

Современная ситуация и проблемы местного самоуправления в России

Для оценки современной ситуации в местном самоуправлении целесообразно взглянуть на исторический аспект.

На протяжении многих столетий Россия жила при сменяющих друг друга авторитарных режимах с высокой степенью централизации власти, не способствующей самоорганизации граждан и формированию структур гражданского общества. Поэтому в отличие от большинства европейских и ряда других стран, судьба местной власти в России никогда не была благоприятной. Еще в дореволюционный период все попытки реформ, усиливающих местные власти, сопровождались последующими контрреформами: Петр I и его последователи, Екатерина II с ее «Грамотой на права и выгоды городов Российской империи» и ее последователи, реформы Александра II и контрреформы Александра III, реформы Временного правительства 1917 г. и переход власти к советам.

В СССР местные органы считались нижним уровнем государственной власти, а термин «местное самоуправление» в законодательстве вообще не использовался. Сама идея местного самоуправления противоречила задачам государства диктатуры пролетариата.

Однако необходимость скорейшего преодоления разрухи после гражданской войны вызвала к жизни новую экономическую политику (НЭП) с определенным допущением рыночных методов хозяйствования и хозяйственного самоуправления на местах. В этот период при сохранении партийного руководства под местное управление были переданы землеустройство, благоустройство, часть промышленности, водопровод и канализация, местный транспорт, пожарное, похоронное дело, появились муниципальные электростанции, стали создаваться коммунальные банки. Были приняты «Положение о городских советах» и «Положение о местных финансах». Этот период завершился в 1927-1928 гг., когда закончилось восстановление народного хозяйства и СССР приступил к ускоренной индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства, характеризующийся резким усилением централизации хозяйственной жизни. Таким образом, на возникновение реального местного самоуправления в СССР повлияли два фактора: кризис в экономике и допущение рыночных механизмов для его преодоления. Как только эти факторы потеряли свою остроту, отпала и надобность в местном самоуправлении.

Ситуация после развала СССР в известной мере напоминала ситуацию начала 1920-х годов. Тот же развал экономики плюс региональный сепаратизм в республиках. Без опоры на местное самоуправление, в основном на крупные города, выйти из этой ситуации было невозможно. Конституция России 1993 года определила, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного

самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В 1995-м году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В 1995 и 1999 годах были приняты и в основном реализованы две федеральных программы государственной поддержки муниципальных образований. Был образован Совет по местному самоуправлению в РФ под председательством Президента России. В Администрации Президента России было создано мощное Управление по вопросам местного самоуправления. Возникло несколько союзов и ассоциаций местных властей, из которых АСДГ была самой первой. АСДГ была учредителем Сибирской ярмарки и Сибирской газеты. Решались такие вопросы, как кооперированное производство городских троллейбусов: какие компоненты в каком городе могут быть произведены. Большую роль сыграл Союз Российских городов, объединивший самые крупные города страны. В 1997 г. на базе существовавших в то время союзов и ассоциаций муниципальных образований была создана авторитетная общероссийская организация – Конгресс муниципальных образований РФ. В 1998 г. Россия ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления, Своеобразным итогом этого этапа стало утверждение Указом Президента России от 15.10.1999 г. № 1370 «Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ было рекомендовано применять Основные положения при решении практических задач в сфере местного самоуправления, а также при разработке нормативных правовых актов, касающихся осуществления местного самоуправления. Конгрессу муниципальных образований РФ, союзам и ассоциациям муниципальных образований, органам местного самоуправления было рекомендовано содействовать реализации указанной государственной политики. Все это происходило на фоне крайней слабости федерального центра. Д. Медведев в одном из своих выступлений назвал Россию этого времени полупарализованным полугосударством.

Таким образом, в первые постсоветские годы система местного самоуправления в России была возрождена заново. В то же время она была и к сожалению остается до настоящего времени отягощенной традициями и менталитетом прошлых эпох, причем как со стороны властных элит, не приученных управлять иначе как командными методами, так и со стороны граждан, не привыкших уважать закон и готовых нарушить его всегда, когда он не соответствовал их реальным интересам.

2000-е годы стали периодом укрепления Российского государства. Возросла его экономическая мощь. Был преодолен региональный сепаратизм. Сформировалась мощная правящая партия, влияние которой стало все активнее распространяться на муниципальный уровень. Была провозглашена муниципальная реформа, основу которой составил Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако как сам этот закон, так и особенно

последующие его изменения существенно ограничили автономию местного самоуправления и увеличили его зависимость от органов государственной власти. Местное самоуправление фактически исчезло из приоритетов государственной политики, хотя и разумеется никто этого публично не заявлял. Надолго прекратил свою работу Совет по МСУ при Президенте России, советы при палатах Федерального собрания.

Можно сделать вывод, что интерес государства к реальному местному самоуправлению в России возрастал в периоды кризисов в экономике и слабости государственной власти и ослабевал в периоды быстрого развития и модернизации. В эти периоды была нужна высокая централизация власти, а органы местной власти рассматривались в основном лишь как трансляторы государственной политики на местах. Такая ситуация объективно имеет место и сегодня.

Несомненно 131-й закон сыграл свою положительную роль в развитии местного самоуправления в России. Возросла финансовая поддержка муниципальных образований со стороны государства, хотя это произошло не за счет укрепления их собственной доходной базы, а по линии федеральных целевых программ и приоритетных национальных проектов. С учетом их реализации органам местного самоуправления удалось продвинуться в решении ряда проблем в сферах образования, здравоохранения, жилищного строительства, сноса аварийного и ветхого жилья, капитального ремонта жилищного фонда, дорожного хозяйства, благоустройства и др.

Проведена территориальная реформа местного самоуправления, в результате которой количество муниципальных образований в России увеличилось почти вдвое. Из новаций этого периода можно отметить такие неоднозначные, как система удаления глав муниципальных образований в отставку, выборы местных депутатов по партийным спискам, а глав муниципальных образований из числа депутатов.

Из положительного особо следует отметить внедрение в практику муниципального управления обязательных процедур публичных слушаний, поддержку ТОС и некоторые другие механизмы участия населения.

Однако ни одна из провозглашенных трех главных целей муниципальной реформы фактически не была достигнута.

Первая цель – формирование стабильной и более совершенной законодательной базы местного самоуправления, четкое разграничение полномочий между уровнями публичной власти. Фактически за период после принятия 131-го закона в него было внесено огромное количество изменений и дополнений и этот процесс продолжается. В частности, был практически в полтора раза расширен перечень вопросов местного значения для всех типов муниципальных образований, причем без расширения их доходной базы. Существенные и плохо увязанные между собой изменения, затрагивающие интересы местного самоуправления, вносились также в Градостроительный, Земельный, Жилищный, Бюджетный, Налоговый и другие кодексы РФ. При этом расширились сферы пересечения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного

самоуправления, а также муниципальных районов и поселений. Сегодня по ряду сфер практически невозможно определить, кто, за что и в какой мере отвечает.

Вторая цель – приведение экономической и финансовой базы муниципальных образований в соответствие с объемами полномочий. Очевидно, что никакого соответствия на деле нет. Что особо важно, неуклонно сокращается доля доходов местных бюджетов, собираемых на своих территориях, и возрастает доля целевых трансфертов. Не решены вопросы муниципальной собственности на земли населенных пунктов.

Третья цель – активизация населения и структур гражданского общества на местном уровне, приближение муниципальной власти к населению. Территориальная реформа действительно приблизила местную власть к населению, но в то же время породила множество мелких муниципальных образований, неспособных решать закрепленные за ними вопросы местного значения, поскольку государство не смогло (а скорее не сочло необходимым) обеспечить их соответствующими финансовыми средствами. В настоящее время активно идет весьма болезненный обратный процесс укрупнения муниципальных образований.

В результате всего этого присущая природе местного самоуправления зависимость муниципальных органов от избирателей стала все более замещаться зависимостью от государственных структур, а рост гражданской активности периода 1990-х годов все более сменяется разочарованием и отчуждением от местной власти.

Можно заключить, что реальные результаты муниципальной реформы оказались весьма отличными от провозглашенных целей.

Последний период характеризуется усилением внимания органов государственной власти и принятием ряда важных решений по развитию местного самоуправления в России.

Из компетенции органов МСУ изъяты первичное здравоохранение, зарплата работников дошкольных учреждений, участие в содержании местной полиции.

Развернута работа по исполнению пакета указов Президента России от 07.05.2012 г. В указе № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» предусмотрен комплекс мер, направленных на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов.

Президентом Российской Федерации была подвергнута критике система взаимоотношений органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами, В Госдуме рассматривается соответствующий законопроект.

Однако общая ситуация в местном самоуправлении остается сложной и противоречивой, а принятые меры носят локальный, а не системный характер. На всех уровнях государственной власти продолжает господствовать подход к местному самоуправлению не как к ресурсу

развития государства и общества, основанному на самоорганизации граждан, а как к нижнему уровню власти, которым необходимо управлять. Нарастает тенденция «встраивания» местного самоуправления в единую вертикаль власти, ограничения его автономии. Руководители муниципалитетов чувствуют себя зависящими не от граждан, а от государственных органов, а среди граждан нарастают патерналистские настроения. Нет понимания того, что в сильном и действительно автономном местном самоуправлении содержится огромный и неиспользуемый в настоящее время резерв самоорганизации общества на местном уровне, изыскания и использования невидимых сверху источников и резервов повышения уровня благополучия и качества жизни граждан.

У муниципального сообщества отсутствует ясность в понимании государственной политики в сфере местного самоуправления.

Что делать дальше? Модернизация страны неизбежна и важно оценить роль и место МСУ в этом процессе. По нашему мнению потенциальная роль местного самоуправления в процессе модернизации страны могла бы состоять в следующем.

1) Развитие и наращивание человеческого потенциала (человеческого капитала) населения, как главной национальной задачи, в первую очередь в сферах дошкольного и общего образования, охраны здоровья и пропаганды здорового образа жизни, поддержки культуры, развития массовой физической культуры и спорта, работы с молодежью, противодействия негативным явлениям в молодежной среде.

2) Активизация деятельности всех местных структур гражданского общества. Конкретные люди живут не в муниципальных районах и не в поселениях, а в конкретных населенных пунктах, Там жители хотят получать основные жизнеобеспечивающие услуги. Только в населенных пунктах возникают реальные местные сообщества, объединенные общим интересом обустройства территории своего проживания и только там жители буквально вынуждены самоорганизовываться и участвовать в этом процессе.

3) Организация самоуправления жилищным фондом.

4) Инфраструктурное обеспечение массового жилищного строительства.

5) Всесторонняя поддержка развития малого и частично среднего бизнеса, ориентированного на местные нужды

В практическом решении этих вопросов у местного самоуправления нет реальных конкурентов. К сожалению, эту роль наше государство не понимает.

Оценка итогов съезда.

Документ на 92 стр. Резолюция на 1 стр. 6 рабочих групп.