

Третье звено государственного строительства России.

Подготовка и реализация Федерального закона об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации

Под ред. К.Мацузато

(Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998)

Виктор Руденко

Выход в свет рецензируемой книги¹ - заметное явление в исследовании становления местного самоуправления в Российской Федерации. В ней представлено многомерное и, возможно, наиболее объективное на сегодняшний день видение проблемы глазами японского, канадского и российских специалистов. Исследование заметно отличается от работ по аналогичной тематике, опубликованных в нашей стране, и ориентированных, как правило, на изучение основных моделей местного самоуправления за рубежом либо на тонкости становления и развития местных сообществ в России. Причем в последнем случае, особенно в работах, выпущенных под эгидой высших органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, нередко дается завышенная оценка глубины происходящих реформ.

Во вводной главе доктора юридических наук, доцента Центра славяноведения Хоккайдского университета *Кимитакити Мацузато* выдвигается тезис о том, что государственное строительство современной России есть трехполярная величина, складывающаяся из отношений между федеральными, региональными и субрегиональными субъектами власти, и предлагается методика анализа субрегиональной политики, основанная на методах сравнительного правоведения и включенного наблюдения (К.Мацузато на протяжении пяти лет неоднократно проводил продолжительные полевые исследования в Поволжье и на Урале, в средней полосе и на северо-западе России, в Украине). Учитывая многочисленные ссылки в российских научных публикациях на Европейскую хартию о местном самоуправлении (далее - Хартия) как на желаемый ориентир реформ, К.Мацузато задается вопросом: насколько совпадает желаемое и действительное в практике государственного строительства в России? Сопоставляя ключевые положения Хартии с нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон), он приходит к выводу об их глубинном несоответствии. Согласно Хартии, фундированной на северо-среднеевропейской разновидности континентальной модели местного самоуправления, объектом местного самоуправления является «значительная часть

публично-правовых дел», а его субъектом - «органы местного самоуправления», в то время как по Федеральному закону, соответственно, - «вопросы местного значения» и «население». Данные существенные отличия свидетельствуют о большей близости концепции Федерального закона американскому подходу к самоорганизации граждан, предполагающему сужение сферы компетенции местных сообществ до узких вопросов местного значения при одновременном ослаблении, по сравнению с континентальной моделью, контроля со стороны государства за их деятельностью. Однако в российском варианте, в отличие от американского, сохранен жесткий контроль государства, особенно в лице региональных органов власти, над местным самоуправлением. Исходя из этого, автор предполагает, что «непринятие континентальной модели законодательством открывает региональным и местным администрациям еще больший простор для фактического сохранения иерархической зависимости» (с.35).

Не отдавая явного предпочтения континентальной или американской модели, исследователь все же высказывает сожаление, что процесс реализации Федерального закона «послужил примером того, как меняется существо системы, когда она пересаживается в другую почву», в результате чего принцип «*home rule*» (самоорганизации) стал фикцией. Тому, по мнению автора, есть три причины: 1) завышенная (в десятки и более раз) численность населения местных сообществ; 2) обязательность, независимо от заинтересованности населения, принятия устава муниципального образования; 3) мощная «законодательная и инструктивная инициатива» региональных властей, проявляющаяся в закреплении преимущественно одноуровневой системы местного самоуправления, в практике разработки уставов муниципалитетов сверху без участия их представительных органов и, как результат, в насаждении муниципальным образованиям формы исполнительно-распорядительных отношений «сильный мэр - слабая Дума». В совокупности перечисленные слагаемые порождают феномен «регионального авторитаризма», в авангарде которого, по мнению автора, находится Свердловская область. И хотя в данном случае оценка не совсем

адекватна действительности (к авангарду регионального авторитаризма сегодня, на наш взгляд, с большим основанием можно отнести республики Адыгею, Башкортостан, Татарстан, Якутию, Новосибирскую область, где вопросы местного значения действительно сведены до мелких проблем, наподобие вопросов выпаса скота, а государственный контроль за осуществлением полномочий местными сообществами столь значителен, что практически исчезает граница между государственным управлением и местным самоуправлением), пример Свердловской области вполне справедлив для тех случаев, когда сущность происходящего не лежит на поверхности явно: субъект Федерации может иметь развитую систему законодательства в сфере государственного управления и местного самоуправления, внедрять оригинальную в масштабах страны модель взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, а региональные власти могут давать высокую самооценку проводимым реформам, но при детальном рассмотрении с учетом опыта других стран результат оказывается далек от самооценок. Именно подобная ситуация характерна для России в целом, и здесь Свердловская область - лидер. Действительно, рядом указов губернатора области в 1996 году из подчинения глав муниципальных образований и из структуры органов местного самоуправления с передачей управляющим пяти специально созданных территориальных управленческих округов были выведены управления социальной защиты населения, отделы записи актов гражданского состояния, отделы по регистрации субъектов предпринимательской деятельности, комиссии по защите прав несовершеннолетних, административные комиссии, наблюдательные комиссии. Этими же указами в подчинение исполнительным органам государственной власти Свердловской области были переданы финансовые управления и управления по труду; управления сельского хозяйства; управления внутренних дел; комитеты по земельным ресурсам и землеустройству; отделы архитектурно-строительного надзора; отделы по мобилизационной работе. Тогда же на областном уровне было централизовано обеспечение лекарственными средствами населения области при социально значимых заболеваниях, а в феврале 1997 года указом губернатора в структуру исполнительных органов государственной власти Свердловской области была передана штатная численность милиции общественной безопасности. В текущем же году в правительстве области прорабатывалась идея устранения местного самоуправления в городах области, а губернатор неоднократно делал заявления о необходимости восстановления единой управленческой вертикали с институтом назначаемых должностных лиц. Это свидетельствует не только о сохранении, но и об углублении авторитарных тенденций в современной России.

В то же время автор не склонен полагать, что инициатива снизу полностью побеждена «региональным авторитаризмом». На его взгляд, есть ряд положительных, правда единичных, примеров реализации муниципальными образованиями принципа «*home rule*» в Свердловской и Тамбовской областях, Приморском крае. Особое внимание он обращает на модель местного самоуправления, разработанную в му-

ниципальном образовании «Ревдинский район» Свердловской области, и отмечает особенность позиции Ревдинской Думы - она единственная из местных представительных органов открыто выразила свое несогласие с идеей создания управленческих округов, в ведение которых были переданы важнейшие государственные полномочия, ранее выполнявшиеся местными органами власти. Думой в 1996 году был принят неординарный устав, предусматривающий муниципальную должность управляющего администрацией, подбираемого на конкурсной основе и выполняющего ряд обязанностей главы муниципального образования. Подробно анализируя перипетии борьбы вокруг устава, автор приходит к выводу, что только в силу определенной финансовой самостоятельности района областное руководство терпимо отнеслось к принятию оригинального, по Свердловским меркам, документа.

Соглашаясь в целом с выводами автора относительно существующей тенденции «регионального авторитаризма», хотелось бы все же отметить, что не следует преувеличивать роль «инструктивной инициативы» региональных властей. Стандартизация уставов муниципальных образований вызвана, прежде всего, чрезвычайно низким уровнем образования выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих, мимо чего не проходит и сам автор. Для усиления этого тезиса хотелось бы обратить внимание, что в той же Свердловской области из 72 глав муниципальных образований 6 не получили высшего образования и только 7 человек имеют высшее экономическое и юридическое образование. В среднем по области число муниципальных служащих, не имеющих высшего образования, составляет около 43%. Приблизительно одна треть муниципальных служащих, работающих на высших должностях, не имеет высшего образования, а 3% из них - среднего образования.² Этим и объясняется тот факт, что типовые проекты уставов были разработаны региональными властями. В то же время в тех случаях, когда муниципалитеты могли предложить свою схему организации местного самоуправления, региональные власти им не препятствовали. Рассматриваемая автором ревдинская модель наряду еще с тремя моделями была рекомендована администрацией губернатора Свердловской области для внедрения другими муниципальными образованиями.³ Действительно, в области наибольшее распространение получила организационная модель «сильный мэр - слабый совет»; при этом приблизительно в 10 муниципальных образованиях принята форма «сильный совет - слабый мэр», еще в двух муниципальных образованиях (Серовский район и п.Свободный) принята система органов, при которой главы муниципальных образований избираются представительными органами из числа депутатов, возглавляют представительный орган и руководят исполнительным.

Таким образом, «инструктивная инициатива» региональных властей в России нередко вызвана чисто объективными обстоятельствами. В то же время нельзя не согласиться с автором относительно инициативы законодательной. Возвращаясь к примеру Свердловской области, можно лишь

подтвердить, что областное законодательство не предусматривает делегирования органам местного самоуправления полномочий по выполнению «значительной части публично-правовых дел»: в соответствии с Областным законом от 24 декабря 1996 г. №59-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области отдельными государственными полномочиями» им предоставлено право участия в разработке и реализации областных программ в сфере землепользования, недропользования, образования, культуры, здравоохранения, некоторые контрольные полномочия в данных сферах, а также полномочия по регистрации актов гражданского состояния на территории муниципального образования и осуществлению государственного строительного контроля за использованием земельных участков на их территориях.

В главе второй, написанной работником Министерства национальностей Российской Федерации *А.Н.Широковым*, подробно проанализированы конституционные основы местного самоуправления, общие принципы его организации, показаны особенности деятельности муниципальных образований как участников гражданских правоотношений в связи с принятием Федерального закона. Несмотря на стремление автора к всеохватывающему подходу, думается все же, что данной главе не достает проблематизации материала, в частности анализа вопроса о роли договоров между региональными и субрегиональными субъектами власти. Если «региональный авторитаризм» - неоспоримый фактор российской правовой и политической действительности, договорный механизм, вероятно, мог бы послужить прообразом оптимального способа взаимодействия регионов и субрегионов, что в большей мере отвечало бы принципам самоорганизации и равноправия сторон? К сожалению, в материале нет ответа на данный вопрос.

Большой интерес представляет в целом небольшая третья глава. *В.Ф.Абрамов* - один из ведущих отечественных специалистов по истории российских земств - анализирует истоки и содержание земской идеи в России как национально-государственной идеи, питающей ростки гражданского общества. Его основная мысль созвучна ранее высказанному предположению К.Мацузато: «...Только та модель местного самоуправления, которая основана на отечественном опыте, может оказаться наиболее плодотворной» (с.91). При этом автор сосредоточивает внимание на принципиальном вопросе об уровнях местного самоуправления в современной России. Анализируя работу волостных, уездных и губернских земств, он приходит к выводу, что в России имеется богатый опыт реализации территориального и многоуровневого принципов организации местного самоуправления, отличного от бюрократического строя: земская организация не строилась на принципах соподчинения, а земские единицы были лишь соработниками. Данный опыт не был учтен при разработке Федерального закона, в котором принят поселенческий принцип местного самоуправления, предполагающий единые муниципальные образования. Учитывая остроту возникшей в последнее время проблемы управляемости территорий, так называемой проблемы «единства

исполнительной власти» в стране, а также необходимость согласования действий муниципальных образований для решения общих вопросов, можно согласиться с тем, что опыт земств мог бы послужить основой для выработки модели местного самоуправления, альтернативой системе управления, построенной по принципу иерархической соподчиненности.

«Россиянам больше удавалось определить местное самоуправление, чем его создать», - констатирует *Дж. Ф. Янг*, доцент университета Северной Британской Колумбии (Канада), как бы в ответ двум предыдущим авторам. В написанной им четвертой главе ставится вопрос: как можно объяснить этот разрыв между теорией и практикой? Для ответа на него он вводит три взаимосвязанных понятия, характеризующих компоненты структурирования власти на уровне местного самоуправления - «взаимодействие», «автономность» и «возможности». Понятие «взаимодействие» выражает отношение ветвей власти по горизонтали на местном уровне. Автономность от государства представляет собой вертикальную ось структурирования власти. Возможности - самый важный компонент местного самоуправления - выражают реальную способность выполнения задач.

Ученый рассматривает эти три компонента применительно к российскому законодательству, начиная с советского времени, когда понятие местного самоуправления стало неотделимо от тотального государственного контроля, и заканчивая современной действительностью, также характеризующейся этатизацией властных отношений, выражающейся на региональном уровне в стремлении современной бюрократии к «губернаторизации местного самоуправления». Им прослеживаются плюсы и минусы идей и концепций, положенных в основу Федерального закона. При этом он обнажает изъяны земской альтернативы, представляющей, по его мнению, «романтическое представление... об органической сущности неизвращенных русских общин и питательной среде русского либерализма» (с.121). *Дж. Ф. Янг* показывает, что введение системы земства после 1864 года не стало началом эпохи блаженства местного управления: неумение земств решить проблему распределения полномочий между собой привело к контрреформе 1889-1890 годов; реально существовавшие земства никогда не были отделены от государства, а за неимением средств обладали компетенцией без власти.

Обращаясь к перспективам реализации Федерального закона, он отмечает два фактора, способных сдержать натиск региональной бюрократии в отношении местного самоуправления: судебную защиту права граждан на местное самоуправление и вмешательство федеральной власти, заинтересованной в поддержке со стороны муниципалитетов в ее противостоянии с региональными администрациями.

Итогом первого этапа реформы местного самоуправления в России посвящена глава пятая, автором которой является *С.И.Рыжников*. В данной главе анализ ведется с привлечением богатого фактического материала, характеризующего процесс принятия и обсуждения Федерального закона и его альтернативных вариантов, разработку и при-

нятие региональных законов о местном самоуправлении (регионы Поволжья, Урала, Центра и северо-запада Российской Федерации).

В качестве основной доминирующей тенденции, складывающейся при осуществлении реформы местного самоуправления в большинстве субъектов Российской Федерации, а не только в отдельных республиках и областях, автор отмечает огосударствление местного самоуправления на региональном уровне. Им подмечена еще одна важная деталь: в попытках минимизировать самостоятельность органов местного самоуправления региональные власти оказывают поддержку территориальному общественному самоуправлению (ТОС). Представляется, что данная проблема сама по себе - показатель выхода реформы местного самоуправления из конструктивного русла: ее основные идеи становятся орудием политических квазиблоков (федеральный центр - муниципалитеты, региональные центры - ТОС), что усиливает противостояние федеральных и региональных властей, регионов и крупных муниципалитетов. Проведенный автором анализ, на наш взгляд, значительно бы выиграл в случае включения в предмет исследования деятельности ассоциаций муниципальных образований, которая в настоящее время является показателем не только огосударствления местного самоуправления, но и регионального и местного элитизма: данные организации объединяют группы муниципалитетов, поддерживающих одну из противоборствующих политических элит (губернаторы областей - мэры областных центров), что тоже свидетельствует об отклонении от конструктивного русла реформ, поскольку, вопреки своим целям, ассоциации являются во многом инструментом поддержания политического имиджа своих лидеров.

В заключительной шестой главе К.Мацузато приводит сравнительный анализ реформы местного самоуправления в Японии и России. История местных учреждений в Японии, по оценке автора, является «относительно удачным примером функционирования континентальной системы» (с.204), при которой делегирование государственных функций позволяет самоуправлению, в отличие от муниципалитетов

англосаксонского типа, готовить и исполнять долгосрочные программы развития территорий и мест. И хотя Конституция Российской Федерации и анализируемый в книге Федеральный закон также предусматривают делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления, они не конкретизируют механизмов подобной передачи, предоставляя субъектам Федерации возможность разбираться с местным самоуправлением самим. В результате в России укоренилась не континентальная, не англосаксонская, а внутренне противоречивая разъединенная система управления, при которой у местных органов власти остаются мизерные функции.

В целом книга производит глубокое впечатление и подводит к убеждению, что для продолжения демократических реформ в России концепция местного самоуправления должна быть в значительной мере переосмыслена. Вероятными направлениями ее корректировки могут стать: ориентация на основные принципы континентальной системы, предполагающей наделение органов местного самоуправления значительно большими полномочиями; повышение роли представительных органов местного самоуправления (переориентация с системы «сильного мэра» на систему «каунсила»); переход от одноуровневого самоуправления к «мезонинному», что уже имеет место в странах Восточной Европы. Так, в ходе проводимых реформ в Республике Польша с середины 90-х годов введена трехуровневая модель местного самоуправления, включающая административно не соподчиненные гмины, повяты и воеводства.⁴

Пока же концепция и практика реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под предложенным углом зрения знаменуют собой закат эпохи демократического романтизма, навеянного духом народовластия и либеральными идеями самоорганизации общества.

Виктор Руденко - заместитель директора института философии и права УрО РАН по научным вопросам, г.Екатеринбург.

¹ Третье звено государственного строительства России. Подготовка и реализация Федерального закона об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. К.Мацузато // Occasional Papers on Changes in Slavic-Eurasian World. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998. №73. - 213 с.

² См.: Мартынов Г.А. О кадровой ситуации в органах местного самоуправления в Свердловской области и пути улучшения качественного состава муниципальных служащих // Нормативно-

правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации и Свердловской области. Опыт. Информац.-метод. сб. Екатеринбург, 1999. №28. С.8.

³ См.: Азанов Г.Г., Миронов В.П. Организационные основы местного самоуправления. Опыт. Информац.-метод. сб. №9. Екатеринбург, 1997. С.9-15.

⁴ См.: Effectiveness, Openness, Subsidiarity. A new Poland for new challenges. Warsaw, 1998.

