

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

В статье рассматривается история формирования в России местного самоуправления с целью выявления логики реформирования российской муниципальной политики и оценки шансов становления местной автономии и местной демократии в России.

Ключевые слова: местное самоуправление, иерархия власти, органы местного самоуправления, реформа.

Понятие «муниципальное образование» появилось в законодательстве РФ впервые с момента принятия Гражданского кодекса РФ, которым определен их статус: «Российская Федерация не отвечает по обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Субъекты Российской Федерации, муниципальные образования не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам Российской Федерации» (части 4 и 5 статьи 126 ГК РФ). Кроме того, в соответствии со статьей 8 Конституции, муниципальные образования и государство-Россия – это разные собственники, и все, что принадлежит муниципалитетам, не является общенациональным достоянием.

Известно, что на сегодняшний день немало проблем накопилось в системе местного самоуправления, и объём ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы, что вызывает немало проблем.

Рассмотрим историю формирования в России местного самоуправления, начиная с 1990-х годов с целью выявления логики реформирования российской муниципальной политики и оценить шансы становления местной автономии и местной демократии в России.

Все больше в научной литературе высказывается мнение о невозможности использования на практике принципа, заложенного Конституцией РФ: «в Российской Федерации... гарантируется местное самоуправление» (статья 12), которое «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения» (статья 130).

*© Шакуров А.И., 2016

Шакуров Алмаз Ильгизярович – магистрант кафедры государственного и муниципального управления, региональной экономики и права Самарской академии государственного и муниципального управления.

* © Лукьянова В.В., 2016

Лукьянова Валентина Васильевна – доцент кафедра государственного и муниципального управления Самарского государственного Аэрокосмического университета

За последние годы такие важнейшие характеристики местного самоуправления, как местная демократия и автономия (возможность муниципальными органами власти осуществлять свою деятельность независимо от контроля вышестоящих органов управления), - подверглись значительным изменениям, что дает возможность сравнения сегодняшней ситуации с состоянием местных органов власти в Советском Союзе, чем в современных европейских государствах.

Не представляется возможным сказать, что данное положение дел изначально было предопределено в силу каких-либо определенных неблагоприятных условий, например: недостаточность укорененности традиций местной автономии и демократии в России, связанные с процессами рыночного реформирования страны трудности. Во любом случае, Россия в 1990-е годы сделала серьезные шаги на пути становления местного самоуправления, а именно: от принятия законов федерального и регионального уровня, до практически повсеместной организации и проведения всенародного избрания мэров городов, а также выборов в муниципальные советы и.

Россия, подписав и ратифицировав Европейскую хартию местного самоуправления, предопределила тем самым признание декларированных в конституционно намерений, но, несмотря на это, реформа местного самоуправления имела только частичный успех, а в 2000-е векторы развития политики в анализируемой сфере поменялись на противоположные.

На сегодняшний день представляется говорить скорее о некоем встраивании местного самоуправления в сложившуюся иерархию «вертикали власти», во главе которой – глава государства, и в этой иерархии местного самоуправления выступает в качестве нижнего линейного звена, не располагает большими полномочиями, гражданам подотчетно слабо.

В научной литературе также высказывается мнение о том, что данные изменения, которые напоминают колебания маятника, свойственны и иным институтам российской политики: федерализм, партийная система. В этом ключе особенно важным становится определение специфики рассматриваемых процессов в области местного самоуправления, логики реформирования отечественной муниципальной политики и дальнейших шансов становления местной автономии и демократии в нашей стране, либо отказа от них в полном объеме.

Для муниципальной реформы 1990-х годов характерны такие черты, как регионализация и частичное равновесие, и ее сложно назвать единым продуманным проектом, который был реализован целенаправленно на общенациональном и местном уровне единым административным аппаратом государства.

Осуществление данного муниципального проекта осуществлялось достаточно непоследовательно, и представляется озвучить возможные причины этого. Во-первых, в России становление местного самоуправления происходило в период бюджетного кризиса и глубокого экономического

спада, и в этой связи создание новых местных органов власти вследствие этого адекватными ресурсами не подкреплялось. Иными словами, федеральным властям приходилось в бюджете страны, образно говоря, «латать дыры», а не обеспечивать развитие финансовой базы муниципальных образований.

Во-вторых, кризис административного потенциала после распада СССР среди прочих последствий имел «обвальную» децентрализацию. В руках региональных властей оказалась значительная часть ресурсов и полномочий Центра, и они получили возможность достаточно произвольно исполнять (либо не исполнять) законодательные акты, тогда как Центробладал недостаточными средствами, необходимыми для принуждения регионов.

В-третьих, поскольку реформа местного самоуправления не представляла собой приоритетную реформу, у федеральных властей отсасывали реальные стимулы, необходимые для выработки, продумывания, планирования и реализации стратегии в области муниципальной политики.

Регионализация реформы местного самоуправления на практике к жизни вызвала достаточно широкий спектр вариантов муниципальной политики, которые обусловлены были расстановкой сил в субъектах. Если муниципальные органы власти в одних регионах лишены были значимой автономии (например, в Татарстане они создавались лишь на уровне сельских поселений), то в иных муниципальная реформа привела к относительно успешному становлению местной автономии и местной демократии.

Можно отметить, что в 1990-е годы местная автономия развивалась в территориях, в которых благоприятная структура политических возможностей оказывала содействие появлению активных агентов муниципальных реформ (муниципальных советов, мэров городов), которые обладали возможностью при успешной реализации запланированных стратегий добиться на уровне субъектов эффективного регулирования местного самоуправления.

Органы местного самоуправления в рассматриваемых случаях оказывались состоятельными как политически, так и экономически. Но там, где сложившиеся в советский период политические условия были для местной автономии неблагоприятными, как правило, самоуправление находилось под жестким контролем власти регионального уровня. Но обстановка в России была такова, что к 2001-му более 90 процентов муниципальных образований были убыточными [3] и, в этом ключе об их автономии говорить не приходилось.

На местную автономию претендовать имели возможность только следующие типы городов:

- региональные столицы, которые обладают высоким экономическим потенциалом;
- монопрофильные города вокруг малого количества успешно функционирующих предприятий (сырьевых отраслей, в основном).

Более того, в городах процессы становления местной автономии муниципальной интеграцией сопровождалось не всегда. Интеграция в данном случае представляет собой эффективный механизм, при помощи которого происходит включение органов местного самоуправления в общую систему государственного управления. Более того, достаточно часто рассматриваемый процесс был сведен либо к тому, что на органы местной власти был возложен груз государственных социальных обязательств, невыполнимых для местных органов, либо к тому, что муниципалитеты (вступали) втягивались в разного рода конфликты с органами власти регионального уровня. Причиной конфликтов, в том числе, выступали вопросы распределения ответственности ресурсов. Неэффективное регулирование данных отношений и отсутствие четко сформулированных правил взаимодействия на федеральном, региональном уровнях в 1990-е приводили к росту муниципальных долгов, особенно предприятиям ЖКХ и энергетики, и втягивали за собой города в коммунальные кризисы.

Таким образом, несмотря на то, что в нашей стране были провозглашены местная автономия и демократия, неблагоприятная институциональная среда на уровне Федерации и субъектов, а также несогласованный, растянутый во времени, даже спонтанный характер организации и проведения реформ не могли способствовать должному эффективному механизму их реализации, как на уровне федеральном, так и на уровне субъектов.

Кроме того, неким результатом муниципальных реформ 1990-х годов стало неустойчивое частичное равновесие, и сложившаяся ситуация не могла способствовать ни эффективному решению местных проблем, ни эффективной работе муниципалитетов, ни повышению доверия населения к местным органам власти., а ведь именно сама сущность местного самоуправления определяет тесное и непосредственное взаимодействие население муниципального образования с органами местного самоуправления, начиная с процесса формирования органов местного самоуправления на всеобщих местных выборах, далее – в процессе ежедневного решения местной властью вопросов местного значения, объектом которого являются граждане, население, городское сообщество в целом и они же – субъектом оценки, обратной связи, определяющим качество процесса местного управления, одним словом – субъектом постоянного взаимодействия с органами местного самоуправления.

В связи с этим необходимость и важность дальнейшего продолжения преобразований в области местного самоуправления была признана в начале 2000-х, и эту реформу называют «контрреформа». Характерными ее чертами стали субординация и унификация.

Политическая и институциональная составляющие муниципальной политики в 2000-е годы были определены следующими несколькими взаимосвязанными между собой процессами. На смену экономическому спаду, который длился более десяти лет, пришел экономический рост,

достигнуть который представилось возможным как за счет выросших цен на экспортируемые энергоресурсы, так и благодаря потребительскому буму.

Несмотря на то, что такие кризисы, как налоговый и бюджетный, были преодолены, экономический рост за собой повлек серьезную пространственную поляризацию Центра и периферии. Более того, он увеличил разрыв между «богатыми» и «бедными» регионами и муниципалитетами по социально-экономическим параметрам. В этой связи консолидация Российского государства получила важное значение, и в качестве одного из ее последствий стал курс на рецентрализацию управления государством, который получил название «федеральная реформа».

Центр осуществлял постепенно возвращение себе рычагов контроля над регионами, что также сопровождалось концентрацией в федеральном бюджете финансовых потоков. Более того, имела место монополизация и концентрация власти на уровне Федерации в процессе принятия решений. В начале XXI соотношение сил столетия оказалось не в пользу приоритетов местного самоуправления.

Несмотря на то, что новый закон своей целью определил обеспечение эффективности местного самоуправления, важнейшим средством ее достижения стал отказ от местной автономии в пользу государственного контроля над муниципалитетами и их субординации по отношению к федеральным и региональным органам власти. Разнообразные варианты местного самоуправления в городах и регионах России в значительной мере подверглись унификации.

Далее представляется необходимым определить последствия и перспективы развития самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

Муниципальная контрреформа в значительной мере, как и в целом политика в области местного самоуправления, отражает общеполитические тенденции.

На сегодняшний день гарантий предупреждения полной ликвидации местного самоуправления или гарантий его доведения до политически и экономически незначительного по своему влиянию уровня практически не существует. Довольно слабым, единственным ограничением могут послужить обязательства, принятые на себя российским государством в рамках Европейской хартии местного самоуправления. С точки зрения процессов управления страной только самостоятельное, политически ответственное местное самоуправление обладает возможностями преодоления разного рода кризисов в российских городах. И речь идет не только о коммунальных проблемах, но и о разрешении разного рода конфликтов.

С точки зрения социально-экономического курса только эффективно работающие муниципальные власти имеют возможности с минимальными издержками, успешно провести реформу ЖКХ, которая сводится во многом к

перекладыванию на населения бремени затрат по содержанию и ремонту жилого фонда.

Если рассматривать с политической точки зрения, то не обладающие полномочиями и ресурсами муниципалитеты становятся не более чем «слабым звеном» в выстроенной иерархически выстроенной вертикали власти. В этой ситуации глава государства на себя возлагает всю полноту ответственности за любые сбои в вопросах решения повседневных проблем населения.

Более того, достаточно не просто представить, что Россия, такая большая и во всех проявлениях разнообразная страна, в долгосрочной перспективе сможет успешно развиваться без эффективного местного самоуправления. Тем не менее, можно сделать следующие выводы.

Согласно статье 12 Конституции РФ, в Российской Федерации гарантировано местное самоуправление, которое призвано обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Но на сегодняшний день представляется возможным говорить о встраивании местного самоуправления в иерархию «вертикали власти», во главе которой - президент, а местное самоуправление становится нижним линейным звеном. В результате неизбежен недоучет интересов местных сообществ, о необходимости внимания к которым постоянно говорят представители общественных наук [5; 6 и др.].

Библиографический список

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Российская газета», № 202, 08.10.2003.
3. Бутенко Т.А. «Формула» современного российского общественного самосознания // Гуманитарные и социальные науки. – 2015. - № 1. – С. 52-60.
4. Кидяев В.Б. Будущее за местным самоуправлением // Право и инвестиции. – 2012. - № 4. – С. 18-23.
5. Тасеев В.Б. Развитие региональной модели социальной политики в интересах семьи и детей // Вестник Самарского государственного университета. – 2014 - №4(115) С. 106 – 112

6. Прохоров Д.В. Значение муниципальных (местных) сообществ в стратегическом развитии муниципального образования (на примере г.о. Самара) // Современные проблемы управления. Выпуск 8: Сборник научных статей / Под ред. С.А. Ключникова. – Самара: Издательство «Самарский государственный университет», 2015. - С. 61-68.

*D.Shakurov, V. Lukyanova**

THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: CURRENT STATUS

The article discusses the history of the formation of local government in Russia c to identify the logic of reforming the Russian municipal policy and assess the chances of formation of local autonomy and local democracy in Russia.

Key words: local government, the hierarchy of power, local self-government reform.

*© Shakurov A. I., 2016

Shakurov Diamond Ilgizarovich– graduate student of the department of state and municipal government, the regional economy and the rights of the Samara Academy of State and Municipal Management.

*© Lukyanova V.V., 2016

Lukyanova Valentina – associate Professor of chair of state and municipal management, Samara University