Российское управление на пути перемен. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: К ОРГАНИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОЙ ВЛАСТИ

Автор: Р. Ф. ТУРОВСКИЙ

Местное самоуправление: к организации эффективной власти*

В политической регионалистике государство принято рассматривать как "слоеный пирог". Власть в нем делится как на ветви, так и на территориальные уровни. "Слоистая" структура появляется эволюционно, в результате функционально-ролевой дифференциации публичной власти (возникновение ветвей власти) и упорядочения отношений между центром и регионами, взаимной увязки общенациональных и местных интересов (уровни власти). Нередко в современных работах муниципальная власть рассматривается как четвертая власть наряду с исполнительной, законодательной и судебной. В этом есть своя доля правды, поскольку муниципальная власть функционально обособлена от "классических" ветвей власти. Хотя было бы правильнее считать ее одним из уровней власти наряду с общенациональным, акцентируя, что она решает задачи определенного территориального уровня, как это делает общенациональная власть на своем территориальном уровне.

Как видим, противоречие, хотя и не столь существенное, возникает уже на уровне идентификации муниципальной власти. Ее можно рассматривать как ветвь публичной власти, особенностью которой является привязка к территории, к местному сообществу. А можно и как территориальный уровень власти.

Местное сообщество и государство

Разрешая противоречие между "общественным" и "государственным" подходами к местному самоуправлению, было бы правильнее исходить из концепции многоуровневых территориально-политических систем. Главным таким уровнем является государство, обладающее суверенитетом. Если понимать государство как организацию властных отношений, то логично поставить вопрос о повышении эффективности этих отношений, учете множественных групповых интересов, недопущении монополии на власть. Отсюда проистекает теория разделения властей. Поскольку государство представляет собой территориально-политическую систему, сдержки и противовесы нужны по вертикали, в отношениях между общегосударственной властью и местными сообществами. Неслучайно государство определяется через форму правления и форму территориального устройства, а федерализм имеет популярное определение "вертикальной демокра-

---

* Работа подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект N 02 - 03 - 18012а).

Туровский Ростислав Феликсович - кандидат политических наук, генеральный директор Агентства региональных исследований, преподаватель Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова и Государственного университета - Высшей школы экономики.

тии". Частью этой территориально-политической системы является тот уровень, на котором развивается местное самоуправление.

Противоречивое развитие теории местного самоуправления привело на практике к развитию двух его основных типов. *Англосаксонский тип,* который также называют партнерской моделью, ближе к идеалам общественной теории. Он предполагает "отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, опекающих выборные муниципальные органы" [Барабашев, 1996, с. 14]. Однако, как убедительно доказывает Г. Барабашев, развитие этой модели шло при постоянном усилении государственного вмешательства. Ведь именно в США были созданы основы государственной теории местного самоуправления - как реакция на противоречие между идеалами общественной теории и потребностями укрепляющегося государства. Все дело, таким образом, в оптимальном балансе общегосударственных и местных интересов.

Континентальный тип местного самоуправления, классическим примером которого служит Франция, еще ближе к государственной теории. В его основе - административная опека органов самоуправления, присутствие на местах агентов центрального правительства [Черкасов, 1998, с. 55].

Анализ англосаксонской и континентальной моделей местного самоуправления позволяет провести аналогии между организацией власти на локальном и первом субнациональном уровнях, между федерализмом и мягкими формами унитаризма, предусматривающими развитие самоуправления на местах. Федерализм предполагает развитие аналогичных форм самоуправления на первом субнациональном уровне. Причем разные модели федерализма могут предусматривать наличие в регионах агентов центрального правительства, то есть можно говорить как о моделях партнерства между центром и регионами (те же США), так и о моделях административной опеки (например, в Индии). В унитарных государствах в качестве местного самоуправления рассматривается выборная власть первого субнационального уровня, ведь французский департамент с его префектом и выборным представительным собранием - образование, однопорядковое американскому штату. Таким образом, идентификация власти как местного самоуправления на самом деле "хромает". Ведь в унитарном государстве в этом качестве рассматривается любая выборная власть в регионах, а в федеративном - только выборная власть субрегионального уровня. При этом управленческие модели могут быть идентичными, поскольку смысл их различения предельно прост - наличие или отсутствие чиновников, назначаемых из центра и выполняющих функции прямого администрирования. Но это характерно для любого государства и любого территориального уровня.

Итак, практика местного самоуправления показывает, что его можно рассматривать как одну из форм территориального (то есть субнационального) управления. Тогда возникает вопрос, в чем своеобразие именно местного самоуправления и чем оно отличается от других форм субнационального управления.

По мнению германского юриста Г. Еллинека, "самоуправление - это государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, - управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц". Отечественный исследователь Н. Лазаревский дает сходное определение собственно местного самоуправления: "Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, сознавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением" (оба цит. по [Абрамов, 1997, с. 120]).

Из этих определений (конечно, обусловленных развитием "государственной школы") прямо следует, что самоуправление, и в частности местное самоуправление, - это все равно формы государственного управления, то есть они не могут рассматриваться в отрыве от государства и государственной власти. Признаками самоуправления видятся его гарантированная государством самостоятельность и выполнение властных функций выборными лицами, представляющими те или иные слои населения. Таким образом, само-

управление понимается как территориально и функционально обособленная форма государственного управления.

Верно то, что общенациональные интересы складывались в результате синтеза множества местных интересов в том виде и в том количестве, в каком они существовали на данной территории. Потребность в самоуправлении на местах возникает по двум причинам: 1) частичное несоответствие особых местных интересов общенациональным, что влечет за собой потребность в их реализации местными силами; 2) эффективная дифференциация публичной власти, в результате чего возникает распределение функций (полномочий) между территориальными уровнями власти.

Итак, *самоуправление - это выборная субнациональная власть, обладающая автономией от общегосударственной власти и определенной компетенцией.* Исходя из этого определения, самоуправление возможно на любом субнациональном уровне. Местное самоуправление более тяготеет к компактным сообществам, к отдельным поселениям, небольшим территориям. Оправдано терминологическое уточнение: на первом субнациональном уровне действует региональное самоуправление, а на всех субрегиональных уровнях - местное. Хотя надо учитывать, что в унитарных государствах традиционно в качестве местного самоуправления рассматривается и самоуправление региональное. Напротив, в федерациях, где развиты институты выборной региональной власти, местное самоуправление всегда опускается на субрегиональный уровень.

Пока этатизм доминирует в современной политике и ему нет внятной альтернативы, местное самоуправление неизбежно превращается в подсистему государственного управления. Поэтому и в политическом дискурсе неизбежны темы субординации, централизации, бюрократизации, недоверия, административного подчинения, а эмоции авторов определяются тем, являются ли они в большей степени "общественниками" или "государственниками".

Политической науке важно уйти от ложной постановки вопроса о местном самоуправлении в контексте его отношений с государством. Как для федерализма, так и для местного самоуправления очевидны расхождения между первоначальной идеологией и сложившейся в XIX-XX вв. практикой субнационального самоуправления. Демократический идеализм и теория общественного договора сильно повлияли на дискурс, связанный с местным самоуправлением, на субъективизм подхода и неизбежно - на законодательство. Этим вызвано появление характерной аксиологии, когда местное самоуправление искусственно противопоставляется государству и особенно бюрократии, их опеке, контролю, надзору, когда в негативном ключе рассматриваются урезание прав и свобод местных сообществ, подавление их активности. Хотя на самом деле никаких ценностных суждений здесь быть не должно, и сама теория местного самоуправления не должна их даже предполагать. Вообще складывается впечатление, что только новая теория государства, понимающая кризис либеральной демократии и его причины, в состоянии снять нелепое противопоставление местного самоуправления и государственной власти. Правильнее говорить о политически организованных территориальных сообществах разного таксономического уровня, в которых местные сообщества встроены в региональные, а те в свою очередь - в национально-государственные.

Наряду с проблемой теории и практики отношений между местным самоуправлением и государством существует очевидная проблема **востребованности местного самоуправления,** опять-таки расходящаяся с "общественным" идеалом. В современном мире она прямо зависит от развития гражданского общества. Именно горизонтальные отношения, не опосредованные государством, способствуют формированию местных интересов и их дальнейшей артикуляции. От государства может быть отделена не местная власть, а совокупность местных интересов, которые затем пытаются реализоваться через органы самоуправления. В то же время уровень артикуляции этих интересов очень сильно различается в зависимости от степени развития гражданского общества, особенностей политической культуры и политической географии. Это тоже должна учитывать современная теория местного самоуправления, а точнее - единая теория организации субнациональной власти.

Причем, как показывает опыт, самоорганизации общества бывает недостаточно для налаживания полноценного самоуправления. Необходимы общераспространенные политические институты самоуправления. Нередко государство предлагает их обществу или воздействует с целью их большего упорядочения, стандартизации. Аналогично территориальный формат местного самоуправления возникает в процессе не добровольного объединения местных сообществ, а административно-территориального деления, проводимого сверху - с учетом реальной ситуации на местах. Государство заинтересовано в устойчивом административно-территориальном делении и неизбежно будет руководить процессом организации местных сообществ. Распространены случаи, когда местное самоуправление создается и предлагается обществу государством как цельный политический проект в процессе децентрализации. Это - нормальная форма диалога между государственной властью и местными сообществами (или хотя бы учета государством реальной ситуации на местах), которая позволяет создать вполне жизнеспособные органы и территориальные ячейки местного самоуправления.

Еще одна важная проблема - эффективность самоуправления. Демократический идеализм не позволяет дать ответ на этот вопрос, ибо во многом исходит из представления о само собой разумеющейся эффективности самоуправления в местном сообществе, понимающем свои интересы, и т.п. В действительности далеко не всегда местное сообщество имеет артикулированные политические интересы, а если их нет, то и местное самоуправление получает сугубо функциональный смысл (дифференциация публичной власти по вертикали) и его рамки задаются государством. Со своей стороны государству необходима организация власти на низовом уровне, причем организация регулярная, повсеместная и целостная, а не та, которая является слепком реально существующей картины местных интересов (которые отличаются от места к месту не только по содержанию, но и по степени выраженности - вплоть до почти полного отсутствия).

Бросается в глаза тот факт, что в международной практике чаще используется понятие "местное управление", а не "самоуправление". Причем термин *local government* характерен как раз для англосаксонского типа. В некоторых источниках он считается более широким, чем местное самоуправление. Здесь надо понимать, что управление не обязательно означает подчинение одного субъекта другому, и местное управление не есть централизованное управление посредством агентов центрального правительства. Элементы самоуправления возникают в случае выборности органов власти: такое местное управление автоматически становится самоуправлением. В то же время местное управление может рассматриваться как более широкое понятие в случае, если в него включаются органы централизованного управления.

Итак, эффективная территориально-политическая система, позволяющая учесть и увязать местные интересы в рамках единого государства, предполагает наличие баланса отношений между центром и местными сообществами. Это означает выборность местной власти (в том или ином виде) и ее самостоятельность в делах местного значения. Централизованно определяется (и по необходимости меняется) объем местной компетенции, а также обеспечивается проведение местными властями политики, соответствующей общегосударственным интересам. Конечным результатом становится "асимметричное партнерство" центра и мест.

Существенные противоречия связаны и с **определением объема самоуправления.** Приоритет самостоятельности местного сообщества входит в противоречие с уровнем профессионализма местной власти, с ее ответственностью и с наличием финансово-экономических ресурсов. В результате возникает типичное недоверие центральной власти к органам местного самоуправления.

Муниципальные учреждения становятся пунктами противоречий между центром и периферией [Барабашев, 1996, с. 17]. Этим обусловлено появление целого ряда форм централизованного контроля за деятельностью местного самоуправления. В Великобритании (при партнерской модели!) такими формами считаются прямое регулирование, санкционирование, инструктирование, контроль и инспекция. Континентальная модель вводит сюда специальные органы власти, осуществляющие административную

опеку непосредственно на местах. Местное самоуправление неизбежно несет двойную ответственность - перед избирателями (и их пониманием местных интересов) и вышестоящей властью, обеспечивающей "позитивный синтез" местных интересов в общенациональные.

Общераспространенной проблемой остается *экономическая состоятельность местных сообществ.* Местные сообщества, по определению, невелики, компактны, а значит, как правило, экономически слабы. Поэтому возникает вопрос, какие полномочия они реально способны выполнять, обеспечивая их собственными ресурсами. Ресурсное обеспечение политической автономии обычно невозможно, и в каждом конкретном случае необходимо найти оптимальный объем полномочий, который способен "потянуть" местные сообщества. Поэтому государство вынуждено или дифференцировать объем полномочий в зависимости от ресурсной базы муниципалитета, или обеспечивать экономически слабые муниципалитеты финансовой помощью. В мировой практике активнее развивается второй вариант: западные страны уважительно относятся к исторически сложившейся структуре местных сообществ, осторожно экспериментируют с их статусным неравенством (неизбежным при дифференцированной передаче полномочий), что влечет за собой необходимость субсидирования мелких образований.

Наконец, еще одна проблема местного самоуправления связана с *противоречием между профессионализмом и дилетантизмом местной власти.* Самоуправление предполагает формирование органов власти не из профессиональных управленцев. Главнейший признак самоуправления - выборность[1] . Однако прямая демократия, полностью соответствующая идеалам общественной теории, воспринимается сегодня как архаизм. Она используется в малом числе стран (например, в Швейцарии и на некоторых территориях США). Даже институты референдума и отзыва выборного лица избирателями используются нечасто и с большим трудом.

В соответствии с современными представлениями публичная власть отделена от общества, что делает ее более эффективной. В этой ситуации на муниципальном уровне неизбежно появляется собственная бюрократия, которая призвана обеспечивать должный управленческий профессионализм. Главным центром ее влияния становится исполнительно-распорядительный орган, что одновременно означает и разделение властей на муниципальном уровне. Иными словами, осуществляется переход от прямой демократии к найму населением муниципальных менеджеров. Неслучайно профессионализм воспринимается сегодня как необходимое качество депутата и тем более мэра. Правила игры повсеместно предполагают, что профессиональный мэр, наилучшим образом соответствующий интересам большинства граждан, подбирает профессиональную команду для решения местных социально-экономических проблем. Следствием функционально-ролевой дифференциации местной власти становится процесс так называемой департаментализации, предполагающий создание отраслевых и функциональных департаментов в рамках исполнительно-распорядительного органа. Таким образом, проблема "профессионализм - дилетантизм" решается через пересмотр основ местного самоуправления, путем перехода от прямых к косвенным формам. Тогда самоуправление может пониматься как выборы профессиональных политиков и чиновников, наилучшим образом способных (по мнению ситуативно сложившегося большинства) реализовать местные интересы.

Подводя итоги, замечу, что общественная теория местного самоуправления в современных реалиях выглядит изрядно устаревшей, хотя продолжает оказывать влияние на околомуниципальный дискурс и сопутствующую идеологию. В реальности такие типичные проблемы, как слабая артикуляция местных интересов, экономическая несостоятельность местного сообщества, непрофессиональное управление, снижение интереса к

---

[1] В крайнем случае это может быть орган власти, включающий выборных представителей из других органов власти, как правило - нижестоящих в территориальной иерархии.

прямой демократии делают неизбежным включение местного самоуправления в единую систему институциализированных властных отношений в государстве.

В то же время это ни в коем случае не означает принижения роли местного самоуправления. Наоборот, оно - неотъемлемый признак демократического государства. Более того, в отличие от федерализма, местное самоуправление - общераспространенная форма урегулирования баланса между центром и регионами. Проблема заключается в определении политически эффективных границ местного самоуправления и способов его взаимодействия с более высокими уровнями территориально-политической системы.

Где управляет местное самоуправление?

Возникает вопрос, как определяются границы тех территорий, где существует местное самоуправление. Здесь также есть ряд противоречий. Во-первых, это противоречие между искусственностью и естественностью муниципалитетов (в таком ключе вопрос часто рассматривается во французской практике). Распространены ссылки на традиционные, исторические границы местных сообществ. Однако очень часто эти ссылки не имеют никакого содержания. В реальности речь идет не о традициях, а о компактности, позволяющей говорить о наличии сложившегося небольшого сообщества с развитыми горизонтальными, соседскими связями. При этом внешняя компактность тоже не всегда означает территориальное единство, если, например, поселение разделено этнокультурными барьерами, подвержено геттоизации. Тогда естественными окажутся небольшие фрагменты, казалось бы, компактного поселения.

Во-вторых, характерно противоречие между "естественными" процессами развития структур местного самоуправления и потребностями государства. Последнее нуждается в создании регулярного административно-территориального деления на всех уровнях, включая низовые. Формирование структур местного самоуправления снизу чревато запутанными ситуациями.

В-третьих, противоречиво само понимание субъекта местного самоуправления. В этом качестве могут восприниматься как территория, так и сообщество людей. Второй подход кажется более правильным. Однако его абсолютизация означает, что местное самоуправление должно быть экстерриториальным, поскольку устойчивые горизонтальные отношения могут складываться между людьми, проживающими на разных территориях, и не между всеми жителями данной компактной территории. Например, исторически субъектом самоуправления являлось не все население, а определенные сословия, элита[2] .

В-четвертых, отсутствует четкое определение понятия "местный", обозначающего территориальный уровень самоуправления. Данная категория весьма расплывчата. Для определения местного уровня было бы правильным исходить из критериев компактности (территория со сверхвысокой плотностью населения, то есть отдельный населенный пункт или агломерация). По определению Барабашева, речь идет о локальных уровнях, которые отличаются от промежуточных этажей государственной надстройки [Барабашев, 1996].

Однако, если исходить из критериев компактности, следует выделять и другие, более высокие уровни территориально-политической организации, помимо локального. Тогда целесообразно выделить не только региональный, но и субрегиональный уровень, представляющий группы поселений, связанных друг с другом развитыми коммуникациями, но не представляющих агломерацию. В действительности существует многоуровневая территориально-политическая система, сложность которой зависит от размеров и внутренней дифференциации государства. Как правило, можно выделять региональный,

---

[2] Интересно, что первый советский закон о местном самоуправлении сделал синонимами местное и территориальное самоуправление.

субрегиональный и локальный уровни, но их количество в том или ином государстве может быть на одну единицу больше или меньше.

Причем привязка местного самоуправления только к локальному уровню представляется неверной, да и не используется на практике. Действительно, есть тенденция, восходящая к общественной теории. Акцент в ней делается на поселении как на первичной и обязательной ячейке местного самоуправления. Но на практике возникают две проблемы. Местное самоуправление реализуется не только на сугубо локальном уровне отдельных поселений. И, кроме того, оно не всегда есть в каждом поселении. Первое определяется наличием интереса к самоуправлению на более высоких территориальных уровнях (в результате стирается граница между региональным и местным самоуправлением). Второе связано со способностью реализовать свое право на самоуправление (наличие достаточного объема интересов и ресурсов), а значит, акцент может быть перенесен с локального на более высокий - субрегиональный уровень.

Вообще на формирование территориальной структуры местного самоуправления сильно влияет классическая географическая проблема "центр-периферия". Центры, то есть крупные города, обычно обладают большей ресурсной базой в сочетании с необходимой компактностью. Это позволяет им претендовать на статус автономных образований, который они обычно и получают. Периферия же - совокупность разбросанных по территории мелких поселений, каждое из которых обладает небольшими ресурсами и населением. Центры, таким образом, оказываются равновеликими достаточно обширным территориям. Это способствует объединению мелких периферийных поселений и влечет за собой асимметрию территориальной структуры, когда на одном уровне оказываются "точки", то есть центры, и "площади" (объединения мелких поселений).

Отдельная проблема - наличие иерархии в отношениях между уровнями местного самоуправления, коль скоро оно становится многослойным. Как правило, формальная политическая иерархия не предусматривается. Предполагается, что мелкие общины могут создавать свои объединения, а крупные - дифференцироваться. На практике, однако, возникает определенная политическая иерархия, связанная обычно с недостаточной ресурсной обеспеченностью нижних этажей местного самоуправления и неизбежной слабостью и зависимостью их структур.

Наконец, территориальная структура местного самоуправления не обязательно является регулярной в том смысле, что одни единицы делятся на другие, и т.п. Наряду с регулярными ячейками административно-территориального деления, к которым привязаны структуры местной власти, могут возникать специализированные структуры, выделяемые по отраслевому, а не по территориальному принципу. Наилучший пример - школьные и специальные округа в США, каждый из которых может объединять множество муниципалитетов.

Как управляет местное самоуправление?

Весьма актуальна проблема нахождения оптимального управленческого формата. Для местного самоуправления до сих пор характерно наличие "традиционных", то есть архаичных, не дифференцированных функционально управленческих структур с использованием прямой демократии, притом не востребованной населением. Но прямая демократия все-таки уходит в прошлое.

"Стихийное" формирование органов местного самоуправления вызвало огромные различия в способах организации местной власти. Практика показывает, что даже прямые выборы - не обязательная характеристика местной власти: широко используются механизмы назначения, делегирования, кооптации, найма управляющих. Особенно большие различия связаны с исполнительно-распорядительным органом: местная власть не всегда дифференцирована по ветвям, а там, где исполнительно-распорядительный орган существует, он может формироваться разными способами. Если вспомнить Европейскую хартию местного самоуправления, документ весьма (и сознательно)

расплывчатый, то там акцент сделан на наличии представительного собрания, а по поводу исполнительного органа сказано лишь то, что он может быть "подотчетен" такому собранию.

Как результат, наряду с обычными прямыми выборами представительного собрания и главы исполнительно-распорядительного органа существуют иные варианты. Более архаичный вариант, близкий нормам прямой демократии, - совет комиссионеров (небольшое число американских городов). В этом случае представительный орган и профессиональный управленческий аппарат не отделены друг от друга. Население выбирает комиссионеров, которые становятся главами местных департаментов. В других случаях местная власть в соответствии со старой традицией сливается с судебной. В ряде американских графств совет состоит из судьи графства и мировых судей, в других - судья по должности возглавляет выборный совет. Кроме того, возможны ситуации делегирования и кооптации муниципалов. Например, в части американских графств совет формируется из контролеров (наблюдателей), представляющих муниципалитеты и тауншипы.

Еще одна проблема связана с отношениями между представительными и исполнительно-распорядительным органами в тех муниципальных структурах (а их все-таки большинство), где так или иначе происходит разделение властей. Исторически наиболее характерно доминирование представительного органа (так называемая система "сильный совет - слабый мэр"). Однако главная тенденция XX в. связана с персонификацией и профессионализацией (или бюрократизацией) муниципальной власти, что привело к усилению исполнительно-распорядительного органа. Система "сильный совет - слабый мэр" оказалась более характерной для малых городов США. В крупных городах сложилась противоположная ситуация - "сильный мэр - слабый совет"[3] (подавляющее большинство городов с населением свыше 500 тыс. жителей). При этом "сильный мэр" обычно выбирается населением. Есть своя логика в том, что персонифицированное управление оказалось востребованным прежде всего в больших городах, где сильнее разрыв между населением и правящей элитой.

Кроме того, получила развитие система найма управляющих местными советами. Это способ не разделения властей с созданием автономного исполнительно-распорядительного органа, а повышения управленческого профессионализма при сохранении "сильного совета", который и принимает решение о кандидатуре управляющего. В таких системах мэр обычно является спикером представительного органа.

Чем управляет местное самоуправление?

При определении местной компетенции возникает сложность, связанная с наличием ограничителей сразу с двух сторон. С одной стороны, это государственная власть, у которой есть свои полномочия: в них обычно "упирается" местная власть в поиске своей сферы компетенции; с другой - частное предпринимательство, поскольку многие вопросы местного значения реально решает частный бизнес. В странах с либеральной экономикой он делает это самостоятельно или под патронажем местных властей. Соответственно, на долю "муниципалов" остается не решение вопросов как таковое, а скорее, регулирование их решения частным бизнесом в соответствии с интересами граждан.

Ориентация местного самоуправления на решение вопросов местного значения вызывает еще одну методологическую сложность. Дело в том, что исторически органы местного самоуправления развивались по принципам представительной демократии, вписываясь в общедемократическое движение. Однако определение их компетенции вызывает ассоциации с предоставлением услуг. Иными словами, аналогом местного самоуправления становится ассоциация потребителей (что соответствует современной теории контрактного государства), ее задача - предоставление платных услуг населе-

---

[3] Ключевым критерием "силы" мэра является его независимость от совета в части проведения кадровой политики и др. Иными словами, для системы "сильный мэр - слабый совет" характерно более глубокое разделение ветвей власти.

нию (но тогда теряется смысл местного самоуправления как публичной власти, поскольку абсолютно те же платные услуги могут предоставлять и частные компании).

Итак, что же все-таки можно считать вопросами местного значения? Общее определение местных дел можно найти, например, у В. Васильева: "...дела, непосредственные последствия решения которых ограничиваются данной территориальной единицей" [Васильев, 1999, с. 18]. Исторически местное самоуправление развивалось в форме судебного самоуправления, но затем "развитие функций государства... вызвало разделение местного суда и управления, ранее слитых в одном звене" [Барабашев, 1996, с. 15]. В дальнейшем развитие административного самоуправления потребовало определения новой, преимущественно хозяйственной компетенции. В процессе определения компетенции, наиболее подходящей для местной власти, возник целый ряд аспектов:

- принцип делегирования полномочий со стороны государственной (вышестоящей) власти повлиял на разграничение полномочий гораздо больше, чем представления об "исконной" компетенции местных общин;
- следствием естественной асимметрии, громадных социально-экономических и историко-культурных различий между местными сообществами стало использование принципа индивидуализации полномочий, объем которых различается от места к месту;
- определились два противоположных принципа разграничения полномочий - позитивный и негативный;
- полномочия местных органов могут быть обязательными и факультативными; последние определяются в процессе индивидуализации;
- в сложных системах существует проблема разграничения полномочий между территориальными уровнями местного самоуправления.

При определении местных полномочий на практике исходят из того, что территориальное сообщество в современном национальном государстве не имеет "естественной" компетенции, как не обладает и полноценным суверенитетом. Очень часто местное самоуправление определяют как подзаконную власть. Это означает самоуправление в пределах, указанных верховной властью. Местные полномочия определяются через их делегирование от государственной власти. В США делегирование осуществляют власти штатов, в Великобритании - центральная власть.

Практика делегированного нормотворчества - мощный аргумент в пользу государственной теории местного самоуправления. Муниципальная асимметрия влечет за собой разделение местных полномочий на обязательные и факультативные. Например, некоторые исследователи считают, что среди факультативных полномочий местных властей - вопросы досуга и обслуживания населения.

Большую роль в определении компетенции играет принцип разграничения. Возможно *позитивное* регулирование через перечисление дозволенных полномочий и *негативное* - через запреты. В Германии используется второй вариант. Для стран с англосаксонской моделью более характерно позитивное регулирование, которое лучше соответствует схеме делегирования полномочий. В правоведении муниципалитет обычно рассматривается как корпорация публичного права, а это значит, что он вправе выполнять только функции, определенные законом (в отличие от частного права, следующего либеральному принципу).

Негативное регулирование ближе к либеральной модели ("разрешено все, что не запрещено") и общественной теории местного самоуправления. Обычно негативное регулирование применяется в странах с континентальной моделью местного самоуправления (как в федеративной Германии, так и в унитарной Франции). Оно больше соответствует либеральному духу Европейской хартии местного самоуправления, но в условиях федерализма может провоцировать споры о компетенции между уровнями власти (поскольку негативный принцип часто используется при определении полномочий субъектов федерации).

Однако следует заметить, что как позитивный, так и негативный принцип позволяют манипулировать объемами местной компетенции. В первом случае государство может делегировать как большие, так и незначительные полномочия, да еще и дифференцируя их от муниципалитета к муниципалитету. Во втором - установить массу запретов и определить множество полномочий для государственной власти. В итоге местное со-

общество может оказаться в "либеральной ловушке", когда запрещено так много, что разрешенное покажется несущественным. В целом принципы определения местных полномочий можно свести к двум общераспространенным правилам: 1) делегировать полномочия туда, где их эффективнее исполнять; 2) обеспечивать финансовую самостоятельность территорий для исполнения полномочий или оказывать ей необходимую финансовую помощь.

В теории основные муниципальные права - полицейская власть (общественный порядок), право установления и взимания налогов, право осуществления принудительного выкупа собственности. Обычно в комплекс местных полномочий входят здравоохранение и санитарное дело, водоснабжение, контроль за качеством пищевых товаров, помощь матерям и детям, медицинская помощь, жилищное хозяйство, планирование застройки, парки, просвещение, социальная помощь, строительство, содержание путей сообщения, противопожарная служба, развлечения, коммунальные предприятия.

Что делать России?

Дискуссия по поводу места и роли местного самоуправления в политической системе современной России не завершена и носит политический характер. Большое распространение получила *"либеральная" концепция,* которая во многом следует общественной теории. В соответствии с этой концепцией, местное самоуправление должно быть полностью самостоятельной властной структурой, складывание которой одновременно будет означать формирование в России гражданского общества. Любые попытки "огосударствления" местного самоуправления воспринимаются как зло. Среди политических сил данная концепция нашла наибольшую поддержку у Яблока, которое активнее других партий выступало в защиту свободы местного самоуправления в России. Во многом ей следовал и СПС. В экспертном сообществе ее поддерживали либерально настроенные эксперты, обычно так или иначе примыкающие к этим партиям. Противоположной стала *концепция "вертикали власти",* в соответствии с которой местное самоуправление представляет собой не более чем местное государственное управление и находится в иерархическом подчинении вышестоящим властным структурам. Этой концепции фактически стали следовать российские власти после 2000 г., ее обычно озвучивали представители Единой России и эксперты, близкие к президентской администрации. Обе концепции, на мой взгляд, представляют собой крайности. Необходимо определить, какие их элементы могут быть использованы для создания действительно эффективного местного самоуправления, учитывая и реальные российские условия, и перспективу построения действительно демократического государства.

В России с ее огромным и разнородным пространством, отличающимся низкой плотностью населения и слабыми коммуникационными связями, характерна локализация интересов. Местные сообщества здесь довольно компактны, но разбросаны в большом количестве по обширной территории. Поэтому значительную сложность представляет выделение в России единиц первого порядка, то есть регионов. Об этом свидетельствуют частые изменения региональной структуры, границ и количества регионов. В результате в России довольно слаба региональная идентичность, тогда как идентичность локальная вполне очевидна. Поэтому осознание местных интересов представляется более четким, чем интересов общерегиональных.

Другая особенность России - повышенный интерес центральной власти к контролю над пространством. Он обусловлен стремлением сохранить единство и территориальную целостность государства, части которого слабо связаны друг с другом по горизонтали. Отсюда - явное преобладание вертикальных отношений "центр - периферия" над горизонтальными "от региона к региону, от местного сообщества к местному сообществу". В этих условиях трудно представить ситуацию, когда государство будет следовать идеалам общественной теории и признает отделение местного самоуправления от государственной власти. Уже сейчас очевидно, что введение либерального законодательства на этапе "демократического романтизма" воспринимается как избыточная мера, и идет усиление централизованного контроля как по линии федеративных отношений, так и по линии местного самоуправления.

В этих условиях именно местное самоуправление и его развитие - главный механизм урегулирования отношений между центром и периферией, что в свою очередь является фактором политической стабильности и территориальной целостности. Местные интересы хорошо понятны гражданам, предельно конкретны и могут быть решены местными силами (посредством органов местного самоуправления). Представляется, что местное самоуправление в России может быть эффективнее федерализма, поскольку субъекты федеративных отношений (региональные элиты, региональные идентичности, региональные интересы) в России слабы. Вообще России в ее нынешнем состоянии более подходит модель унитарного демократического государства с развитым местным самоуправлением, чем многоуровневая модель "федерализм + местное самоуправление". Хотя, конечно, я не призываю тем самым к отмене федерализма. Скорее, речь идет о правильной расстановке акцентов, и, на мой взгляд, более важен акцент на развитии местного самоуправления, которое могло бы свободно решать определенные вопросы местного значения и способствовать самореализации политически активных слоев.

Учитывая размеры России, неизбежно распространение двухуровневого местного самоуправления[4] . Данный подход уже используется и представляется совершенно правильным. При этом закономерно, что в России местное самоуправление привязано к многоуровневой структуре административно-территориального деления, создаваемой "сверху". При таком подходе регион обязательно делится на муниципальные районы и городские округа, а муниципальные районы в свою очередь - на поселения. В каждом из этих территориальных образований в обязательном порядке создаются органы местного самоуправления. Формирование местного самоуправления через самоорганизацию в российских условиях приведет к созданию неэффективной, асимметричной, запутанной структуры, что на самом деле не позволит решать местные вопросы. Поэтому оправданы "реформа сверху" и четкая привязка местного самоуправления к административно-территориальному делению. Но одновременно может использоваться и механизм добровольной самоорганизации граждан по месту жительства.

"Реальное" местное самоуправление видится как выборное самоуправление субрегиональных административных единиц, сочетающих признаки компактности и ресурсной обеспеченности. В этой связи оправдано укрупнение субрегиональных образований как первого, так и второго порядка (возможно, вместе с укрупнением субъектов федерации) при обязательном условии развития их внутренних коммуникаций. В крупных городах (не только в городах федерального значения), напротив, оправдано восстановление внутригородского самоуправления в виде деления территории на районы или в случае менее крупных городов - представления ограниченного самоуправления их обособленным частям. Такой подход позволит усилить собственную финансово-экономическую обеспеченность муниципальных образований и таким образом уйти от нынешней профанации местного самоуправления.

При формировании субрегиональной структуры следует определить основные критерии минимальной численности населения и максимальной площади территории административной единицы. В пределы этой "вилки" должно входить большинство муниципальных образований первого и второго уровней. В то же время важно учитывать национальные критерии: компактное проживание тех или иных национальностей может быть обязательным основанием для создания субрегиональной единицы, возможно, с особым статусом. Также требуется учет критериев, связанных с социальными стандартами, объемом финансово-экономических ресурсов и инфраструктурным (коммуникационным) единством территории[5] .

---

[4] Совершенствование территориального формата местного самоуправления не всегда предполагает его наличие на всей российской территории. Правильнее вести речь о территориях с постоянным населением. Для островов Северного Ледовитого океана оправдан особый порядок управления (близкий пример норвежского Шпицбергена, где есть постоянное население, но управление все равно особое). Кстати, эти острова не обязательно должны входить и в состав субъектов федерации.

[5] Заслуживает внимания и советский подход, когда центром каждого управленческого уровня и статуса соответствовал определенный "минимальный набор" социальных учреждений.

При этом оправдано принятие решений о выделении не соответствующих основным критериям субрегиональных единиц в индивидуальном порядке на федеральном уровне по результатам согласований и анализа аргументов региональных и местных властей (своего рода "хартии самоуправления").

Что касается способа управления, то характерный для России принцип персонификации власти представляется вполне возможным. Использование "парламентских" моделей угрожает коллективной безответственностью. Иными словами, при всех издержках правильнее делать акцент на выборности глав муниципальных образований, одновременно возглавляющих исполнительно-распорядительный орган. Персонификация власти в России позволяет решать проблему ответственности за тот или иной участок и понятна населению. В то же время важно, чтобы на местном уровне усилилась тенденция к разделению властей и был лучше развит институт контроля представительного органа за деятельностью местной администрации. Вторым субъектом контроля должно быть население, обладающее реальным (а не полуфиктивным, как сейчас) правом отзыва местного главы. Третьим - государственная власть, определяющая нормы ответственности и санкции за их нарушение. Такая тройная подотчетность позволит снизить уровень злоупотреблений в местных администрациях, но, конечно, нуждается в очень тщательной детализации. Выборность местных глав будет особенно необходимой в ситуации, когда население лишится права выбирать губернаторов, и тем более при дальнейшем демонтаже федерализма.

Что касается компетенции местных властей, то следует признать правильными используемые ныне принципы соответствия объема полномочий ресурсной обеспеченности, а также определения местных полномочий по позитивному принципу. В то же время неизбежны корректировки как объема полномочий, так и объема располагаемых собственных средств с целью некоторого повышения финансовой независимости муниципалитетов, то есть создания более нормального баланса между полномочиями и ресурсами. На мой взгляд, заслуживает внимания опыт Германии с разделением полномочий на обязательные, делегированные и добровольные (факультативные). При этом в порядке эксперимента можно проводить осторожную дифференциацию полномочий в зависимости от ресурсной обеспеченности территории: наиболее крупные города могут иметь несколько больший их объем.

Больной вопрос об отношениях между государством и местным самоуправлением вообще следует снять с повестки дня, пересмотрев сами принципы организации местного самоуправления. Его не надо переименовывать в местную государственную власть, поскольку это будет воспринято как централизация по форме (хотя она необязательно будет таковой по содержанию, и в самом понятии "местная государственная власть" нет ничего ущемляющего местные интересы). На самом деле проблема не в терминах, а в принципах централизации и децентрализации (или деволюции - передачи полномочий от центров к периферии). Главная гарантия самоуправления на любом уровне, включая местный, - его выборность. Главный критерий эффективности самоуправления - способность решать определенный круг вопросов (неизбежно делегированный сверху) за счет преимущественно собственных ресурсов. В этом случае возникает и реальная востребованность со стороны населения, формируются местные интересы. При такой постановке вопроса теоретические споры об отношении местного самоуправления к государственной власти теряют всякий смысл, поскольку гораздо важнее создание сбалансированных отношений между центром и периферией с целью оживления местной общественной жизни.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Абрамов В. Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // СОЦИС. 1997. N 1.

Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М., 1996.

Васильев В. И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. М., 1999.

Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998.