

ВИТАЛИЙ ЧЕРНИКОВ

# КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



О необходимости принятия концепции развития МСУ в России говорит резкое снижение доверия граждан России к институту выборов и, как следствие, к органам власти всех уровней. Независимые исследователи фиксируют критическую утрату авторитета России как демократического государства на международной арене, прежде всего на постсоветском пространстве. Однако более серьёзной проблемой следует признать прогрессирующее падение уровня профессиональной компетентности управленческих кадров: оно негативно отражается на состоянии муниципального хозяйства и качестве жизни подавляющего большинства граждан России, проживающих за пределами крупных городов.

Приходится констатировать, что федеральная власть не только не предпринимает шагов по улучшению ситуации, но и всячески усугубляет и без того непростую обстановку. Наибольший вред местному самоуправлению как уровню публичной власти в государстве наносит нестабильность базового законодательства, многократно и бессистемно изменяемого в угоду той или иной группе интересов. Нет одинаково понимаемой всеми заинтересованными сторонами концептуальной основы местного самоуправления, из-за этого мы наблюдаем метание из одной крайности в другую. Последний пример – ничем не мотивированные поправки в Конституцию и законы России, которые полностью интегрировали местное самоуправление в вертикаль государственной власти. При этом в социуме происходят прямо противоположные процессы: жители городских и сельских поселений всё активнее участвуют в решении вопросов местного значения через различные формы соучастия (партисипаторные практики), инициативы по созданию ТОСов и т.п.

Общая проблема федеральных политиков (а следом за ними и у региональных

властных элит) – непонимание роли и места муниципальных властей в укреплении единства страны, в развитии современных технологий управления жилищно-коммунальным и, шире, муниципальным хозяйством, в повышении авторитета государства в глазах населения и в конечном итоге – в наращивании позитивного присутствия России на международной арене. Из-за этого тормозятся процессы развития во всех сферах жизнедеятельности, страна вытесняется на задворки мировой политики – особенно в вопросах, касающихся расширения прав граждан по непосредственному участию в управлении местными делами.

Между тем история развития местного самоуправления в России знает периоды его расцвета, когда муниципальные власти показали примеры лучшей практики, сопоставимые с достижениями европейских муниципалитетов. С 1864 по 1890 гг. в сложнейших финансово-экономических условиях земские органы самоуправления добились потрясающих результатов в таких сферах, как народное просвещение, здравоохранение, культура, статистика, строительство дорог, страховое дело, ветеринарное дело. Всего за семь лет с 1921 по 1928 гг. органы местного самоуправления российских городов практически без помощи государства сумели полностью восстановить городское хозяйство, разрушенное революцией и Гражданской войной более, чем на 30%. В 1991 году после развала СССР Союз российских городов выступил с инициативой помощи экипажам боевых кораблей Черноморского флота. В тяжелейший для моряков-черноморцев период города России взяли на себя не только обеспечение их продуктами питания и бытовой техникой, но и направляли на флот своих призывников. До настоящего времени многие города продолжают сотрудничество с кораблями ЧФ ВМФ России.

# МСУ – ресурс развития

Напримере успехов местного самоуправления только в нашей стране можно видеть, что при правильном к нему отношении оно может стать ресурсом развития, эффективным инструментом мобилизации интеллектуального и творческого потенциала общества на решение задач внутригосударственного строительства, способно серьёзно ускорить многие процессы, являясь своего рода лабораторией по выработке лучших практик в различных сферах.

Ещё более наглядно существенный, зачастую решающий вклад местных сообществ и муниципальных органов власти в процессы экономического и социального развития территорий демонстрирует опыт организации местного самоуправления в наиболее близких нам по историческим и культурным традициям странах Европы.

Роль местного самоуправления в первую очередь проявляется в таких направлениях, как:

- совершенствование управленческих механизмов в условиях быстроизменяющихся внешних обстоятельств;
- развитие прогрессивных технологий в сфере предоставления услуг ЖКХ, общественного транспорта, муниципального благоустройства;
- подготовка резерва профессиональных кадров для органов государственной власти;
- содействие становлению среднего класса через развитие различных форматов малого и среднего бизнеса;
- отработка эффективных моделей управления муниципальной собственностью;
- повышение гражданского самосознания населения за счёт вовлечения его в процесс принятия решений;
- выработка разнообразных механизмов социальной поддержки малообеспеченных слоёв граждан.

Кроме того, местное самоуправление, получив права и свободы от центральных органов власти, становится их естественным союзником в противодействии региональному или

этническому сепаратизму. Межрегиональные и общенациональные объединения муниципальных образований не только способствуют стабильности внутри страны, но и выступают в качестве мощного ресурса государства в международных отношениях.

Особо стоит отметить роль местного самоуправления как отдельной резервной системы, способной в трудную для государства минуту временно взять на себя исполнение широкого круга вопросов, касающихся жизни граждан.

Очевидно, всё вышеперечисленное может стать для государства ресурсом развития только в том случае, если местному самоуправлению предоставлены возможности для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов, отнесённых законом к их ведению.

## Постановка проблемы

- Важнейшим фактором, влияющим на эффективность или неэффективность муниципальной власти, является степень самостоятельности (автономии) местного самоуправления в системе власти в государстве.
- Вторым по важности следует признать вопрос о готовности граждан брать на себя ответственность за решение дел местного характера.
- Третий фактор – наличие у местного самоуправления собственных средств для решения таких дел.

На все эти три вызова сегодняшний властный истеблишмент отвечает в патерналистском духе:

- самостоятельность МСУ нужно свести к минимуму;
- население брать на себя ответственность не готово;
- у местных властей нет достаточной доходной базы для решения даже местного круга дел.

Настоящая концепция базируется на прямо противоположных установках. Её основной посыл – отказ от патерналистских начал во

взаимоотношениях центра и мест. Главная цель – включение в процесс государственного строительства широких слоёв экономически и социально активного населения, рациональное использование интеллектуального потенциала российских граждан и общества в целом для решения вопросов муниципального развития, создания комфортных условий для жизни, работы и отдыха жителей муниципальных образований.

Отправная точка концепции – признание объективно существующих различий между интересами государства и мест, обусловленное прежде всего характером решаемых этими системами задач. К объективно существующим концепция также относит различия, связанные с городским и сельским образом жизни.

## Проблема баланса интересов

Основная функция государства во взаимоотношениях с гражданами – обеспечение для них равного доступа к предоставляемым государством услугам. В ходе осуществления этой функции неизбежно возникает необходимость усреднения, выравнивания условного потребителя таких услуг. Нередко негативным следствием такого усреднения становятся попытки унификации местной жизни.

Это вступает в противоречие с естественным желанием местных сообществ сохранять самоидентичность, основанную на совместном длительном проживании людей в границах определённой территории, а также на традиционном образе жизни (городском или сельском). Задача сохранения разнообразия местных моделей организации социума нередко объединяет муниципалитеты самого разного вида, размера и достатка перед произволом государства.

В режиме поиска баланса интересов, золотой середины во взаимоотношения центра и мест, «города» и «деревни» такой конфликт может служить целям развития. Игнорирование

государством факта существования различий, попытки введения единообразия вопреки объективно существующим интересам мест, напротив, способны привести к стагнации, распаду связи между государством и отдельными частями народа, росту сепаратизма и укоренению идей дезинтеграции.

Для России, расположенной в 11 часовых поясах, чей народ включает десятки крупных и сотни мелких субнациональных сообществ и более четверти сельского населения, граничащей только по суше с 16 далеко не всегда дружественными странами дальнейшее пренебрежение интересами мест может иметь самые губительные последствия.

## Смена вектора

Вот почему так важно в кратчайшие сроки изменить вектор взаимоотношений между государством и местами, перенаправив его на обоюдозадающее сотрудничество, основанное на учёте интересов сторон, равноправии при осуществлении каждой из сторон собственной компетенции, ответственности за принимаемые решения, на принципе взаимовспоможения (субсидиарности) в тех случаях, когда для государства или мест в силу объективных причин оказывается невозможным исполнение тех или иных обязательств перед гражданами.

Важнейшим условием является организационная и финансовая автономия органов местного самоуправления при решении закреплённого за ними круга местных дел, каков бы ни был уровень их компетенции. В рамках этой автономии органы местного самоуправления должны обладать всей полнотой власти на подведомственной территории, включая право принятия общеобязательных решений по всему кругу переданных в их ведение местных дел и право установления санкций за неисполнение таких решений.

# Основопологающие положения концепции

## Местное сообщество

Ключевая идея концепции – выведение на первый план в качестве главного субъекта в системе местного самоуправления совокупности жителей муниципального образования или местного сообщества. В этой связи необходимо дать законодательное определение понятию «местное сообщество» и наделить местные сообщества правосубъектностью взамен существующей в действующем законодательстве правосубъектности муниципальных образований. Субъектом правоотношений должна быть не «населённая территория», как это определяется сегодня, а сообщество граждан, выбравших своим местом жительства то или иное муниципальное образование. Следует определить простые и понятные принципы формирования местного сообщества в случае создания по инициативе граждан новых муниципальных образований.

Также законодательно следует закрепить такие понятия, как «городской образ жизни (городской континуум)» и «сельский образ жизни (сельский континуум)» в качестве традиционных форм жизнедеятельности местных сообществ.

Местным сообществам должно быть предоставлено право использовать любые формы самоорганизации для непосредственного участия граждан в управлении местными делами.

## Ресурсная часть

Определяющей предпосылкой эффективной деятельности органов местного самоуправления на подведомственной им территории следует признать финансовую и ресурсную обеспеченность муниципальных образований.

Концепция предполагает изменение баланса налоговых доходов в пользу регионов и мест. Результатом таких изменений должно стать справедливое распределение налоговых доходов, напрямую увязанное с объёмом решаемых каждым из властных уровней задач и возможностями соответствующего уровня администрировать тот или иной налог и влиять на развитие налогооблагаемой базы.

При этом все личные налоги, такие как НДФЛ

(в том числе связанные с ним налоги системы обложения личных доходов граждан), должны зачисляться по месту жительства граждан и преимущественно в местные бюджеты. По налогу на землю для Российской Федерации и субъектов Российской Федерации должны быть отменены все существующие для них льготы по его уплате в местные бюджеты.

Местные власти должны получить возможность реализовать своё конституционное право на установление местных налогов и сборов. При этом со стороны государства может быть определён предельно допустимый размер налоговой нагрузки на налогоплательщика, рассчитываемый по единой для всей страны методике.

В муниципальную собственность должны быть возвращены все общераспространённые полезные ископаемые, а также водные ресурсы, расположенные в границах соответствующего муниципального образования (родники, ручьи, озёра и т.п.).

Органы местного самоуправления должны получить право на создание общероссийского коммунального банка и, возможно, касс муниципальной взаимопомощи.

## Территориальное устройство

Необходимо вернуться к конституционной формул: «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учётом исторических и иных местных традиций». Территориальная организация МСУ должна преимущественно базироваться на самоидентификации жителей той или иной территории в качестве членов местного сообщества. Только в этом случае можно ожидать реального включения потенциала такого местного сообщества в процессы муниципального развития. Размеры территории и численность проживающего на ней населения не имеют решающего значения. Произвольное объединение или разъединение муниципальных образований должно уступить место реальному учёту мнения проживающих на соответствующих территориях жителей по поводу границ, в которых они готовы осуществлять местное самоуправление.

Если появятся инициативы по объединению городских поселений с сельскими, такое объединение следует признавать состоявшимся при наличии согласия каждого местного сообщества, выраженного по результатам местного референдума. Каждое местное сообщество должно получить право вето на решение о таком объединении.

## Структура органов местного самоуправления

Государство должно установить самые общие принципы структуры органов МСУ, предоставив местным сообществам возможность приспособлять такие структуры к специфике местной жизни. Необходимо исключить право субъектов РФ устанавливать как конкретные типы структур органов МСУ, так и порядок формирования/избрания самих органов МСУ. Также должна быть исключена практика установления штатной численности исполнительных органов МСУ и размеров окладов муниципальных служащих. Взамен этого следует ввести ограничение по предельной доле средств местного бюджета, направляемых на содержание управленческого персонала и имущества, необходимого для его функционирования. Такая предельная доля может быть определена с учётом сложившейся в среднем по стране практики и различаться в зависимости от вида муниципального образования и численности его жителей.

## Подготовка муниципальных служащих

Важнейший вопрос – создание системы подготовки и переподготовки кадров муниципальной службы. Существующая сегодня система, объединяющая образовательные программы государственной и муниципальной службы, должна претерпеть принципиальные изменения. Этого прежде всего требуют объективные различия в предмете деятельности

двух этих групп управленцев.

Государственные служащие преимущественно призваны решать вопросы экстерриториального характера, уметь организовывать процессы взаимодействия различных групп интересов, обеспечивать баланс интересов местных сообществ при стратегическом планировании развития региона (органы государственной власти субъектов РФ) и баланс интересов регионов при стратегическом планировании развития государства в целом (федеральные органы государственной власти).

В свою очередь, муниципальные служащие в первую очередь обязаны решать локальные проблемы, уметь эффективно использовать объекты муниципальной собственности, ориентироваться на запросы и потребности населения, проживающего в границах муниципального образования.

Очевидно, что две этих различающихся по предмету деятельности группы управленцев должны готовиться по разным программам. Система подготовки муниципальных служащих должна быть максимально гибкой, способной в короткое время перестраиваться под текущие потребности муниципалитетов в специалистах тех или иных отраслей муниципального хозяйства.

В этой связи вопросы подготовки муниципальных служащих должны быть переданы на уровень объединений муниципальных образований. Закон должен предоставить таким объединениям соответствующие полномочия, на этапе создания системы подготовки и переподготовки муниципальных служащих они должны получить необходимую методическую и финансовую поддержку государства. Следует стимулировать обучающие организации на создание системы многоуровневых стандартов в рамках такой подготовки, дающих возможность готовить специалистов, отвечающих любым запросам практики муниципального управления.



# Выборы

## Общие подходы

Применяемые на муниципальных выборах избирательные системы должны служить единственной цели – максимальному отражению в результатах выборов личностных и партийных предпочтений избирателей. Только в этом случае возможно восстановление доверия граждан как к самому институту выборов, так и к избранным в их результате органам местного самоуправления. В этой связи вопрос о том, какая из избирательных систем наиболее эффективна, должен решаться в тесной увязке с конкретными условиями, существующими в том или ином муниципальном образовании.

Анализ существующих на муниципальном уровне проблем показывает, что ещё достаточно долгое время на местах вопросы территориального характера (благоустройство, дороги, инфраструктура ЖКХ и ряд других) будут превалировать над вопросами долгосрочного развития. Это означает, что избиратели в большей степени ждут от муниципальных выборов решения своих проблем непосредственно по месту жительства и в меньшей – победы политической программы той или иной партии. Этим ожиданиям соответствует организация выборов по одномандатным избирательным округам в рамках мажоритарной системы абсолютного большинства. В этом случае избиратели округа получают «своего» депутата в представительном органе местного самоуправления и в том числе через него осуществляют своё право на управление местными делами.

Система партийных выборов на муниципальном уровне требует отдельного изучения, внедрять её следует крайне осторожно, руководствуясь изложенным выше принципом максимального отражения в результатах выборов личностных и партийных предпочтений избирателей. Строго говоря, на местном уровне при её использовании избиратели должны иметь возможность проголосовать и за партию, и за конкретного партийного кандидата, включая право формирования непосредственно на избирательном участке собственного избирательного списка, состоящего из представителей различных партий (система открытых или свободных списков).

Муниципальные избирательные комиссии необходимо вывести из подчинения Центризбиркому и вернуть им статус органов местного самоуправления, к компетенции которых отнесены вопросы организации выборов, референдумов, голосований и т.п.

## Выборы главы муниципального образования

В тесной связи с той или иной избирательной системой находится вопрос необходимости прямых или опосредованных выборов высшего должностного лица местного самоуправления. Признавая безусловное право граждан на избрание всем населением главы муниципального образования, при выборе того или иного варианта следует исходить из уже имеющейся отечественной и европейской практики.

В частности, избрание высшего должностного лица муниципального образования по мажоритарной системе абсолютного большинства всем населением безусловно оправдано в тех случаях, когда представительный орган местного самоуправления избран по системе пропорционального представительства. В этом случае разнообразие партийных интересов в представительном органе МСУ получает противовес в виде мандата главы МО, выданного всем населением на принципах персонального доверия.

Напротив, в случае избрания представительного органа МСУ по одномандатным избирательным округам более эффективным может быть избрание главы муниципального образования из числа депутатов данного представительного органа. В этом случае он становится «первым среди равных», получая мандат от квалифицированного большинства своих коллег.

Так или иначе, выбор вариантов избрания и депутатов представительного органа МСУ, и главы муниципального образования должен быть прерогативой устава муниципального образования. При этом федеральным законом должны быть установлены предельные параметры такого выбора. Например, запрет на использование мажоритарной системы относительного

большинства.

Отдельно следует решить проблему «двуглавия». Нынешний термин «глава администрации муниципального образования» должен быть заменен на другой, без дублирования слова «глава». Например, на «руководитель администрации».

## Численность депутатов представительного органа МСУ

Возможность стать муниципальным депутатом должна быть у каждого совершеннолетнего жителя муниципального образования. Самый простой вариант решения этой проблемы – существенное увеличение числа избирательных округов (при мажоритарной системе) или числа распределяемых депутатских мандатов (при системе пропорционального

представительства). Здесь роль федерального закона может заключаться в определении формулы расчёта численности депутатов представительного органа МСУ в зависимости от численности жителей МО. В любом случае для одномандатных округов должно быть установлено предельно допустимое число избирателей, рассчитанное исходя из физической возможности среднестатистического депутата лично пообщаться с каждой семьёй в своем округе в течение срока своих полномочий. Число распределяемых депутатских мандатов при использовании системы пропорционального представительства должно определяться по аналогичной схеме.

В среднем на город в 100 тыс. жителей численность представительного органа должна составлять не менее 30 депутатов.

# Межмуниципальная кооперация

## Право на объединение

Муниципальные образования должны иметь право создавать свои объединения в самом широком диапазоне, включая объединения для решения локальных, ограниченных во времени задач.

Региональные объединения муниципальных образований, членами которых будет являться квалифицированное большинство муниципальных образований того или иного субъекта РФ (например, в 2/3), должны получать право законодательной инициативы в региональном парламенте, а также иные преференции при работе с органами государственной власти субъекта РФ. Например, по соглашению с региональными органами государственной власти они могут осуществлять функции по сбору муниципальной статистики, формированию сводной потребности своих муниципальных образований-членов в кадрах, учреждать обучающие организации по подготовке муниципальных служащих и т.п.

Аналогичные права и возможности в отношениях с федеральными органами

государственной власти должно иметь общероссийское объединение муниципальных образований, членами которого является более половины муниципальных образований РФ как в целом, так и по каждому виду муниципальных образований в отдельности. В федеральном бюджете должны быть предусмотрены средства на финансирование общероссийского муниципального образования по направлениям деятельности, которые являются предметом соглашения с федеральным правительством.

## Межмуниципальная хозяйственная кооперация

Особым видом объединения муниципальных образований должна быть признана межмуниципальная хозяйственная кооперация. В её рамках органы местного самоуправления должны иметь право на создание совместных органов управления и организаций для решения отдельных местных дел. Например, предприятий общественного транспорта, очистных и водозаборных сооружений, ведения земельного учёта и т.п.



# Иные институты системы МСУ

## Общий подход

Рассматривая местное самоуправление в качестве базового уровня публичной власти в государстве, следует понимать, что оно не может существовать при отсутствии других системообразующих институтов. Исходя из природы местного самоуправления, основанной на инициативе и ответственности граждан при выборах органов местного самоуправления и решении местных дел, необходимо распространить право граждан на участие в формировании местной власти на другие властные институты: суды, прокуратуру, органы охраны общественного порядка и ряд других. В идеале на местном уровне, помимо муниципальных депутатов, должны избираться все должностные лица, от результатов деятельности которых зависит неограниченное число жителей муниципального образования: судьи, прокуроры, руководители органов охраны общественного порядка и ряд других. С этой целью необходимо наделить муниципальные избирательные комиссии правом на организацию и проведение таких выборов и установить квалификационные требования к кандидатам, претендующим на указанные выборные должности. Факт избрания гражданина на такие должности должен учитываться в качестве преимущественного условия его дальнейшего карьерного роста.

## Органы охраны общественного порядка

Право органов МСУ на создание органов охраны общественного порядка установлено Конституцией России. Однако это право не было реализовано ни разу за прошедшие с момента принятия Основного закона 27 лет. Более того, в результате вступления в силу поправок в Конституцию России это право было исключено из текста Основного закона.

Между тем к числу базовых признаков публичной власти относятся: право принятия общеобязательных решений, право принуждения к исполнению таких решений и право наложения санкций за их неисполнение. В части, имеющей отношение к обеспечению общественного порядка, ведущую роль в этой триаде играют муниципальные органы охраны общественного порядка. Их формирование целесообразно осуществлять на уровне муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов. Вместе с тем, представительным органам местного самоуправления городских и сельских поселений следует предоставить право согласования кандидатур сотрудников органов охраны общественного порядка, назначаемых для работы на их территориях (участковых уполномоченных).

## Суды

Для мировых судей необходимо федеральным законом оставить только один вариант замещения должности судьи – выборы населением. Для этого территории судебных участков важно вписать в границы одного или нескольких избирательных округов в крупных и средних МО либо в границы одного или нескольких малых поселений.

## Прокуратура

Для прокуроров, территория деятельности которых не выходит за границы одного городского округа, муниципального района, муниципального округа, также необходимо ввести институт выборности с соблюдением соответствующих цензов по образованию и опыту работы. Такие выборы могут быть безальтернативными, однако неизбрание кандидата на должность прокурора должно означать для него невозможность участия в выборах на высшую прокурорскую должность в других муниципальных образованиях как минимум в течение одного избирательного срока.

## Заключение

Очевидно, что даже очень правильные и продуманные изменения в законодательстве не гарантируют того, что на следующий день после их принятия мы проснёмся в другой стране. Процесс реформирования может занять несколько лет, в течение которых те или иные его части могут претерпеть существенные изменения. Однако работа по изменению законодательства является первым и необходимым этапом в деле создания базы для последующих структурных изменений, в результате которых государство и общество получают полноценный, ответственный, динамичный уровень публичной власти, способный взять на себя решение большей части проблем, волнующих сегодня население.

Настоящая концепция затрагивает широкий пласт вопросов, решение которых потребует значительных изменений как в законодательстве, так и в представлениях о местном самоуправлении в среде государственных и муниципальных политиков и служащих, а также обычных граждан. С учетом этого в ходе её реализации предполагается этапность внедрения тех или иных её положений и в целом по стране, и в субъектах РФ, и в существующих муниципальных образованиях. На первом этапе важно добиться широкого публичного обсуждения её положений как в среде представителей муниципальной власти, так и жителями муниципальных образований.

## Об авторе



**Виталий Черников** – государственный и общественный деятель, первый всенародно избранный мэр Калуги (1991–1994 годы).