



В.В. Вагин

К ВЫХОДУ НОМЕРА "ПОЛИТИИ" ПО ПРОБЛЕМАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Выход данного номера "Политии", целиком посвященного местному самоуправлению, напрямую связан с реализацией Фондом "Российский общественно-политический центр" соответствующего проекта. Его конечная цель — подготовка доклада по этой исключительно значимой для нашей страны проблематике. Фонд "РОПЦ" выражает искреннюю признательность экспертам — участникам полугодового цикла семинаров по местному самоуправлению, имена которых не представлены в номере. Их оценки путей развития местного самоуправления также способствовали продвижению проекта и, конечно, будут приняты во внимание при подготовке текста доклада.

Номер "Политии", который Вы держите в руках, во многом отличается от привычных. Так, в частности, Вы не найдете в нем традиционных рубрик, но зато обнаружите, что фамилии некоторых авторов статей повторяются по нескольку раз. Дело в том, что происхождение номера не совсем обычно. Идея создания специального номера "Политии", посвященного местному самоуправлению, явилась одним из следствий попытки Фонда "Российский общественно-политический центр" привлечь внимание общественности нашей страны к проблемам взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, муниципальных властей и общественных объединений горожан. С этой целью зимой-весной 1998 г. в рамках РОПЦ была проведена серия семинаров по данной проблематике.

Первоначально предполагалось, что по итогам семинаров будет подготовлен доклад, объединяющий высказанные в ходе дискуссий мнения. Однако впоследствии замысел несколько изменился. Стало ясно, что для прояснения обсуждавшихся сюжетов целесообразнее не ограничиваться обобщающим докладом, сводящим разнообразные точки зрения к единому знаменателю, а дать возможность участникам семинаров представить собственные позиции.

Журнальная форма издания потребовала внесения определенных корректив в исходный текст. Тем не менее было решено сохранить его структуру и внутреннюю логику. С этим, в частности, связан отказ от традиционной рубрикации. Функцию рубрик журнала будут выполнять четыре изначально планировавшихся раздела доклада:

- Местное самоуправление постсоветской России.
- Субъекты самоуправления.
- Пути повышения эффективности местного самоуправления.
- Источники и ресурсы развития местного самоуправления.

Представленные в настоящем номере "Политии" тексты жанрово отличаются друг от друга. Здесь есть и статьи, анализирующие сущность местного самоуправления, и работы, рассматривающие опыт развития муниципальной власти в России в последние годы, и материал по результатам масштабного исследования типов муниципальных образований, и обобщение данных опросов общественного мнения россиян о местном самоуправлении, и многое другое. Различаются и позиции авторов. Но все же имеется нечто, что позволяет говорить об определенной близости собранных в журнале материалов.

При всем несходстве используемых авторами подходов их объединя-

ет общая “муниципальная идеология”. В основе этой идеологии лежит убеждение в том, что развитие российских регионов, регулирование процессов жизни и деятельности горожан – прерогатива не одних только органов государственной власти. Эволюция общественного устройства большинства передовых стран мира привела к появлению “островов” и целых “архипелагов” управляемых жителями территорий. Современная европейская цивилизация немыслима без городского самоуправления.

Исторический опыт показывает, что развитие городов дает решающий импульс развитию окружающих их регионов. Игнорирование этого опыта (а подобная тенденция, к сожалению, весьма четко прослеживается, особенно среди сторонников региональной доминанты российской государственности) может иметь для нашей страны крайне тяжелые последствия в связи заведомой условностью ее нынешнего административно-территориального деления. Сегодняшние субъекты Российской Федерации – образования в немалой степени искусственные, тогда как ее поселенческая структура (городской каркас территории Федерации) – вполне объективна. Едва ли современные российские регионы окажутся долговечнее городов, тем более что многие старые российские города (Москва, Псков, Новгород, Великие Луки, Смоленск и др.) являлись когда-то центрами совсем иных административно-территориальных образований.

Местное самоуправление, “дарованное” россиянам Конституцией 1993 г., открыло возможности для самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Однако превращение возможностей в реальность оказалось делом весьма не простым. Даже сейчас далеко не все понимают, что создание “местного самоуправления” влечет за собой формирование *негосударственной власти* и что вновь обретенная самостоятельность – осязаемый ресурс, позволяющий ограничить влияние на местные дела государственно-политической конъюнктуры.

За последние годы российские города претерпели существенные изменения. Если раньше большинство из них существовали за счет ресурсов министерств и ведомств, имевших свои предприятия на городской территории, то сегодня им приходится искать иные источники развития. На смену индустриальным городам, сформировавшимся вокруг сырьедобывающих и обрабатывающих производств, приходят постиндустриальные, основой жизнедеятельности которых являются транзитные потоки грузов, финансов, информации, а также высокие технологии. В этой ситуации городские власти становятся практически единственной силой, способной обеспечить городское развитие.

Города получили самостоятельность, появилась профессиональная городская политика, сформировались городские лидеры. Суть нынешнего периода заключается в том, что городские власти где-то пытаются, а где-то и задают ориентиры городского развития, следуя при этом собственной – *менеджеральной* – логике организации управления.

Конечно, не обходится и без эксцессов. Уже сегодня в ряде городов к власти рвутся представители криминального бизнеса, для которых казна и собственность городов – лучший способ обогащения. Подобная тенден-

ция присуща не только городскому, но и региональному управлению. Интересы преступных кланов, входящие в противоречие с потребностями городского развития, видоизменяют городские политические ландшафты. Городская демократия часто становится заложницей собственной неразвитости и отсутствия механизмов противодействия чужеродному проникновению. Было бы неверным, однако, усматривать в этом сугубо российскую специфику. История европейских и американских городов дает нам немало примеров такого рода, например, “боссизм” начала века или полукриминальные “машины городского роста” 1920-1930 гг. нашего столетия. Все это существовало, но современные города Европы и США сумели выработать эффективные противоядия против разрушительных внешних сил.

Появление органов местного самоуправления поставило перед законодателями и исполнителями неведомые им ранее проблемы разграничения полномочий и предметов ведения между уровнями власти. На глазах начала разрушаться привычная, десятилетиями складывавшаяся “единая властная вертикаль”, при том что новая система управления еще не сформировалась. Утрата “управляемости”, а также отсутствие навыков деятельности в изменившихся условиях заставляют многих губернаторов с ностальгией вспоминать о прежних временах и стремиться к восстановлению традиционной иерархической модели назначения и соподчинения чиновников, видя в этом панацею от большинства современных болезней российского государства.

Торжество подобной позиции чревато, на мой взгляд, несколькими опасными последствиями:

Во-первых, оно приведет к свертыванию имеющихся наработок местного самоуправления, первого реального опыта демократии в нашей стране.

Во-вторых, оно лишит нашу страну каких-либо надежд на формирование эффективной системы управления не только в ближайшем, но и в более отдаленном будущем.

В-третьих, оно повлечет за собой значительную концентрацию власти в руках исполнительных органов субъектов Федерации при отсутствии должного контроля над ними. Напомню, что сегодня наибольшими возможностями контроля за исполнительными органами регионального уровня обладают Законодательные Собрания субъектов Федерации. Однако, поскольку губернаторы и руководители республик способны оказывать значительное влияние на состав депутатского корпуса, осуществление Законодательными Собраниями контролирующих функций нередко превращается в фикцию. Между тем действенность контроля со стороны других структур, формально наделенных подобными полномочиями, еще ниже. Институт Полномочных Представителей Президента РФ деморализован, прокуратура на местах не всегда может добиться исполнения собственных предписаний даже по наиболее вопиющим фактам нарушения законности, а федеральное правительство часто не в состоянии противостоять давлению региональных властей.

В-четвертых, оно серьезно подорвет веру российских граждан в их способность влиять на государство. Возврат к “единой властной вертика-

ли” предполагает отход от принципа выборности местных должностных лиц, а ведь именно через выборность властей население высказывает свое отношение к руководству. Разумеется, речь пока не идет об отказе от выборов вообще. Тем не менее назначение местных руководителей сверху существенно замедлит развитие демократии не только на местном, но и на региональном и общегосударственном уровнях. Российские избиратели еще не переболели “детской болезнью ветреного выбора”. Чтобы научиться “правильно” выбирать, требуются не недели и месяцы, а годы или даже десятилетия, и чем реже проводятся выборы, тем этот срок удлинится.

Наконец, **в-пятых**, оно будет означать отказ от норм Совета Европы, что в очередной раз выведет Россию из правового пространства европейской цивилизации.

Основу разногласий между “муниципальной идеологией”, с одной стороны, и “псевдогосударственным регионализмом” – с другой, составляет отношение к самостоятельности городов. Власти субъектов Федерации повсеместно стремятся осуществить очередной властный передел во вверенных им территориях. 1999 г. может стать последним с точки зрения относительной бюджетной самостоятельности крупнейших российских городов.

Каждый год города теряют все больше средств из своих бюджетов¹. После принятия закона о федеральном бюджете на 1999 г. местные бюджеты похудели почти на одну треть. Изменение налогового законодательства, появление в доходных частях городских бюджетов новых, “проблемных” – с точки зрения сбора – налогов (налог с продаж и вмененный совокупный налог) ведут к дальнейшему подрыву финансовых основ местного самоуправления.

Опыт развития местного самоуправления в современной России становится сегодня предметом пристального внимания ученых-обществоведов и управленцев-практиков. За последние годы число публикаций по данной проблематике увеличилось многократно. Ни в коей мере не претендуя на полноту освещения темы, хотелось бы назвать наиболее значимые работы в интересующей нас области.

Справедливости ради следует отметить, что функционирование местной власти, ее устройство, законодательная практика органов местного самоуправления – традиционные для отечественной юридической науки сюжеты². Пожалуй, именно им посвящено наибольшее число исследований. Однако в последние годы на первое место все чаще выходят публикации по экономическим и финансовым основам местного самоуправления³.

Весомый вклад в освещение вопросов развития местного самоуправления в России вносит Московский общественный научный Фонд. Работы на эту тему выпускались Фондом и в форме “Научных докладов”, и в серии “Библиотека муниципального служащего”. Так, в 1998 г. опубликован аналитический доклад “Реализация законодательства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и основные проблемы развития местного самоуправления в современной России”⁴. В этом докладе, среди авторов которого – руководители управлений и департаментов Администрации Президента РФ и Министерства региональной политики, авторитет-

¹ Так, три года назад 18% налогов на прибыль, собираемых в Екатеринбург, оставалось в городе, в 1999 г. – около 5%. См.: Теленев С. Конфликт мэрского значения. Противоречия между местными и областными администрациями имеют экономическую основу. – “НГ-регионы”, 1999, N 5, с. 2.

² Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995; Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994; Писарев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997.

³ См., напр.: Воронин А.Г., Латын В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997.

⁴ Местное самоуправление в современной России. Аналитический доклад. Реализация законодательства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и основные проблемы развития местного самоуправления в современной России. М., 1998.

ные ученые и известные специалисты, проанализированы итоги реформы местного самоуправления, его нормативно-правовая база, главные направления формирования финансовых основ местного самоуправления, вопросы кадрового обеспечения муниципальных органов, а также предпринята попытка представить местное самоуправление в зеркале общественного мнения.

Отдельного упоминания заслуживают труды авторов, сотрудничающих с Институтом гуманитарно-политических исследований (ИГПИ). Так, в 1997 г. этот институт совместно с фондом Фридриха Науманна в рамках серии “Библиотека либерального чтения” выпустил книгу “Местное самоуправление: теория и практика”⁵, явившуюся одной из первых попыток обобщения опыта развития местного самоуправления в различных регионах России.

Логическим продолжением изучения опыта местного самоуправления стало проведение ИГПИ серии региональных семинаров (декабрь 1996 г., Пенза; июнь 1997 г., Пермь). В публикацию по итогам семинаров был включен ряд дополнительных материалов. в частности, библиографическое описание литературы по местному самоуправлению, изданной в России в 1990 - 1997 гг.⁶

В разные годы местное самоуправление становилось предметом пристального внимания таких ведущих отечественных журналов, как “Ваш Выбор”, “Власть”, “Полис”, “Социс”, “Народный депутат”, “Государство и право”, “Российская Федерация”, “Регионоведение” и др. В последние несколько лет появились и специализированные издания: “Муниципальная власть”, “Муниципалитет”, “Городское управление”, “Муниципальная служба”, “Местное самоуправление”, “Энциклопедия местного самоуправления”, “Муниципальное право” и др.

В то же время, несмотря на все многообразие освещаемых в научной и практической литературе тем, есть вопросы, которым, на мой взгляд, уделяется недостаточное внимание. В их числе: отношения муниципальных и государственных властей, взаимодействие общественных объединений горожан и городских администраций, поиск и оптимизация ресурсов местного самоуправления. Анализу именно этих проблем и посвящен главным образом представляемый Вашему вниманию номер “Политии”.

Остается надеяться, что собранные в нем материалы позволят сделать еще один важный шаг на пути становления местного самоуправления в России.

⁵ Местное самоуправление: теория и практика. Библиотека либерального чтения. Актуальные тетради. Выпуск 4. М., 1997.

⁶ Рыженков С. (ред.) Местное самоуправление в современной России: Политика, практика, право. Материалы семинаров. М., 1998.