

ДИАЛЕКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ

И.Ю. Калмыкова,

доцент Владимирского филиала РАНХиГС,

А.Г. Кудряшов,

аспирант Владимирского филиала РАНХиГС

Местное самоуправление является основой конституционного строя, основополагающим принципом организации власти в демократическом государстве. Во всем мире вопросам местного самоуправления отводится значительная роль; местное самоуправление рассматривается как высший уровень управления, эффективный институт гражданского общества.

Большинство стран с развитой демократией давно признало неоспоримые достоинства местного самоуправления, отдавая ему особое место в системе власти. На органы местного самоуправления возложена ответственность за решение практически всех проблем локального характера: развития жилищного и коммунального хозяйства, сферы услуг, системы образования и здравоохранения, решение проблем экологии и др. Эффективным механизмом социально-экономического развития муниципальных образований становится в развитых странах институт муниципально-частного партнерства, межмуниципальное сотрудничество, производственная кооперация.

Существует точка зрения, что во всех странах в компетенцию органов местного самоуправления входят примерно одни и те же вопросы. Это не совсем верно. Л.А. Велихов отмечал: «Мы думаем, что даже в отношении объема фактической компетенции городского самоуправления в разных государствах наблюдается целая гамма, начиная от «безграничной компетенции швейцарской и немецкой городской коммуны» и, кончая «ограниченностью круга ведомства коммунальных органов Франции и особенно Италии»¹.

В различных странах полномочия и предметы ведения распределяются в зависимости от того, какая модель МСУ реализована: одноуровневая или многоуровневая. В Западной Европе наиболее распространены 2- и 3-уровневые системы МСУ: 2-уровневая – это графство (округ) – коммуна (община); 3-уровневая – это регион – графство-коммуна.

Практика показывает, что компетенция органов государственной власти и регионального уровня МСУ включает вопросы, которые определяют ин-

тересы населения подведомственной территории в целом (высшее образование, экономическое развитие, полиция, транспорт и т.д.), а компетенция уровня МСУ, соответствующего общине или коммуне, местных интересов (начальное и среднее образование, досуг, очистка территории). Такое разграничение уровней компетенции представляется естественным и правильным.

Ситуация, сложившаяся в области формирования российского института местного самоуправления, не имеет аналога в мире. При формировании российской системы законодательства был использован отечественный исторический опыт и практика развитых стран мира. Однако не были учтены два момента: во-первых, до 1993 года местное самоуправление в Российской Федерации было встроено в систему государственного административно-командного управления, элементы которого без критического анализа оказались перенесенными в новую структуру местного самоуправления. Во-вторых, большинство стран, опыт которых был использован в ходе разработки принципов муниципальной реформы, находятся, как правило, в лучшем социально-экономическом положении. Соответственно, социально-экономические условия деятельности органов местного самоуправления в таких странах значительно отличаются от российских реалий.

Основа реформирования местного самоуправления и муниципального управления заложена в Европейской Хартии местного самоуправления². Содержащиеся в этом документе, принятом на Совете Европы в 1990 г., положения направлены на защиту и усиление независимости местной власти в различных странах Европы. Отметим некоторые из них:

- местное самоуправление является одним из главных фундаментов любого демократического режима;
- оно позволяет управлять эффективно, непосредственно соприкасаясь с населением;
- в основе реформирования местного самоуправления положены принципы демократии и децентрализации;

– компетенция, предоставляемая органам местного самоуправления, может ограничиваться государственными органами только в пределах, установленных законом;

– муниципалитеты имеют право на достаточные собственные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своей компетенции.

Таким образом, местное самоуправление представляет собой ту специфическую «ветвь власти», которая на местном уровне, с одной стороны, участвует в осуществлении задач государственной политики, с другой – наиболее полно учитывает интересы населения. Муниципальные органы власти должны являться гарантом основных демократических ценностей. Они, во-первых, теоретически наиболее доступны и отзывчивы для населения; во-вторых, максимально приспособлены использовать ресурсы территории для удовлетворения местных потребностей; в-третьих, могут способствовать укреплению государственной власти на местном уровне, делая ее более гибкой и эффективной.

В 90-х годах XX века в России были созданы правовые основы и организационные предпосылки превращения местной власти из низового уровня системы государственной власти, являющегося одним из звеньев жесткой вертикали государственно-унитарного управления, в местное самоуправление. Это теоретически соответствовало всем признакам провозглашенного Конституцией РФ нового государства: федеративного, демократического, социального, правового, но, к сожалению, опережало реальное воплощение этих признаков в практической деятельности. В Европейской Хартии о местном самоуправлении сказано, что «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления»³. Россия, ратифицировав Европейскую Хартию местного самоуправления, вошла в единое европейское «местно-самоуправленческое» пространство. Теоретически сближение европейского и российского подходов к организации местного самоуправления намного опередило российско-европейскую интеграцию по другим направлениям. К сожалению, провозглашенные Хартией общие принципы организации местного самоуправления, воплощенные в нормах Конституции РФ, федеральных и региональных законах, только юридически закрепили «соответствие реальности» данных принципов практике российского государственного строительства.

В соответствии с Европейской Хартией местное самоуправление основано на ограничении сферы влияния государственной власти путем передачи органам самоуправления круга вопросов, которые могут быть решены на уровне, наиболее близком к

гражданину по месту его проживания. Политическая власть может и должна вмешиваться в решение этих вопросов только в пределах, в которых общество и составляющие его группы не в состоянии решить. Таким образом, местное самоуправление противопоставляет жестким отношениям отдельной личности и государственной власти инициативность и относительную самостоятельность в решении вопросов на местном уровне. Это противопоставление составляет баланс власти в гражданском обществе, задает в правовом пространстве государству меру свободы и меру ответственности для его гражданина.

Особенность функционирования структур местного самоуправления состоит в том, что они сочетают с одной стороны выполнение делегированных функций государства региональным и муниципальным органам власти, с другой стороны широкое общественное начало в процессе формирования, функционирования и контроля над деятельностью органов местного самоуправления. Таким образом, мы говорим о том, что местное самоуправление объединяет в себе государственное и общественное начала.

Диалектика этой парадигмы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации состоит в соотношении этих двух составляющих.

Особенность функционирования муниципально-го образования в том, что оно, будучи третьей составляющей, по своей природе использует ресурсы государства и гражданского общества в интересах местного сообщества.

Когда мы говорим о российской модели местного самоуправления, мы должны понимать, что она, учитывая зарубежный и российский опыт, является уникальной, сочетающей в себе элементы как англосаксонской, континентальной так и азиатской моделей взаимоотношения федеральной, региональной и муниципальных властей. Это есть особая форма, объединяющая в себе государственные и общественные начала в управлении территориями.

Россия сохранила корни самоуправления на протяжении всей своей истории. Менялись формы, но сущность правовой и социально-экономической взаимосвязи государственного управления и местного самоуправления оставалась неизменной.

Необходимо отметить, что особенность восточного общества всегда состояла в том, что община, являясь самоуправляемым институтом, была интегрирована в систему государственного управления. Государство делегировало ряд своих функций общине, одновременно предоставляя ей широкие самоуправленческие права. Европейская (западная) культура управления исходит из понимания полюсного строения мира, отдающего приоритет правам личности над правами социума. Восточная модель (азиатский способ производства) основана на парадигме утверждающей приоритет социума

над личностью. Проблема формирования гражданского общества в России на протяжении ее более чем тысячелетней истории состояла и состоит в том, что государственная власть постоянно ориентируется на западный вариант взаимоотношений личности и государства, а общество упорно остается евразийским.

Местное сообщество, являясь институтом гражданского общества, по электоральной базе совпадает с местным самоуправлением. В тоже время, существующий подход к пониманию содержания понятий гражданское общество и местное самоуправление не является исчерпывающим. Гражданское общество включает в себя все формы, механизмы и институты, позволяющие гражданину РФ в соответствии с Конституцией реализовать свои права управления (от выборов Президента, членов Федерального собрания, до избрания депутатов законодательных и представительных органов на региональном и муниципальном уровнях). На уровне местного сообщества оно представлено, прежде всего, органами общественно-территориального управления. Образно говоря, местное самоуправление является своего рода «социальной нишей», в которой зарождается и функционирует гражданское общество. Конституция РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» определили отделение института местного самоуправления от государственной власти. Однако массовое сознание не приняло данное положение, и после десяти лет реформ органы местного самоуправления воспринимаются людьми как органы государственной власти.

Что мешает институту российского местного самоуправления обрести подобающий социальный статус?

На наш взгляд причин несколько. Во-первых, неготовность значительной части населения самостоятельно организовывать свою социальную жизнедеятельность.

Во-вторых, формы и методы современного местного самоуправления были скопированы с двух управленческих моделей: практики местных партийных и советских органов и деятельности зарубежных органов местной власти. Неэффективность подобной практики, как показывает жизнь, становится особенно деструктивной в условиях убывающей и даже регрессирующей финансовой самостоятельности большинства муниципальных образований. Органы местного самоуправления, не имеющие действенных рычагов для осуществления эффективного управления, постоянно и неизбежно вступают в конфликты с местными сообществами по вопросам организации жизнедеятельности последних.

И, наконец, последнее, реализовавшись в определенной мере как правовой институт, местное самоуправление не сформировало соответствующей системы профессиональной культуры, мировоз-

зрения и морали, ему предстоит длительный путь трансформации из правового института, каким оно является сегодня, в социальный институт гражданского общества, способный взаимодействовать с местными сообществами.

Местное самоуправление в политической системе государства наряду с субъектами Федерации должно обеспечить единство страны на основе обеспечения реализации универсальных прав человека и гражданина, многообразия экономического потенциала, культурных и исторических традиций.

Сегодня необходимо признать, что в ходе муниципальной реформы в России сформировано не «местное самоуправление», как единство права власти местного населения и организационных форм ее осуществления в пределах конкретных территорий, а именно «местная власть»⁴ в виде структуры органов управления, слабо связанных с местным сообществом. Причина данного, объективно существующего противоречия, порождается самой сутью формирующейся системы российского самоуправления, сложившейся в ходе правовой, бюджетной, налоговой и собственно муниципальной реформы.

Провозглашенная в Конституции РФ модель местного самоуправления, в основе которой лежит принцип отделения муниципальной власти от государственной, существует лишь как юридическая форма. Реальное экономическое содержание взаимосвязи государственных и муниципальных органов власти свидетельствует о том, что в Российской Федерации формируется система местного самоуправления, предполагающая формирование вертикали исполнительной власти при одновременном и параллельном существовании представительных муниципальных органов власти, функционирующих на основе выборности, что в большей степени, соответствует социокультурным традициям страны.

Этот противоречие приводит к недостаточному учету интересов граждан в процессе управления муниципальными образованиями и проявляется в негативном развитии целого ряда социально-экономических процессов, требующих своего неопределенного разрешения.

Целенаправленное объединение усилий всех ветвей и уровней власти позволит избежать дальнейшего накопления проблем и обострения общей политической и социально-экономической ситуации, потери у населения доверия к местному самоуправлению как институту народовластия.

При этом нельзя считать обоснованным радикальный пересмотр действующей модели местного самоуправления с одновременным проведением конституционной реформы. Этот путь, предполагающий соответствующие изменения основ конституционного строя Российской Федерации (в том числе глав 1, 2, 9 Конституции РФ), может привести к выходу за пределы действия Европейской хартии местного самоуправления, новому переделу

собственности и как следствие к возможности социально–экономических и политических потрясений. Пересмотр Конституции чреват изменениями государственного устройства и формы правления, потерей демократических приобретений последнего времени и ведет, по сути, к замене местного самоуправления государственным управлением.

В то же время необходимо отметить, что наличие

глубокого и системного кризиса в осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации требует перехода к новой модели управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, в частности институтами, от которых зависит жизнедеятельность населения: собственностью, имуществом, хозяйством.

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – Обнинск, 1995. С. 128.

² См.: Европейская Хартия о местном самоуправлении // Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. – М., 1993. С. 115–126.

³ Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISBN № 92-871-0804-8. Май 1990. С. 3.

⁴ К сожалению, данная правовая категория, как и другие, например: «полномочия», «компетенция», «разделение властей», оказались недостаточно разработанными в российском законодательстве.