

Иваненко Игорь Николаевич
кафедра административного и финансового права Кубанского государственного
аграрного университета имени И. Т. Трубилина,
г. Краснодар, Российская Федерация
Ivanenko.igor@mail.ru

Местное самоуправление в России: проблематика реформирования

Аннотация. Представлены результаты социологического анализа итогов реформирования местного самоуправления. Обозначен характер основных правовых мер, непосредственно затрагивающих органы местного самоуправления; выявляется проблематика реализации реформы посредством анализа результатов социологического исследования. Констатируется, что при наметившихся положительных сдвигах, главной проблемой остаются масштабы самостоятельности местных властных институтов. Обосновывается вывод об определенной непоследовательности в осуществлении главной цели реформы – формирования органов местной власти, как низовой структуры, находящейся вне государственной управленческой иерархии. Полномочия местных глав носят в основном декларативный смысл, не обеспечиваясь реальными возможностями.

Ключевые слова: местное самоуправление; ФЗ-131; региональная власть; земельное законодательство; материальная база; бюджет муниципалитета; полномочия местной власти

Ivanenko Igor Nikolaevich
department of administrative and financial law, Kuban State
agrarian university the name of I. T. Trubilin,
Krasnodar, Russian Federation
Ivanenko.igor@mail.ru

Local government in Russian Federation: reform issues

Abstract. The article presents a sociological analysis of the initial results of the local government reform. There was considered the nature of the main legal measures that directly affect the institutions of local self-government, and also identifies the problems of reform through the analysis of sociological research data. The author notes that despite the emerging positive trends, the main problem remains a clear definition of the extent of independence of newly created local authorities. Consideration of the legal component, as well as these surveys suggest a conclusion about some inconsistency in the implementation of the main goal of the reform – the creation of local self-government as a low management structure that is outside the power management hierarchy. The powers of the heads of municipalities remain mainly a declaration, without being provided with real material opportunities.

Keywords: local self-government; Federal law-131; regional power; land legislation; material base; municipality budget; local authority

В современной России происходит явное переосмысление как советских, так и либеральных практик, господствовавших в 90-е годы. В ельцинский президентский

период внутренняя политика характеризовалась попытками последовательного воплощения либеральных принципов во всех основных сферах общественной жизни – экономике, культуре, политике, и даже идеологии, хотя законодательно по сути был введен запрет на государственную идеологию. Тем не менее Послания Президента РФ Федеральному собранию бесспорно выступают в качестве официальных идеологических текстов, а вот они-то строились на платформе либерального конституционализма. Если судить исключительно с функциональной точки зрения, то реформы были обречены на провал, в силу фактически полного игнорирования традиционных отечественных культурно-политических особенностей управления. Абсолютизировался западный опыт, который служил методологическим ориентиром.

В 2000-е годы российские реформаторы действовали уже более продуманно, учитывая отечественные реалии в гораздо большей мере, хотя либерализм и не утратил господствующих позиций. Смысл управленческой либерализации заключается в равноправном положении государства и общества как политических субъектов. Реформа местного самоуправления обращает на себя внимание в силу следующих причин. Во-первых, актуализация инициативы «снизу» есть нечто вроде глобального тренда, поскольку государственные структуры не поспевающие за стремительной общественной динамикой, делегируют полномочия на низовой уровень. Во-вторых, институционализация местного самоуправления интерпретируется в качестве важного механизма формирования гражданского общества.

Цель настоящей работы заключается в социологическом анализе итогов реформирования местных институтов управления за постсоветский период, где основной упор будет сделан на последствиях реализации Федерального Закона ФЗ-131. В контексте этой цели предполагается последовательное выполнение следующих задач. Во-первых, рассмотрение юридических мер, содержательный смысл которых во многом проясняет положение дел, сложившееся на нынешний момент в области управления. Во-вторых, анализ полученных данных социологического исследования, посвященного проблематике местного самоуправления, на предмет выявления его основных проблемных узлов.

В статье 12 Конституции России 1993 года провозглашается, что вновь формирующиеся институты местного самоуправления не входят в государственную систему. Органы местного самоуправления наделены собственной компетенцией и им даны гарантии принимать непосредственное участие в народовластии. Таким образом взаимодействие местных органов управления с высшей государственной властью формально не предполагало административной зависимости первых от второй. В сентябре 1995 г. вступил в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который уточнял экономические основы и правовую базу местного самоуправления. Согласно данному закону действия местной власти регулируются федеральным законодательством с одной стороны, а также законодательством субъектов РФ с другой.

В середине 2000-х годов была проведена наиболее значительная реформа местного самоуправления. Федеральный закон (№ 131-ФЗ) от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вступивший в силу с 1 января 2006 года в отдельных российских регионах (а в полном объеме с 1 января 2009 г.), устанавливал новые подходы и механизмы решения организационной и правовой проблематики местных управленческих структур [Федеральный закон, 2003]. Реформа нацеливалась на уточнение круга проблем, за которые отвечал каждый властный уровень, а также на определение доходных источников для решения этих проблем.

Основополагающими задачами реформы местного самоуправления были заявлены: определение границ полномочий представительных и исполнительных органов местного самоуправления; отрегулирование межбюджетных и имущественных отношений; усиление как административной, так и гражданской ответственности местных органов управления; разграничение муниципалитетов; стимуляция гражданской активности местного населения, для привлечения его к участию в самоуправлении.

По Закону № 131-ФЗ всем субъектам РФ предписывалось реформирование структур местного самоуправления в сторону утверждения его двухуровневой системы. Первый уровень представляет муниципальный район, городской округ. А муниципальный район в свою очередь включает второй уровень – городские и сельские поселения. Причем все существовавшие до реформы муниципальные образования утрачивали статус. Сложность практической реализации закона во многом обусловлена региональной социально-экономической, политической и культурной неоднородностью.

Во-первых, в ряде субъектов РФ границы муниципальных образований до сих пор четко не определены. Во-вторых, положения Закона № 131-ФЗ вызвали затруднения в ходе утверждений статуса закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). В-третьих, имеются финансовые проблемы, связанные главным образом с недостатком средств для реализации местными органами собственных функций. В-четвертых, проблема кадров, заключающаяся в нехватке подготовленных людей.

Помимо этого, на ход реформы оказывают влияние традиции отечественного управления. Дело в том, что и после краха социалистической системы, известной своей жесткой административной вертикалью, так и не прервалась тенденция влияния на местное самоуправление высших властных структур. Это отмечалось даже уже после вступления в силу Федерального Закона ФЗ-131 [Чирикова, 2010, 2018; Туровский, 2013]. Подобный факт был усилен с 2014 г. после принятия Федерального закона от № 136-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Федеральный закон, 2014], расширившего контрольные функции регионалов. Кроме того с 2015 г. был введен институт сити-менеджера как модель организации местного управления. В данном случае реальные функции главы местной исполнительной

власти стали возлагаться на лицо, которое не имеет перед населением никакой ответственности, назначается специальной комиссией, руководствующейся указаниями региональной и федеральной власти, а вовсе не наказами избирателей [Рой, 2016: 169].

По мнению Р. Туровского, слабость структур местного самоуправления объясняется субъективными, а также объективными факторами [Туровский, 2013: 160]. Во первых, гражданская пассивность людей, усиленная властолюбием региональных чиновников. При этом отношение местных управленцев по отношению к регионалам и федералам подчеркнуто лояльное [Негров, 2013: 65]. Во-вторых, имеются объективные финансовые сложности, связанные в основном с тем, что формальное расширившиеся полномочия местных чиновников не подкреплены соответствующим материальным обеспечением.

В распоряжении местных органов самоуправления находятся определенные ресурсы, базовыми из них являются объекты жилого и нежилого фондов, средства муниципальных предприятий, и пр. Но главным ресурсом бесспорно является земля. Так в ряде муниципалитетов земельные платежи на 80 % составляют структуру доходов местных бюджетов. Закономерно, как подчеркивает О. Рой, что именно земля часто служит коррупционным ресурсом в системе местного самоуправления, чему способствует «неразграниченность её среди собственников, неоднородность в коммерческой привлекательности, непрозрачность и бюрократизм в юридическом оформлении и пр.» [Рой, 2016: 167]. Необходимо отметить, что на местном уровне коррупция обычно проявляется в крупных и средних городах, располагающих значительными земельными ресурсами. В сельских поселениях объективная близость к проблемам населения усиливает фактор «прозрачности» местного руководителя, а также механизмы личного участия, что снижает коррупционную мотивацию.

Значительная, если не большая часть «антикоррупционных дел» в органах местной власти связана не столько с корыстью муниципальных руководителей, сколько с недостаточной квалификацией специалистов и противоречивостью законодательства [Рой, 2016: 175]. Земельное законодательство сложно и имеет много «белых пятен», порождая неоднозначные трактовки нормативов, определяющих проблему передачи прав собственности. Ужесточение антикоррупционной кампании работает на снижение привлекательности работы в местных управленческих органах, служа дополнительным предостережением муниципальным руководителям в плане не только коррупции, но и других самостоятельных действий.

Отсюда анализ социально-правовых сторон реформы местного самоуправления наталкивает на мысль, что в целом сохраняется тенденция жесткого контроля местной власти со стороны вышестоящих региональных и федеральных структур. Это подкреплено довольно ограниченной материальной и финансовой базой функционирования местных властных органов.

Разбор результатов внедрения ФЗ-№ 131 в конкретном регионе (Краснодарском крае) приведен на основании проведенного в 2019 г. социологического исследования. Объектом выступило население края (570 респондентов), а также отнесенные к

экспертному сообществу сотрудники администраций муниципалитетов, депутаты местных советов (210 респондентов). Основным методологическим инструментарием послужил анализ анкетного опроса, проводимого в рамках муниципалитетов Армавира, Тихорецка, Ленинградского, Новопокровского, Абинского, Отрадненского и других районов.

Респонденты, причисленные к экспертам, закономерно отличаются более высокой осведомленностью по поводу смыслов реформы местного самоуправления. Среди этой группы большинство (64 %) заявило, что хорошо разбирается в реформе. При этом 35 % общего числа «экспертов» глубоко вникли в суть закона 131-ФЗ, тогда как 28 % свободно применяют положения реформы на практике. Только 4 % признались в том, что толком не вникли в смысл реформы. Не вызывает удивления в три раза меньшее число разбирающихся в реформе из групп неэкспертов (22,5 %). 48 % респондентов заявили, что разбираются в законе 131-ФЗ плохо, а около четверти (26 %) так и смогли дать определенного ответа. Среди экспертов «затруднившихся с ответом» не было.

По-разному оценивают группы респондентов результаты реформы местного самоуправления. Закономерно, что эксперты демонстрируют куда больший оптимизм – 80 % согласны, что местная власть стала ближе к народу. Среди неэкспертов таковых лишь 43 %, тогда как 39 % полагает, что здесь мало что изменилось (такой ответ отметили 12 % экспертов). Подобный разброс мнений объясняется в основном оценочным субъективизмом. Большинство экспертов являются управленческими работниками, естественным образом идентифицируя себя с реформой. Поскольку приближение местной власти к населению выступало одной из главных задач реформы, то эксперты часто преждевременно принимают то, что должно быть, за то, что уже есть.

С другой стороны, определенная дисфункциональность в работе муниципалитетов наверняка имеет место, и это ощущается населением в первую очередь. Так, теневизация пронизывает фактически все уровни общественных отношений. А. Леденева проанализировала трансформацию распределительных механизмов, известных с советских времен в качестве «блата». Последний представляет собой практику «обхода формальных процедур, регулирующих доступ к ресурсам» [Леденева, 1999: 111], а дефицитом современности выступают разного рода лицензии, привилегированные кредиты, доступность к бизнес-информации. И административные структуры выступают в качестве одного из важнейших мест, нуждающихся в благе.

Такое заключение подтверждается общероссийскими исследованиями, касающимися распространения в учреждениях неофициальных платежей. Этого феномена не избежали и местные органы власти, правда, степень распространения в них теневых платежей в целом уступает другим институциональным сферам [Рой 2016: 174–175]. Вероятно, субъективизм респондентов-экспертов главным образом имеет групповой характер, на что указывает большее единство мнений. Как можно

предположить, оценочный субъективизм опрошенных неэкспертов более индивидуализирован.

Оценки способности местной администрации эффективно решать проблемы населения также весьма неодинаковы у опрошенных групп, хотя и не настолько, как в предыдущих вопросах. 29 % экспертов и 21 % неэкспертов выбрали оптимистичный ответ «проблемы будут решаться»; на частичное решение проблем указали большинство респондентов обеих групп – (61 % и, соответственно, 53,5 %). Только 9 % из представителей экспертов и 11 % неэкспертов настроены весьма пессимистично – отметив, что местная власть не способна решить проблемы населения в силу отсутствия возможностей. При этом 28 % неэкспертов не определились с ответом.

Представляет интерес оценка масштабов самостоятельности муниципалитетов в ходе решения повседневной проблематики сельского (городского) населения. 71 % опрошенных экспертов считают, что муниципалитеты стали явно более самостоятельными, тогда как данное мнение разделяет значительно меньшая доля неэкспертов – 52 %. Решительно отрицают данный факт 16,5 % экспертов и 19 % неэкспертов. Можно полагать, что зафиксированное несовпадение мнений объясняется тем, что эксперты опять несколько поспешно принимают должное за существующее. А вот неэксперты во многом недостаточно информированы о содержании реформы и практике её реализации.

По поводу источника назначения главы муниципалитета опрошенные в целом продемонстрировали единодушие. 71 % экспертов и 78 % неэкспертов считают, что на данный пост кандидата должны избирать непосредственно жители. Представляется, что подобное мнение во многом подспудно детерминировано традициями народной демократии, проявляющими себя именно в ходе формирования низовых управленческих структур. Примером здесь могут служить Советы, трудовые коллективы, а также первичные партийные ячейки [Тамбиянц, Иваненко, 2019]. Кроме того, надо учитывать, что демократические категории, в том числе выраженные в принципе равного избирательного права, занимают одну из важнейших позиций в информационном, политико-идеологическом пространстве.

Тем не менее, надо принимать во внимание, что наделенность жителей поселения полномочиями главного субъекта избрания главы собственного поселения в свою очередь может стимулировать новую проблематику. С одной стороны в контексте современных реалий громадное значение имеют информационные избирательные технологии, легко становящиеся манипулятивным средством. В силу этого выбор может определяться не столько решением простых людей, жителей поселения, сколько раскладом, сложившимся в более высоких (обычно региональных) административных структурах. Как отмечают такие исследователи, как А. Чирикова, Р. Туровский, Б. Кагарлицкий, типичной российской практикой является выдвижение «своих людей» региональной властью на местные посты. При этом в реальности управленческие возможности региональных властей существенно превышают юридические рамки.

С другой стороны, подлинная возможность для жителей поселения избирать главу собственной местной управленческой власти способствует выдвижению людей, действительно обладающих необходимыми профессиональными качествами. Безусловно, на уровне местных поселений значительно возрастает значение индивидуально-личностных контактов и связей, что снижает возможности манипуляционных технологий.

Точка зрения, согласно которой глава сельского поселения назначается «свыше», а точнее – главой муниципального образования, оказалась на второй позиции по числу сторонников. Хотя при этом она уступает мнению, об избрании главы поселения местными жителями в несколько раз. Таковых насчитывается 15 % среди экспертов и 12 % среди неэкспертов. Подобная позиция объясняется инерцией единоначалия, что предполагает централизованную управленческую вертикаль.

Весьма любопытно мнение опрошенных по поводу распределенности полномочий между различными институтами местной власти. Ведь обсуждаемая реформа нацелена в том числе и на дробление уже существовавших муниципальных образований. Образующаяся в результате местная управленческая иерархия требует четкого определения юридических возможностей.

Здесь наибольшую популярность у респондентов собрала точка зрения о наделении глав сельских поселений большей самостоятельностью: такое мнение поддерживает почти половина экспертов (49,5) и треть неэкспертов (33 %). Позиция утверждающая, что контроль главы муниципалитета (района) за сельскими поселениями необходимо усилить, собрала четверть неэкспертов (26 %), и только 16 % экспертного сообщества. То есть очевидно, что последнее склонно поддерживать расширение самостоятельности, а не усиление административного контроля.

Третье место заняла точка зрения близкая первой – уменьшение полномочий глав района, при одновременном расширении официальных возможностей глав поселений. Это мнение выразило 18 % экспертов и 15 % неэкспертов. И наиболее «прохладно» респонденты отнеслись к противоположной позиции – расширение полномочий глав муниципалитетов, при ограничении полномочий глав поселений (8 % экспертов, 7 % неэкспертов).

С нашей точки зрения причина большей неопределенности в группе респондентов-неэкспертов не в последнюю очередь связана с противоречивыми трендами общественного мнения. Отечественная политико-культурная традиция предполагает подчинение вышестоящим структурам, при возложении на них основной ответственности, но с другой стороны – идеологическая составляющая реформы заключается ведь в расширении местных автономий. Последовательность экспертов можно объяснить как степень психологической идентификации с целями реформы местного самоуправления, так и пониманием того, что в современных условиях имеется острая необходимость для усиления степени гибкости управленческих структур, что предполагает расширение рамок местной автономии.

Наконец, нельзя было обойти вниманием иерархию проблем, которые обозначились в ходе реализации на практике закона № 131-ФЗ. Мнение экспертов закономерно представляется здесь более объективным и не случайно сильно расходится с тем, что предложено другой группой. Перечень предлагаемых экспертами затруднений во многом совпадает с общероссийскими тенденциями. Исследования в национальных масштабах аналогичной проблематики указывают на возрастающие социально-экономические трудности, связанную в основном с недостаточным финансированием. Последнее во многом вызвано пробелами в бюджетных отношениях и похоже, что со временем эта проблема особо не решается [Мартынов, 2003; Рой, 2016].

Опрошенные эксперты наиболее остро ощущают проблемы в области финансирования. Второе место отдано вопросам бюджетной регуляции. На третье место помещена проблема правового-экономического характера (земельные отношения в сельских поселениях) и далее с небольшим отставанием следует кадровая проблема. Наконец, наименее острой из пяти обозначенных проблем видится экспертам пассивность политического поведения жителей муниципальных образований.

Итак, анализ социально-экономической и политико-правовой составляющей местного самоуправления наталкивает на следующие заключения.

За более чем десять лет, которые минули с момента вступления Закона ФЗ-131 в силу, обозначились некоторые позитивные сдвиги, на что указывает подавляющее большинство экспертов, а также опрошенное население (неэксперты), которое настроено к местной власти куда как скептичнее. Однако эти сдвиги очень робкие и вряд ли могут свидетельствовать хотя бы об удовлетворительном результате хода реформы местного самоуправления. Несмотря на некоторые положительные тенденции, практика закона 131-ФЗ породила значительно больше вопросов, чем дала на них ответов. Основной проблемой остается отсутствие четкости в определении масштабов самостоятельности органов местной власти, по сути дела вновь создаваемых. Анализ правовой составляющей приводит к мысли о непоследовательности в воплощении главной цели реформы – создания местного самоуправления в качестве низовой властной структуры, находящейся за пределами управленческой иерархии государства. Полномочия глав муниципалитетов носят в основном декларативный смысл, что во многом детерминировано условиями недостаточного материального обеспечения.

Представляется, что основные шаги в направлении повышения эффективности органов местного самоуправления должны заключаться в более четкой отрегулированности юридических аспектов земельных отношений муниципалитетов с одной стороны, а также направляться на создание для муниципального управления достаточной финансовой базы с другой стороны. Источником этой финансовой базы вполне можно сделать гармонично сочетаемую систему отношений всех уровней бюджетов.

Библиографический список

Леденева А. В. Блат и рынок: трансформация блата в постсоветском обществе // Неформальная экономика. Россия и мир. М.: Логос, 1999. 576 с.

Мартынов М. Ю. Местное сообщество и социально-экономическая основа местного самоуправления. // Социологические исследования. 2003. № 8. С. 50- 53.

Негров Е. О. Практика рекрутирования политических лидеров муниципального и регионального уровня в современной России: индивидуальный дискурс-анализ. // Вестник СПбГУ. Сер. 6. 2013. Вып 1. С. 57–66.

Рой О. М. Коррупция в органах местного самоуправления // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. 2016. С. 165–177.

Тамбиянц Ю. Г., Иваненко И. Н. Государство. Общество. Местное самоуправление. Краснодар.: Изд-во КГАУ, 2019. 210с.

Туровский Р. Ф. Местное самоуправление в России как агент в принципал-агентских отношениях с государственной властью // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 12 (58). С. 159–167.

Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”», *Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [веб- сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/ (дата обращения: 11.11.2019).

Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [веб- сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/ (дата обращения: 11.11.2019).

Чирикова А. Е. Региональные элиты России. М.: Аспект-Пресс, 2010. 271 с.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Муниципальная власть: мотивация акторов и практики взаимодействия с регионалами // Власть и элиты. Т. 5. СПб.: Интерсоцис, 2018. С. 263–294.