

УДК 336.14  
ББК 65.261.31

Е.А. Колодина

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ ДЕМОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Рассматривается местное самоуправление как социальный институт. Определяются проблемы развития местного самоуправления в России. Исследуются причины сверхдотационности российских муниципалитетов.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, демократический институт, финансовая зависимость муниципалитетов.

Е.А. Kolodina

## LOCAL GOVERNMENT AS INSTITUTE OF DEMOCRACY IN THE CONTEMPORARY RUSSIA

The author considers local government as a social institution, determines problems of developing local government in Russia, and studies the reasons of extra subsidization of Russian municipalities.

*Keywords:* local government, institute of democracy, financial dependence of municipalities.

Местное самоуправление как социальный институт возникло намного раньше, чем государство. Его появление связано с возникновением городов, а крупные города, как известно, появились еще в IV–V вв. до н.э. Необходимость строительства укреплений, водопроводных и канализационных сооружений, соблюдения определенных норм общежития требовала определенной самоорганизации населения. На городской площади собирались люди, способные носить оружие, и голосованием решали важные вопросы, касающиеся совместной деятельности и проживания, а также выбирали судей и членов городского совета.

В Швейцарии местное самоуправление, примерно в том же виде, что и сейчас, существует уже около 600 лет. Поэтому не случайно законодатели Бельгии еще в XIX в. отстаивали тезис: община старше государства, закон ее находит, а не создает.

Рассмотрим, что понимается под социальным институтом. По определению это устойчивая форма организации общественной жизни и совместной деятельности людей, включающая в себя нормативно регулируемую совокупность лиц и учреждений, наделенных властью и материальными средствами для осуществления социальных функций, управления и властвования.

Местное самоуправление, конечно же, представляет собой форму организации общественной жизни, а следовательно, является социальным институтом.

Вместе с тем это демократический институт. В ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» сказано, что это «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов мест-

ного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций».

Более того, местное самоуправление является признаком наличия демократии. Сложно оценить степень свободы личности в стране или ответить однозначно, правовое или нет государство. Но если в стране граждане не могут решать вопросы местного значения самостоятельно, это однозначно свидетельствует об отсутствии в ней демократической жизни.

Не случайно выбор автономных представительных органов власти на местах (так же как и отмена смертной казни) является условием вступления стран в Совет Европы.

Вернувшийся из изгнания в 1990 г. А.И. Солженицын в своей работе «Как нам обустроить Россию» назвал местное самоуправление «демократией малых пространств». Он писал: «Без правильно поставленного местного самоуправления не может быть добропрочной жизни, да и само понятие “гражданские свободы” теряет смысл».

Как же формировался институт местного самоуправления в постсоветской России?

В СССР вопросы местного значения с 1927 г. решались исключительно территориальными органами государственной власти. И сам термин «самоуправление» исчез из употребления. При этом местные советы народных депутатов формально избирались, но были полностью подконтрольны компартии.

Возрождение местного самоуправления началось с принятия в 1995 г. ФЗ-154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», но настоящая реформа началась с принятия данного закона в новой редакции в 2003 г. Федеральный закон 131 четко определил предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления. По закону в срок до марта 2005 г. вся территория России должна была разделиться на муниципальные образования. Причем вопрос о том, готово ли общество решать вопросы местной жизни самостоятельно и под свою ответственность, не обсуждался ни в 1995-м, ни в 2003 г. В ходе реформы количество муниципалитетов выросло в 2 раза (с 12 до 24 тыс.).

Таким образом, местное самоуправление в постсоветской России возникло не «снизу», а «сверху» — по воле государства, т.е. «закон создал общину».

Причем в ФЗ-131 не дано определение понятию «муниципальное образование», в нем перечислены лишь его типы (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения). В связи с этим появились уродливые формы муниципалитетов, где нет местного сообщества как такового. Например, в городской округ Домодедово входит кроме одного городского населенного пункта еще около 150 сельских населенных пунктов. Разве можно рассматривать население этого так называемого муниципалитета как общину с общими потребностями и интересами? То же относится и к муниципальным районам.

Следует также отметить, что закон дает определение понятию «местное самоуправление», которое не соответствует Европейской хартии местного самоуправления, хотя в России Хартия была ратифицирована в 1998 г., еще до принятия ФЗ-131.

По Европейской хартии, «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления рег-

ламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

В чем расхождение в определениях? Только в одном: кроме права на решение вопросов местного значения Хартия закрепляет реальную способность местной власти решать их. То есть, по данному международному правовому акту, органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, соразмерными собственным полномочиям.

Данное расхождение в трактовке понятия имело огромное влияние на формирование института местного самоуправления в России. Получилось, что с передачей решения большинства вопросов жизнедеятельности граждан на низший уровень публичной власти не было передано достаточное финансирование. На местный уровень было передано два плохо собираемых налога — налог на имущество физических лиц и земельный налог. Кроме этого, в налоговую базу муниципальных образований вошли законодательно закрепленные доли федеральных налогов, основным из которых является НДФЛ.

В результате в поселениях, а они составляют 89% от общего количества муниципальных образований, доля доходов, собранных на территории муниципального образования, достигает в среднем 20% от местного бюджета. Таким образом, поселения на 80% зависят от трансфертов из вышестоящих бюджетов (дотаций и субсидий). В более благополучном положении находятся городские округа, в них доля собственных доходов составляет 50% от общих доходов бюджета. Объясняется это тем, что для них установлен самый высокий уровень отчислений от НДФЛ — 40%, в отличие от поселений, где он составляет всего 10%. Кроме того, в городах более дорогие земля и имущество граждан, что влияет на величину собираемых местных налогов.

Для примера проанализируем бюджет одного из сельских поселений Иркутского района — Усть-Балейского муниципального образования. В 2010 г. годовой бюджет поселения составил 3 740 тыс. р. Трансферты составляли 2 725 тыс. р., т.е. 73%. Собственные доходы были равны 1 015 тыс. р. (27%). Почти 70% бюджета этого поселения идет на содержание органов местного самоуправления. Это означает, что доходы поселения настолько скудны, что местная власть с трудом обеспечивает функционирование самого аппарата. На все прочие нужды поселения остается всего около 1 млн р. Какие серьезные проблемы территории, а их достаточно много (водо-, газоснабжение, поддержание дорог, ремонт мостов и т.д.), на такую сумму могут решить органы местной власти? Заметим, это поселение находится не в худшем положении, ведь оно расположено вблизи областного центра.

При таком уровне финансовой зависимости от государства трудно согласиться с тем, что в РФ «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно».

Реформа местного самоуправления в России началась в тот период, когда у политической элиты изменилось представление о структуре власти: начала активно выстраиваться властная вертикаль, а бюджетные ресурсы стали «высасываться» из регионов в пользу федерального центра. Поэтому муниципалитеты с принятием ФЗ-131 не получили финансовой основы для своей работы, а были встроены во властную вертикаль через тотальную финансовую зависимость.

Второй способ встраивания муниципалитетов во властную вертикаль — использование административного ресурса правящей партии. Смешанная модель выборов депутатов была перенесена и на муниципалитеты. Вместе с тем местная власть решает сугубо локальные задачи. Какая идеологическая составляющая может быть в организации теплоснабжения или в финансировании библиотеки? Партия стремится к власти и не всегда это соответствует интересам жителей муниципалитета. Например, благодаря административному ресурсу правящей партии представительные органы принимают поправки в уставы муниципальных образований, против которых активно выступают жители, ведь волеизъявление граждан в ходе публичных слушаний не является обязательным для исполнения. Результат — протестные голосования, низкая явка на муниципальных выборах. Так, на последних муниципальных выборах в Ангарском районе Иркутской области явка составила всего 7%.

Французский историк и дипломат XIX в. А. де Токвиль писал: «Изымите у общины ее силу и независимость, и вы найдете в ней лишь управляемых, но тогда не рассчитывайте встретить здесь граждан».

Вывод один: существующая практика местного самоуправления в России дискредитирует идею этого демократического института, в то время как в других странах идет активный процесс децентрализации власти. Это характерно не только для западных стран с традиционно высокой степенью гражданских свобод. Так, Китай, оценивая огромный потенциал местного самоуправления, наметил пути демократизации местной жизни, распространяя опыт Гонконга на другие территории.

Трудно представить, что такая большая страна, как Россия, в долгосрочной перспективе будет успешно развиваться без эффективного местного самоуправления. Следовательно, развитие местной демократии обязательно вернется в повестку дня российской политики, несмотря на сегодняшние тенденции к централизации.

### Информация об авторе

*Колодина Елена Алексеевна* — доктор экономических наук, профессор, кафедры экономики государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: kolodina@bk.ru.

### Author

*Kolodina Elena Alekseevna* — Doctor of Economics, Professor, Chair of Economy of Public Management, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: kolodina@bk.ru.