

# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – ВАЖНЕЙШИЙ ЭЛЕМЕНТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ  
ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
Владимир Семенович Мокрый

Понятие «гражданское общество» использовалось в различных значениях с восемнадцатого века. В современных подходах к раскрытию содержания этого понятия акцент делается на разделении сфер действия государства и общества, то есть подразумевается, что гражданское общество занимает сферу общественных отношений, не связанную с функционированием государственных институтов. Гражданское общество рассматривается как объединение свободных и равных граждан, не являющихся ни государством, ни семьей, в котором граждане обладают правом и возможностью на объединение исходя из общих интересов и потребностей в экономической, социально-политической и иных сферах и выбирают под свою ответственность способ достижения своих целей. Для России, как и для других бывших социалистических стран, построение гражданского общества на протяжении последнего десятилетия является одной из главных целей.

Местное самоуправление следует рассматривать как неотъемлемую часть гражданского общества. Его развитие я считаю одним из условий возрождения России как сильного и демократического федеративного государства.

Суть местного самоуправления состоит в самостоятельном решении населением вопросов местного значения как через избираемые или создаваемые жителями той или иной территории, района или населенного пункта органы, так и путем референдумов, общих собраний и других форм прямого волеизъявления граждан. Как определено в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местное самоуправление в нашей стране – это «признаваемая и гарантируемая Конституцией самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».

Местное самоуправление представляет собой важнейшую форму народовластия, это непосредственное выражение власти народа, которое составляет одну из основ конституционного строя демократического государства. Местная власть максимально приближена к населению, затрагивает интересы каждого человека, решает большинство его повседневных проблем. Как писал А. Солженицын, «повседневная реальная жизнь людей зависит – на четыре пятых или больше – не от общегосударственных событий, а от событий местных, и поэтому – от местного самоуправления, направляющего ход жизни в округе. Именно так и регулируется жизнь в странах Запада: через эффективное местное самоуправление, где каждый имеет возможность участвовать в решениях, определяющих его существование. И только такой порядок есть демократия».

Местное самоуправление, являясь уровнем публичной власти, по своей природе и сущности одновременно выступает и формой самоорганизации граждан. Оно является мощным катализатором формирования гражданского общества, поскольку сознательное участие граждан в процессе создания достойных условий жизни на определенной территории способствует формированию у них ответственности за решение местных проблем, тем самым повышает их общую социальную и гражданскую активность. Кроме того, развитое с традициями местное самоуправление сможет противодействовать возможному откату назад к авторитаризму, установлению сбалансированного соотношения между государством и гражданином.

К сожалению, российская действительность не полностью соответствует духу конституционной модели местного самоуправления. Однако реализация на практике именно этой модели могла бы стать социальной основой становления гражданского общества. К основным направлениям участия местного самоуправления в развитии гражданского общества можно отнести вовлечение граждан через взаимодействие с органами местного самоуправления в процессы принятия управленческих решений органов власти, создания реальных механизмов контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления, инициативная самоорганизация граждан для решения вопросов местного значения.

Неурегулированность взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления относится сегодня к числу наиболее острых проблем в формировании государственного устройства России. В развитие конституционных норм разработаны и приняты федеральные законы, регламентирующие деятельность местного самоуправления, постепенно развивается региональное и муниципальное нормотворчество. Россией подписана и ратифицирована европейская Хартия местного самоуправления. И, по мнению экспертов Совета Европы (доклад о состоянии местной демократии в Российской Федерации на четвертой сессии Конгресса местных и региональных властей Европы в Страсбурге в июне 1997 года), наш базовый закон – закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления» – соответствует принципам этой Хартии. Конституционный Суд РФ, рассматривая дело по проверке конституционности отдельных положений устава Курской области, отметил, что Конституция Российской Федерации и федеральные законы, развивая положение европейской Хартии местного самоуправления, закрепили более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантии самостоятельности местного самоуправления. С другой стороны, продолжаются споры по поводу принципов и формы организации местного самоуправления. Все чаще выражается мнение о необходимости восстановления вертикали управления, о необходимости низведения институтов самоуправления чуть ли не до уровня домовых и уличных комитетов.

Одним из основных факторов, препятствующих, на мой взгляд, формированию в Российской Федерации эффективной системы местного самоуправления, является отсутствие у населения традиций самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения. Перед органами государственной власти Российской Федерации стояла и стоит до сих пор непростая задача – создать условия для построения в сжатые сроки эффективной системы местного самоуправления. В большинстве западных демократий, опыт которых использовался и используется в организации местного самоуправления в России, местное самоуправление сложилось до появления сильного централизованного государства,



и поэтому полномочия местных сообществ по решению вопросов местного значения им не предоставляются одномоментно, а в основном сохраняются и регулируются государством традиционно сложившиеся подходы к решению вопросов местного значения.

В Российской Федерации децентрализация публичной власти в силу исторических особенностей развития государства осуществляется сверху, что требует проведения специальных, на мой взгляд, мероприятий по подготовке населения к эффективному участию в формировании системы местного самоуправления на своей территории и решению вопросов местного значения. Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 году и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» в 1995 году, ратификация европейской Хартии местного самоуправления, к сожалению, не стали предметом, я бы сказал, общенациональной компании по разъяснению фундаментальных позиций перечисленных актов, популяризацией идей местного управления и форм осуществления права на местное самоуправление. В результате в массовом сознании граждан местное самоуправление представляется институтом, созданным исключительно органами государственной власти. В этих условиях органы местного самоуправления неизбежно воспринимаются как неотъемлемая часть системы органов государственной власти. Сложившееся положение, на мой взгляд, сводит к нулю попытки оживления системы местного самоуправления, а в конечном счете во многом обуславливает ее слабую эффективность.

Другой вопрос, о котором нельзя не говорить, – это необходимость конкретизации конституционного статуса органов местного самоуправления. Несомненно, местное самоуправление является одной из важнейших основ современной российской государственности, поскольку наряду с государственной властью является одной из разновидностей публичной власти и позволяет эффективно, а главное, и оперативно решать широкий спектр вопросов, непосредственно затрагивающих интересы населения. К сожалению, в России получило распространение отношение к местной власти как к чужеродному элементу в системе власти Российского государства. В первую очередь это связано с пониманием статьи 12 Конституции Российской Федерации, установившей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Абсолютизация данной нормы, рассмотрение ее в отрыве от иных конституционных положений искажает представление о местном самоуправлении и его месте в системе власти, прежде всего публичной.

Противопоставление институтов власти государственной и местного самоуправления противоречит, на мой взгляд, самой природе публичной власти, органы каждой из которых получают полномочия от населения, выражают интересы населения соответствующей территории и обладают собственной компетенцией, установленной в законодательном порядке. В случае устранения местных органов управления из системы публичной власти, с одной стороны, невозможным станет эффективное проведение федеральной и региональной политики реализации социально-экономических, экологических и других программ. С другой стороны, принцип полной независимости органов местного самоуправления может губительно воздействовать на значительную часть муниципальных образований, так как большинство из них по объективным причинам, прежде всего из-за недостаточности средств в местных бюджетах, отсутствия должного количества квалифицированных административных кадров, административного персонала и так далее, не в состоянии будут осуществлять не только переданные им отдельные государственные полномочия, но и решать ряд вопросов местного значения. Это означает, что федеральный законодатель должен найти разумный баланс между обеспечением организационной самостоятельности органов местного самоуправления и возможностью эффективного осуществления государственной политики на всех уровнях публичной власти.

Другой не менее важной проблемой в области местного самоуправления является проблема определения компетенции органов местного самоуправления. Данную проблему необходимо рассматривать в контексте распределения компетенции между всеми уровнями публичной власти в России. Эффективность деятельности государства, как и любой другой управленческой системы, напрямую зависит от рационального распределения обязанностей между



всеми уровнями управления. В настоящее время Конституция Российской Федерации определяет четыре уровня компетенции: это предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предметы ведения субъектов Российской Федерации и предметы ведения муниципальных образований, так называемые вопросы местного значения. Однако при этом целый ряд вопросов входит в компетенцию органов публичной власти всех уровней. Это вопросы такие, как комплексное социально-экономическое развитие, образование, здравоохранение, земельные отношения и целый ряд других. И фактически мы имеем смешение компетенции органов власти разных уровней, но порядок взаимодействия властных органов при решении данных вопросов до сих пор законодательно не урегулирован. Между тем установление его правовой регламентации могло бы значительно повысить эффективность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления при совместном решении этих довольно сложных задач.

Предметы ведения органов местного самоуправления, на мой взгляд, следует ограничить решением вопросов местного значения, перечень которых следует основательно переработать с учетом реальных возможностей муниципальных образований, а также в случае необходимости выполнения ими отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти. Причем на федеральном уровне следует определить общие условия передачи данных полномочий органам местного самоуправления, а также детально определить механизм возмещения органами местного самоуправления затрат, понесенных ими вследствие исполнения отдельных государственных полномочий.

При разграничении компетенции органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации следует, на мой взгляд, руководствоваться принципом субсидиарности, то есть в компетенцию органов местного самоуправления должны входить лишь те вопросы, которые способны решить и которые целесообразно решать именно на местном уровне. Видимо, настало время для введения также типологии муниципальных образований и установления особенностей организации местного самоуправления в различных типах муниципальных образований. Это отдельный и очень важный вопрос. Нам еще предстоит определить, каким должно быть самоуправление, а может быть, управление в крупных городах, в которых сегодня проживает более трети населения. Но совершенно ясно, что оно не должно быть таким, как в сельских округах и поселках. Все эти проблемы должны быть решены в федеральном законе, учитывая прежде всего объективные потребности и интересы населения муниципальных образований. Ведь именно ради удовлетворения наиболее насущных потребностей граждан и создана система местного самоуправления.

С названными мною проблемами соприкасается и другая проблема, а именно целесообразности и нецелесообразности закрепления на уровне местного самоуправления принципа разделения властей. На мой взгляд, следует в обязательном порядке предусмотреть механизмы, обеспечивающие функциональное обособление нормотворческой или представительной и исполнительной деятельности муниципальной власти, а также невозможность совмещения в одном органе у должностного лица местного самоуправления правотворческих, исполнительных и контрольных функций. Думается, что федеральный законодатель должен установить нормы, обеспечивающие взаимный контроль в рамках единой системы органов местного самоуправления, в том числе определение основных принципов организации структуры органов местного самоуправления. Должен быть соблюден оптимальный баланс между учетом местных условий, сложившихся традиций и общенациональными интересами по защите прав граждан. Депутатам нашего Комитета Государственной Думы Российской Федерации, например, представляется возможным с целью обеспечения федеральных гарантий населения на осуществление местного самоуправления расширить круг вопросов, регламентируемых федеральным законодательством, путем введения норм прямого действия в части территориальной организации местного самоуправления: установление компетенции его органов, повышение роли представительных органов, обеспечение условий снижения политизации выборных лиц местного самоуправления.



Другая проблема отечественного местного самоуправления порождена общим нестабильным состоянием российской экономики. Бюджетный дефицит, характерный для всех уровней территориального управления в государстве, особенно болезненно сказывается на состоянии местного самоуправления. Именно на местах продолжает остро ощущаться отсутствие необходимых финансовых и материальных средств для решения насущных вопросов повседневной жизни людей. Ни для кого не секрет, что сегодня местное самоуправление в нашей стране находится в полунцищенском состоянии, в положении «бедного родственника».

«Важнейшей частью бюджетной системы страны являются бюджеты муниципальных образований. Именно здесь, и в первую очередь на уровне административных единиц, органы местного самоуправления часто осуществляют функции государственного управления. Это по факту – так. Именно здесь идет борьба между региональными администрациями и органами самоуправления, между мэрами и главами районов. В основном это конфликты бюджетов, в результате которых средства бюджетов всех уровней далеко не всегда используются эффективно и по назначению. Из этого же проистекают многие проблемы экономической и политической нестабильности в отдельных регионах России» (из выступления Президента Российской Федерации 3 апреля 2001 года с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации).

В настоящее время общая доля собственных доходов местных бюджетов в среднем по стране составляет не более десяти процентов. Всю остальную часть составляют бюджетные субсидии от субъектов Российской Федерации.

Серьезные пробелы существуют в налоговом законодательстве. Мало того, что вступление в силу второй части Налогового кодекса Российской Федерации довольно существенно ограничило и без того скудные налоговые доходы муниципальных образований, но и по сей день не установлены твердые долгосрочные нормативы отчисления от федеральных налогов в местные бюджеты. Фактически сложилась порочная практика, когда муниципальным образованиям выгоднее существовать на бюджетные субсидии и субвенции из региональных бюджетов, нежели создавать условия для роста экономической деятельности на их собственной территории.

Ситуацию усугубляет и несовершенство законодательства о социальной защите населения, которое без учета реальных возможностей местных бюджетов возложило на них обязанности по обеспечению, представьте себе, свыше восьмидесяти льгот более чем тридцати категориям граждан. А также тот факт, что органы государственной власти не компенсируют органам местного самоуправления затраты, понесенные последними в процессе выполнения возложенных на них отдельных государственных полномочий. Из системы межбюджетного перераспределения, на наш взгляд, необходимо исключить субъективизм. Полагаю, что настало время коренным образом реформировать весь комплекс законодательства, определяющий финансово-экономическую основу местного самоуправления Российской Федерации, и прежде всего необходимо подвергнуть тщательному анализу действующее бюджетное и налоговое законодательство. На федеральном уровне необходимо определить минимальные государственные стандарты в области формирования местных бюджетов, пересмотреть систему регулирования межбюджетных отношений и твердо установить нормативы отчисления в местные бюджеты части региональных и федеральных налогов.

Говоря о необходимости развития укрепления местного самоуправления, мы должны понимать, что это не может произойти без развития механизмов контроля – как со стороны государства, так и общества – за деятельностью органов местного самоуправления.

При отсутствии достаточных бюджетных средств и серьезной кадровой политики в сфере местного самоуправления система контроля является очень важной. Контроль не означает подчинение по вертикали. Мы должны создать в федеральном законодательстве систему самоконтроля в сфере местного самоуправления, усилив полномочия представительных органов муниципальных образований и добиваясь эффективного влияния населения на деятельность органов местного самоуправления.

Понятно, что на федеральном уровне всегда присутствует желание представить местное самоуправление в виде простых и понятных проблем управленческих структур, поскольку процессы включения населения в муниципальную деятельность, разработка механизмов



реального влияния на решения, принимаемые органами местного самоуправления, очень сложные. Но от этого необходимость решения этой проблемы не становится меньше.

Мы должны осознавать, что эффективность реализации конституционного права населения на осуществление местного самоуправления во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления.

Поэтому не только институты государственной власти, но и политические и общественные организации должны способствовать развитию гражданской ответственности и самостоятельности населения, формированию человека нового типа – гражданина с определенной степенью организационной культуры и правосознания, способного не только влиять на власть, но и участвовать в управлении.