себя местное самоуправление³. Перераспределение полномочий в пользу местных органов в значительной степени сдерживает процесс разрушения государства и позволяет преодолеть кризис.

Преодолев кризис (отчасти и за счет снятия с себя непосильного бремени путем передачи “вниз” части полномочий), государство вновь начинает проявлять тенденцию к концентрации власти. В случае преобладания этой тенденции после достижения определенной “критической отметки” неминуемо возникает очередной кризис со всеми вытекающими отсюда последствиями. Прервать подобный “заколдованный круг” может лишь развитая система местного самоуправления, предотвращающая чрезмер-

³ Примером, подтверждающим справедливость сказанного, может служить современная ситуация в России, одной из составляющих которой является постоянный рост полномочий органов местного самоуправления на фоне абсолютного снижения объема финансирования, направляемого на реализацию этих полномочий.

ную централизацию полномочий и обеспечивающая баланс интересов государства и общества⁴.

Из сказанного следует, что получившая в последнее время широкое распространение точка зрения, согласно которой во время государственного кризиса необходима сильная централизованная власть, а местное самоуправление допустимо лишь в прочном государстве, не имеет под собой реальных оснований. Напротив, стратегия органов государственной власти в период преодоления кризиса должна базироваться на расширении прав местного самоуправления, прежде всего в социально-экономической сфере.

Современные принципы и формы организации местного самоуправления формировались в ходе длительного (многовекового) диалектического противостояния общества и государства. Это был процесс непрерывного поиска компромисса в согласовании интересов сторон. Поэтому современное местное самоуправление можно рассматривать в качестве отработанного веками механизма взаимодействия территориальных сообществ и государства, ориентированного на согласование соответствующих интересов.

Таким образом, местное самоуправление ни в коей мере не является альтернативой сильной государственной власти. Более того, развитое местное самоуправление есть признак сильного государства. Во время государственных кризисов, беря на себя решение вопросов жизнеобеспечения на локальном уровне, местное самоуправление способствует сохранению и укреплению государства. В периоды между кризисами оно играет стабилизирующую роль в развитии государства, выступая в качестве фактора, снимающего социальное напряжение в обществе. Относительная централизация государственной власти оправдана лишь при наличии реальной угрозы внешней агрессии.

Суммируя, можно сформулировать следующие два вывода:

- местное самоуправление является необходимым условием устойчивого развития государства;
- длительное подавление местного самоуправления приводит к кризисам государственности.

Перспектива

Как уже говорилось, несмотря на формально высокий правовой статус местного самоуправления, вопрос о его роли в судьбе российской государственности еще не имеет ответа. В известной мере такое положение вещей отражает общую ситуацию в сфере государственного строительства. В настоящий момент отсутствие понятной всем стратегии государственного строительства и идеологии реформ стало одной из ключевых для России проблем.

В сфере государственного строительства сегодня наблюдается значительная разбалансированность. В этих условиях оказалось, что процесс становления местного самоуправления (по факту) опережает другие, связанные с ним направления государственной реформы и является своеобразным “локомотивом” процесса государственного строительства, т.е., образно говоря, местное самоуправление “прокладывает дорогу” всей реформе государственности. Так, именно решение вопросов, связанных с мест-

⁴ Принят в 1965 г. Европейскую хартию местного самоуправления, подытожившую многовековой опыт поиска механизмов согласования интересов общества и государства, Европейское сообщество выработало определенное “противоядие” против излишне централизованных и потому заведомо неустойчивых режимов. Как международный правовой документ Европейская хартия местного самоуправления играет большую роль в становлении местного самоуправления на европейском

³ Напомню, что понятие "государственный минимальный социальный стандарт" было впервые введено в федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Весьма примечательным представляется также то обстоятельство, что федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" был принят еще до рассмотрения Государственной думой проекта Налогового кодекса РФ.

⁶ Примером может служить Послание Президента РФ Федеральному Собранию в 1998 г., в котором Президент признает практическую полезность нижнего уровня власти, его высокие потенциальные возможности и ведущую роль в социально-экономических преобразованиях в России.

ным самоуправлением, способствовало осознанию острой необходимости принятия целого ряда системообразующих федеральных законов, таких как закон о государственных минимальных социальных стандартах⁵, бюджетный, налоговый, земельный кодексы и др. Иными словами, процесс формирования правовой системы России во многом задается сегодня процессом становления и развития местного самоуправления. Очевидно, что в таких обстоятельствах первоочередной задачей становится выравнивание "фронта" реформ, в первую очередь в бюджетно-налоговом "направлении".

К сожалению, последние действия федерального "центра" в очередной раз продемонстрировали, что, несмотря на декларативные заявления о важности местного самоуправления⁶, центральные власти все еще не придают ему должного значения и не понимают его роли в предотвращении надвигающейся национальной катастрофы. Наглядным свидетельством такого непонимания может служить Налоговый кодекс РФ (разработанный правительством С.В.Кириенко и одобренный Государственной думой 16 июля 1998 г.), который поставил муниципальные образования на грань полного разорения. По оценке экспертов, с принятием этого Кодекса налоговое законодательство (в части, касающейся реформы местных властей) сделало серьезный шаг назад. Новое налоговое законодательство провоцирует опустошение местных бюджетов и снижает степень собираемости налогов. Поскольку же значительная доля социальных услуг сегодня финансируется именно из местных бюджетов, это означает, что жизнедеятельность городов и иных муниципальных образований будет практически парализована. В свою очередь, с остановкой жизнедеятельности муниципальных социумов многократно возрастет вероятность социального взрыва.

Чтобы предотвратить социальный взрыв, было бы целесообразно направить имеющиеся в стране ресурсы на поддержку как государственной инфраструктуры, обеспечивающей территориальную целостность России, так и самых жизнеспособных "клеток" российского "организма" – муниципальных образований. Представляется, что это самый короткий и эффективный путь, позволяющий вывести нашу страну из затянувшегося кризиса и создать экономическую основу дальнейшего развития. Для этого в части, касающейся муниципальных образований, необходимо:

- предоставить местным властям большую самостоятельность в вопросах ведения собственной хозяйственной деятельности;
- передать местным сообществам в лице органов местного самоуправления часть неиспользуемой (или используемой неэффективно) государственной собственности гражданского назначения либо права по управлению ею;
- изменить налоговую политику в плане снижения фискальной функции налоговой системы и повышения функции, связанной с созданием мотивации к развитию;
- определиться в земельной политике, особенно в вопросах формирования муниципальных земель, включая передачу земель сельскохозяйственного назначения (без изменения статуса) в муниципальную собственность;

– оказать государственную поддержку в подготовке кадров для органов местного самоуправления и в формировании экономической базы муниципальных образований.

Для придания устойчивости процессу преобразования России и создания условий для успешного социально-экономического развития регионов и поселений необходимо коренным образом модифицировать систему государственного управления. При этом нет необходимости менять Конституцию страны. Речь идет об изменении отношений между *субъектами процесса развития* (Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями), стимулирующем положительную мотивацию во взаимном наращивании потенциала и повышающем заинтересованность органов управления в результатах их деятельности путем установления определенной зависимости расходов на содержание управленческого аппарата от эффективности процесса развития.

Исторический опыт подсказывает, что в столь острой кризисной ситуации, в какой оказалась сегодня наша страна, ключевую роль в деле выхода из кризиса должны сыграть муниципальные образования. Затягивание с определением роли местного самоуправления в становлении современной российской государственности и непоследовательность в реализации конституционных принципов организации местного самоуправления чреваты значительным социальным напряжением и могут надолго отодвинуть решение вопросов социально-экономического развития страны.