
ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Татаркин А.И., Бочко В.С.

В статье рассматриваются теоретические аспекты пределов самостоятельности местного самоуправления, его зависимости от уровня развитости гражданского общества, раскрывается важность активизации местного самоуправления, в том числе через использование публичных слушаний. Показывается необходимость «материализации» местного самоуправления в планах стратегического развития территорий, обосновывается включение местного самоуправления в развертывание инновационного и энергосберегающего хозяйствования на территории.

Признавая необходимость существования местного самоуправления, все больше ученых, политиков, законодателей и общественников считают своим долгом внести свой вклад в совершенствование действующего законодательства, с тем чтобы местное самоуправление как можно быстрее превратилось в реальный институт жизни людей.

В то же время, для того, чтобы Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года реально заработал, следует найти глубинные причины, сдерживающие его реализацию.

На наш взгляд, главное торможение в развертывании местного самоуправления происходит из того, что сами идеи реформы четко не сформулированы, не объяснены обществу, не раскрыты важность и направленность намечаемых демократических преобразований в устройстве жизни людей. К тому же развитие местного самоуправления в значительной мере сдерживается недостаточной теоретической и юридической проработкой его сущности и основ его организационно-экономической реализации [1].

О пределах местного самоуправления

В теоретическом аспекте остается противоречивым и даже подрывающим суть местного самоуправления то положение о его самостоятельности, которое изложено в статье 2 Федерального закона №131-ФЗ. Не затрагивая все аспекты этой проблемы, проиллюстрируем обоснованность выдвинутого тезиса на примере формирования доходной части местного бюджета за счет налогов.

В статье 2 говорится, что местное самоуправление в Российской Федерации – это «самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Можно было бы согласиться с этим тезисом, если бы ему не предшествовали следующие слова: «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая **в пределах** (выделено нами. – Авт.), установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации...».

Дело в том, что первоначально кажется, что выражение «**в пределах**» не несет в себе никакой отрицательной или положительной нагрузки, а как будто бы лишь предопределяет существование такого факта, как границы свободы и самостоятельности. В

действительности оно устанавливает жесткие ограничения самостоятельности местного самоуправления. Проиллюстрируем это на примере формирования налоговых поступлений в местные бюджеты.

Используя термин «в пределах», законодатель в статьях 58 и 59 Федерального закона № 131-ФЗ указывает, что границы доходов местных бюджетов от региональных и федеральных налогов и сборов устанавливаются законодательно соответствующими органами власти. Так, в статье 58 говорится, что «доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты *по налоговым ставкам, установленным законами субъектов Российской Федерации* в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также *по нормативам отчислений в соответствии с частями 2 и 3 настоящей статьи, частью 2 статьи 60 и частью 3 статьи 61 настоящего Федерального закона* (выделено нами. – Авт.)». Аналогичное положение установлено в статье 59 по доходам местных бюджетов от федеральных налогов и сборов.

Получается, что само муниципальное образование, обладающее самостоятельностью, никаким образом не может воздействовать на уровень своих доходов от налогов. Все это находится в руках вышестоящих властных структур. Следовательно, в реальной жизни экономическая самостоятельность муниципальных образований в части формирования доходов всецело ограничивается сверху, что превращает такую самостоятельность муниципалитетов в декоративное украшение.

Для придания полноценных юридических основ местному самоуправлению следовало бы в определение его сути внести некоторые *коррективы*. Во-первых, *заменить слово «в пределах» на слово «на основе»*. Во-вторых, *добавить в статью 49 «Экономическая основа местного самоуправления» новый пункт*, в котором записать, что «органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, *на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами*, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий».

Приведенная формулировка не является нашим изобретением. Она имеется в статье 9 пункте 1 «Европейской хартии местного самоуправления», принятой Советом Европы 15 октября 1985 года. В России Хартия ратифицирована Федеральным Собранием и вступила в силу 1 сентября 1998 года.

Предлагаемый нами шаг позволил бы не только привести Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствие с «Европейской хартией местного самоуправления», но и перевел бы деятельность муниципалитетов на твердую экономическую основу своего развития, исключил бы ущемление их материальных интересов.

Местное самоуправление и гражданское общество

Считаем, что в теоретическом анализе причин, сдерживающих распространение института местного самоуправления, мало внимания уделяется показу зависимости местного самоуправления от уровня развитости такого института, как гражданское общество.

На первый взгляд кажется, что такая постановка вопроса не имеет прямого отношения к совершенствованию действующего законодательства о местном самоуправлении. Но в действительности всякие юридические формы лишь тогда приживаются в обществе и становятся неотъемлемой частью способов и методов поведения людей, ко-

гда они (юридические установки) опираются на соответствующие общественные отношения, на образ жизни этих людей.

Наличие гражданского общества является той крупной социальной и нравственной базой, на которой могут развиваться и реально развиваются отношения местного самоуправления, поскольку они предполагают личную инициативу граждан, чувство их ответственности за дела как местного сообщества, так и всего общества в масштабах страны. Упускать это из виду – значит не понимать глубинных основ самого местного самоуправления.

Следует признать, что укоренение принципов местного самоуправления не может свершиться одномоментно в результате издания законов. Требуются и другие условия. С одной стороны, нужен факт привыкания людей к новому способу их поведения при решении местных вопросов. Следовательно, этот процесс будет идти медленно. С другой стороны, необходимо государству постепенно и настойчиво проводить работу по разъяснению и организационному закреплению как элементов местного самоуправления, так и элементов гражданского общества, чтобы сознание людей признало их своими, неотъемлемыми от образа жизни.

Из вышесказанного следует, что причины слабого развития в России местного самоуправления не следует искать в бедности населения или плохом климате.

Многие народы – канадцы, финны, шведы, норвежцы – живут в аналогичных климатических и почвенных условиях. Однако они свою деятельность не сводят к браконьерской вырубке лесов и контрабандной продаже их за рубеж, не засоряют города, леса, поля и места отдыха на природе горами мусора, а затем возмущаются бездеятельностью властей по наведению чистоты, не преклоняются перед иностранцами, не считают себя убогими и сиротами, не способными самостоятельно благоустроить свой край, свою землю, свой двор, свой подъезд.

Наша низкая в европейском смысле культурность проистекает из условий организации быта, питания и управления. Мы привыкли жить упрощенно, без дополнительного ежедневного напряжения сил по приведению в порядок своего жилища и своей территории. Внутреннее устройство сельских домов характеризуется примитивностью расположения помещений и неряшливостью их убранства. Городские квартиры только в последнее время стали разнообразить расположением комнат. Раньше такой проблемы не было, поскольку комнат-то было две-три, и не требовалось большой мудрости по их расположению в квартире. Размещение мебели в комнатах не подчинялось никакой эстетике, поскольку из-за тесноты некуда было спрятать имеющуюся одежду и обувь.

В стране, в обществе, в регионах, в семье до сих пор целенаправленно не воспитывается культура благородных взаимоотношений между людьми. Мы не стремимся объяснить себе правила уважительного поведения, которые обеспечивают соблюдение свободы личности. Любые попытки просвещенных людей, обладающих авторитетом, начать движение в эту сторону отвергаются средствами массовой информации как насилие и ущемление свободы человека. Мы, как общество, никак не можем понять, что свобода – это огромная ответственность перед другими, что свобода – это дисциплина души и тела, что свобода – это постоянная работа человека над своим поведением, нравом, языком, речью.

Чтобы развить местное самоуправление, необходимо развивать общий (совместный) интерес граждан, эстетическое и нравственное взаимодействие людей, т.е. формировать социальную основу для их действий на пользу себе и другим.

Движение к реальному местному самоуправлению, основанному на взаимном уважении жителей города, поселка, села, не может быстротечно развиваться снизу, поскольку для достижения зрелых форм требуется так же много времени, как для появления в дикой природе качественных плодов в результате естественного отбора.

Более эффективным, надежным и ускоренным может стать путь целенаправленного *окультуривания людей с помощью государственных воздействий, подкреплённых необходимыми финансами и властными полномочиями*. Воспитание и наказание всегда шли в мировой практике рядом. Не следует лицемерить по поводу того, что только убеждениями, уговорами и добрыми словами можно сформировать культурного человека, что иные действия лишь характеризуют варварство нации. Если бы в цивилизованной Европе водителей не штрафовали на огромные суммы за нарушение правил дорожного движения, то человек в автомобиле и там вел бы себя не лучше, чем в России. Поощрение и наказание при воспитании джентльменов до сих пор сохраняется в благопристойной Англии. Природа человека всюду одинакова. Он всегда стремится получить больше при затрате меньших усилий. И только надзор (да, надзор, хотя и в цивилизованной форме) в сочетании с воспитанием заставляют человека напрягаться и соблюдать правила хорошего тона. Со временем это переходит в привычку. Но как только меняются обстоятельства, тогда же меняются и привычки.

Именно государственные воздействия и государственный контроль за культурным ростом своих граждан способны принести зримый успех. Величайшей государственной задачей, входящей составной частью в формирование гражданского общества и местного самоуправления в нашей стране, является сначала создание условий для культурного общественного взаимодействия людей, а затем их поддержание и сохранение.

О формах активизации местного самоуправления

Существенной проблемой, тормозящей развитие местного самоуправления, является слабое использование органами власти организационных форм работы по «втягиванию» населения в решение вопросов местного значения и тем самым «приучивание» его к занятию местными проблемами, что, кстати, одновременно выступало бы и способом формирования элементов гражданского общества.

Однако при решении управленческих вопросов руководители и специалисты местных органов власти исходят из посыла, что люди все знают и все понимают, а поэтому должны самостоятельно проявлять инициативу по отстаиванию своих интересов.

Надо сказать, что это ошибочный посыл. Во-первых, в условиях сильно развитого общественного разделения труда никто не может знать все. Во-вторых, управление любым делом приобрело настолько сложные процедуры, что их понять могут только специально обученные работники. В-третьих, многими годами люди приучены к тому, что борьба с властью – дело безнадежное. В-четвертых, даже если находятся настойчивые общественники, желающие защитить интересы жителей многоквартирного дома или микрорайона, то для получения соответствующего разрешения, нужного документа или достоверной справки им требуется настолько много времени, что они часто отказываются от задуманного.

Поэтому, чтобы местное самоуправление развивалось, нужны активные усилия со стороны местных властей. При этом, на наш взгляд, одним из направлений такой работы должно стать использование системы так называемых «малых дел», когда жителям помогают не только погружаться в местные проблемы, но и демонстрируется эф-

фektivность их действий показом результатов в виде отремонтированной крыши, ухоженного газона, возведения детской площадки и т.д.

В качестве иллюстрации «малых дел», полезных для усиления местного самоуправления, выделим *повышение роли публичных слушаний* с участием жителей муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Процедуры их проведения предусмотрены статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ. В ней сказано, что «публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования».

Одним из вопросов, выносимых на публичные слушания, в соответствии с подпунктом 2 пункта 3 статьи 28 определена возможность проведения публичных слушаний *по обсуждению проекта местного бюджета и отчета о его исполнении*.

Однако, поскольку инициирование такого слушания со стороны населения несколько затруднено процедурными вопросами, то реально оно возможно лишь при желании администрации. В связи с этим публичные слушания по проекту местного бюджета и его исполнению являются редкостью. Население не втягивается в решение местных финансовых вопросов, а в более широком смысле – в развитие местного самоуправления.

Вместе с тем регулярное проведение публичных слушаний могло бы реально содействовать укреплению местного самоуправления и формированию элементов гражданского общества в муниципальных образованиях, поскольку на такие слушания выносились бы очень важные для населения вопросы. Ведь кроме обсуждения проекта и отчета по местному бюджету, Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрены и другие вопросы для публичных слушаний, в том числе проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий и т.д.

Слабая их распространенность связана как с апатией значительной части населения, так и нежеланием местных властей загружать себя такой довольно ответственной и трудоемкой работой.

Для превращения публичных слушаний в регулярную форму участия населения в самоуправлении следовало бы в федеральном законе предусмотреть их обязательность хотя бы по нескольким вопросам. Важно, чтобы в слушаниях принимало участие как можно больше населения. Организационное проведение слушаний может быть различным в зависимости от численности поселений. В больших и средних городах трудно вместить всех желающих, в то время как в селах и поселках можно обеспечить доступность всем желающим.

По мере привыкания населения к возможности влиять на принятие решений на основе публичных слушаний круг таких вопросов мог бы расширяться, а процедура совершенствоваться.

Необходимость «материализации» местного самоуправления в планах стратегического развития территорий

До тех пор, пока местное самоуправление будет восприниматься населением как виртуальная система действий, как разговоры о желаемом, как провозглашение пра-

вильных истин, не подкрепленных реальными делами, до тех пор оно будет оставаться не интересным и не авторитетным для основной массы жителей.

Только практический результат, полученный в ходе управленческих воздействий, может заставить жителей поверить в реальность местного самоуправления. Мы уже говорили о необходимости системы «малых дел» как способа разрушения апатичного отношения граждан к местному самоуправлению. Сейчас хотим поставить более широкую проблему системного, а не точечного включения граждан в развертывание местного самоуправления.

Такой формой работы может стать совместная деятельность граждан по развитию своей территории на долговременный период *с помощью разработки и реализации планов стратегического развития*.

Объединяющее дело позволяет если не сплотить, то существенно сблизить местных жителей, подвигнуть их на участие в совместном проекте, а тем самым включить в решение вопросов местного значения, что и выразится в осуществлении ими местного самоуправления. К сожалению, вопросы стратегии развития муниципальных образований вообще не присутствуют в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Однако реальная действительность показывает, что заниматься проблемами перспектив своего развития становится насущной необходимостью. Не случайно на уровне государства ставится вопрос о разработке стратегии развития России до 2020 года. Предполагается, что каждый федеральный округ и каждый субъект Российской Федерации должны разработать стратегическое видения своего будущего и определить механизмы включения каждой территории в общегосударственную стратегию.

Естественно, что муниципальные образования как базовое звено административно-территориального устройства не могут не включиться в этот процесс, поскольку именно на их территориях происходит окончательное воплощение в жизнь намечаемых на федеральном и региональном уровне планов и программ.

Именно разработка и осуществление стратегий развития муниципальных образований может стать тем материальным носителем местного самоуправления, с помощью которого слова (постановления, резолюции) превратятся в дела. Единство слова и дела, материализуясь с планах стратегического развития территорий, станет той силой, которая сделает институт местного самоуправления не только желаемой, но и реально существующей формой широкого участия населения в решении местных вопросов.

Поэтому настало время четко и определенно записать в Федеральный закон о местном самоуправлении, а возможно и в другие законы, что стратегическое планирование развития муниципальных образований должно стать непременным явлением современной российской экономической действительности.

Можно, конечно, утверждать, что возможности для стратегического развития территорий муниципальных образований законодательно обозначены. Так, в подпункте 6 пункта 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ при перечислении полномочий, которыми обладают органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения, значатся такие полномочия, как «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования».

Однако, во-первых, наличие полномочий еще не означает обязательного требования к их исполнению. Полномочия – это права. В вопросе о том, включают ли они обязанности, мнения ученых расходятся. Например, в этой же статье 17 указывается на такие полномочия органов местного самоуправления, как «8) осуществление междуна-

родных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами». Следовательно, право имеется. Но ведь понятно, что в реальной жизни маломощное или отдаленное от центра поселение обязательно такими вопросами заниматься не сможет: у него для этого нет ни средств, ни знаний, ни мощностей. Как говорится, право повисает в воздухе.

Во-вторых, мы говорим о формировании *стратегий* развития территорий муниципальных образований, а в законе речь идет о «*планах и программах комплексного социально-экономического развития*». Для специалистов понятно, что разговор идет о разных, хотя близких и словесно похожих явлениях.

Включение местного самоуправления в развертывание инновационного и энергосберегающего хозяйствования

Решение вопросов организационно-стратегического развития включает в себя не только выбор целевых ориентиров, важнейшим из которых является повышение благосостояния местного населения, но и определение средств достижения выдвигаемых целей.

Местное самоуправление, материализуясь в планах стратегического развития территорий, должно также включаться в развертывание инновационного и энергосберегающего хозяйствования, олицетворяющего собой современные способы достижения целей.

Объективные основания для таких действий существуют. Они связаны с тем, что в современных условиях новшества становятся все более востребованными на локальном уровне. Их распространение перестало быть только вертикально направленным процессом, т.е. идущим от центра к периферии [2]. Основная часть новшеств не только возникает на территории, но и потребляется в ареале своего создания.

Необходимость для органов местного самоуправления заниматься инновационным и энергосберегающим хозяйствованием связана также с тем, что именно через их осуществление можно ускоренно добиваться роста благосостояния местных жителей, создавая наукоемкие рабочие места и тем самым повышая денежные доходы работников. Кроме того, система местного самоуправления, развивая инновационное и энергосберегающее хозяйство, позволяет снижать различия в уровнях жизни населения, живущего в разных пространственно-географических условиях.

В западной экономической литературе такое понимание процессов повышения жизненного уровня людей через движение инноваций оформилось в виде *концепции «полюсов роста»*, согласно которой очаги благополучия возникают вокруг отдельных передовых предприятий.

Однако в современных российских условиях, когда на территории все больше перекладывается ответственность за поддержание социальных условий, *уже недостаточно базироваться только на концепции «полюсов роста»*. Требуется новое видение успешного социально-экономического развития территории, которое не только обосновывало бы развитие отдельных точек на территории, а помогало бы сформировать приемлемый механизм для комплексного развития всей территории.

В теоретическом плане следует переходить от концепции «полюсов роста» к *концепции «территорий роста»*. Новая концепция должна не только объяснять необходимость инновационного развития всей территории вместо отдельных ее точек, но и показывать, что нет объективных причин для сохранения отсталости регионов, что любая территория обладает совокупностью факторов, умелое использование которых по-

зволит ей перейти из отсталости и бедности в условия жизни, соответствующие требованиям современной цивилизации. Концепция «территорий роста» логически вытекает из процессов формирования экономики, основанной на научных знаниях и базирующейся на высокоэффективных национальных инновационных системах.

Для практического перехода органов местного самоуправления на использование концепции «территорий роста» необходимо, во-первых, ввести в статью 2 Федерального закона № 131-ФЗ понятие «инновационно активное муниципальное образование». Возможна следующая его формулировка: «инновационно активное муниципальное образование – такое муниципальное образование, в котором местное сообщество, используя материальную и инфраструктурную базу территории, развивается в направлении широкого применения новых технологий и иных инноваций, создания наукоемких рабочих мест, повышения квалификации местных кадров и формирования гражданского общества в целях роста благосостояния населения территории» [3, с. 9]. Во-вторых, включить в статьи 14, 15 и 16 Закона № 131-ФЗ, дающие перечень вопросов местного значения для поселений, муниципальных районов и городских округов, пункт о создании условий для развития инновационно активного муниципального образования.

Введение в научный и правовой оборот новых понятий, в том числе такого, как «инновационно активное муниципальное образование», позволит по-новому взглянуть на изучаемые социально-экономические проблемы, уйти от традиционного их рассмотрения и перевести управленческие действия на современный уровень, вытекающий из развития общества в условиях научно-технологического и информационного прогресса.

Понимание муниципального образования как феномена, обладающего инновационной активностью, ведет к устранению структурной обезличенности благосостояния и предполагает выделение в нем в качестве самостоятельного элемента, который должен становиться ведущим, *инновационно обусловленного благосостояния*. Обеспечивая новое видение благосостояния, органы местного самоуправления объективно вынуждены будут разворачивать вектор своей деятельности в сторону инновационного хозяйствования.

В связи с предлагаемым повышением внимания органов местного самоуправления к вопросам инновационного и энергосберегающего хозяйствования считаем необходимым включить показатели по их развитию в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Возможность такой оценки предусмотрена статьей 18.1, которая была введена Федеральным законом от 18.10.2007 г. № 230-ФЗ.

В число утверждаемых показателей по развитию инновационного и энергосберегающего хозяйствования можно было бы включить, например, такие, как «доля продукции, произведенной инновационными предприятиями», «удельный вес инновационных и энергосберегающих предприятий в общем числе предприятий» и др.

Решение теоретических вопросов о пределах самостоятельности местного самоуправления, увязке его с наличием и уровнем развития гражданского общества, а также создание экономико-правового механизма, способного развивать у людей инициативу и стремление к долговременному инновационному и энергосберегающему хозяйствованию, станет важной вехой в дальнейшем совершенствовании местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Татаркин А., Бочко В. Пути совершенствования местного самоуправления // Федерализм (Теория. Практика. История). 2008. № 1 (49).
2. Бочко В.С. Инновационное хозяйствование и гражданское общество // Известия Уральского государственного экономического университета. Екатеринбург, 2007. № 2 (19).
3. Бочко В.С., Наумов И.В. Кластерный подход к оценке развития инновационной активности муниципальных образований: Препринт. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2007.