

УДК 35.075.7; 35.075.1

ПЕРСПЕКТИВНАЯ СТРАТЕГИЯ ПОСТРОЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА

Лукьянова М.Н.

*ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», Москва,
e-mail: komilfot@mail.ru*

В работе рассматриваются история становления местного самоуправления в России. Проводятся исторические параллели, которые можно проследить при построении данного независимого уровня власти в конце XIX в. и на современном этапе развития нашей страны. Такой подход дает стратегическое видение траекторий развития МСУ в России, следовательно, делает выбор перспективных стратегий развития более осмысленным и обоснованным.

Ключевые слова: местное самоуправление, стратегия, стратегическое управление.

PERSPECTIVE STRATEGY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT DEVELOPMENT IN RUSSIA AT THE CONTEXT OF HISTORICAL EXPERTISE

Lukiyanova M.N.

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, e-mail: komilfot@mail.ru

The history of formation the local self-government in Russia are considered in essay. The historical parallels between the design processes for local authorities through the end of the XIX century to the present stage are held. Such a study provides a strategic vision for the paths of local self-government development in Russia, therefore, makes the choice of perspective strategies for further development quite meaningful and valid.

Keywords: local self-government, strategy, strategic management.

Введение

В работе проведен анализ истории становления местного самоуправления (МСУ) в России. Для этих целей проведены исторические параллели, которые можно проследить при построении данного независимого уровня власти в XIX в., включая реформу Александра II, и на современном этапе развития нашей страны. Такой подход, основанный на историческом методе исследования, позволяет сформировать стратегическое видение траекторий развития МСУ в России, не повторяя ранее пройденных ошибок, следовательно, совершать выбор путей развития более осмысленным и научно обоснованным.

Современное состояние местного самоуправления

В настоящее время создана единая двухуровневая модель МСУ: поселения и муниципальные районы. Данная модель основана на европейском континентальном опыте. В целом она реализует принцип муниципальной автономии, но при этом учитывает российские традиции сильной государственной (центральной) власти, сохраняя ее возможностью влиять на происходящие в стране процессы. Поэтому при построении МСУ в российской практике была выбрана модель с наибольшими ограничениями, со-

держащая перечень вопросов местного значения. По данным Росстата, на 1 января 2014 г. в России насчитывалось 22777 муниципальных образований (МО). Из них 1815 муниципальных районов (МР), 520 городских округов (ГО), 1660 городских поселений (ГП), 18525 сельских поселений (СП) [1]. Начиная с 2009 г. все МО имеют самостоятельный бюджет, однако подавляющее большинство из них дотационны. По данным Минфина [2, с. 11], только 2% МО (из них 18% по ГО, 0,1% по МР и 2,8% по ГП) в 2012 г. не получали межбюджетные трансферты из вышестоящих бюджетов (без субвенций под конкретные проекты, в т.ч. федеральные). Главы МО могут выбираться либо прямым голосованием, либо из числа депутатов. Представительные органы власти (например, городской совет депутатов) при системе местного самоуправления избираются населением. Глава администрации (исполнительного органа) назначается из числа депутатов или нанимается профессиональный управляющий (сити-менеджер). В последней редакции закона о № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» эта возможность была сохранена, несмотря на попытки отмены прямых выборах в крупных муниципалитетах. Незаразвитой остается система местных налогов, ко-

торые включают налог на землю и на имущество физических лиц. Отметим, что с 2015 г. вводится налог на недвижимость, который будет рассчитываться не с инвентаризационной, а с кадастровой (средней рыночной) стоимости объектов. В настоящее время большую долю доходов местных бюджетов составляет налог на доходы физических лиц (порядка 70% от налоговых доходов [2, с. 6]), который согласно Бюджетному Кодексу является региональным, МО получает лишь определенную долю отчислений от него.

Некоторые авторы [3, с. 22] выделяют общие черты модели российского МСУ:

1. Принцип муниципальной автономии. В то же время, государство может влиять на муниципальный уровень публичной власти через институт отдельных государственных полномочий, регламентацию порядка решения конкретных вопросов местного значения, институты государственного контроля.

2. Компетенции каждого вида МО урегулированы федеральным центром. Органы МСУ не вправе самостоятельно определять собственную компетенцию. Однако существует механизм регулирования компетенции – институт отдельных государственных полномочий, а на муниципальном уровне – институт передачи полномочий между муниципальными районами и поселениями в переходный период реформы МСУ.

3. Свобода действий органов МСУ при оказании публичных услуг жителям, при этом государство может регулировать этот процесс.

4. Принцип фискальной автономии. Однако при этом существует выравнивание бюджетной обеспеченности, которое отдано субъектам и муниципальным районам.

5. Контроль за эффективностью, только по переданным государственным полномочиям и надзор (за законностью) со стороны государства за органами МСУ.

Одним из достоинств такой модели является то, что должностные лица формируются непосредственно населением из «своего круга», они знают местные проблемы, принимают обязательства по их решению и несут ответственность за их принятие перед избирателями. При делегировании своих полномочий государственная власть также освобождается от решения вопросов государственного значения на местах, например, ведение воинского учета, регистрация актов гражданского состояния.

С учетом поставленной работе цели разработки перспективной стратегии развития

МСУ историю государства целесообразно рассматривать с позиции институтов публичного управления [4]. Подробно такая теория и практика с точки зрения институционального подхода изложена также в работах следующих авторов [5, 6].

История местного самоуправления в Древней Руси

Можно считать, что местное самоуправление появилось еще в период зарождения публичного управления в Древней Руси [4, с. 68]. Связанный с этим процесс образования государства происходил в IX-X вв. на обширной территории расселения славян, включая Северную и Восточную Европу. Стремление к объединению разрозненных славянских племен под влиянием внешних факторов привело к возникновению государства Киевская Русь. В 882 г. после завоевания Киева князем варяжского происхождения Олегом из Новгорода два крупнейших политических центра древних славян (киевский и новгородский) объединились, образовалось Древнерусское государство. До начала XI века Киевская Русь включала в себя территорию других славянских племен, таких как древлян, северян, радимичей, уличей, тиверцев, вятичей. В указанный период местное самоуправление осуществлялось доверенными людьми князя, которые назывались *наместниками* [4, с. 98]. При князе Олеге складывалась система «посаждения» княжеских «мужей», когда дружинники отрывались от двора, оседали полученных землях. При этом они получали право управлять населением, судить и собирать с них дань. *Ресурсы* для своего существования местные органы управления получали через систему кормлений, которая складывалась из сборов с местного населения. При этом *органом МСУ* оставалась территориальная община, которая называлась *вервь* и состояла из скопления нескольких мелких поселений. К ее компетенции относилось распределение земельных наделов, полицейский надзор, налогово-финансовые вопросы, связанные с обложением податями и их распределением, решение судебных споров, расследование преступлений и исполнение наказаний. В целом государство было заинтересовано в сохранении сильной общинной структуры, однако, старалось постепенно усилить контроль над общиной. Так, наряду с выборным старостой сначала появилась фигура княжеского приказчика. Позднее выборных старост заменяют назначаемые князем «дворских» и вводится опе-

ка над общиной. В целом, на данном этапе община представляла собой автономное и замкнутое образование со своими правами, патриархальным укладом жизни, которое часто противостояло вотчине и боярам.

Реформа местного самоуправления при Александре II

Самые крупные изменения в системе публичного управления на местном уровне происходили в период земской и городской реформы, которые были проведены Александром II. Либеральные слои дворянства высказывались о необходимости реформ государственного аппарата (в частности местного самоуправления) еще во время подготовки Крестьянской реформы. И вот 1 января 1864 г. император Александр II утвердил Положение о губернских и уездных земских учреждениях. В соответствии с этим Положением в каждой губернии и в каждом уезде избиралось губернское и уездное *земские собрания*, которые в свою очередь избирали исполнительно-распорядительные органы – уездные и губернские земские *управы*. Важно подчеркнуть, что были введены открытые выборы, однако от их участия отстранялись женщины, учащиеся, народные учителя, «находящиеся в услужении у частных лиц», а также армия и полиция, поскольку они считались вне политики. Для уездных и городских избирателей имелся имущественный ценз. При этом прямыми выборами можно было считать только членов уездных собраний. Губернские земские собрания избирались депутатами уездных земских собраний [4, с. 329]. Фактически выборы были построены так, что в органах самоуправления преобладало русское дворянство.

Немного позже по описанному шаблону местное самоуправление было создано и на уровне городов. Согласно Городовому положению от 16 июня 1870 г. в городах стали избираться городские думы сроком на четыре года, которые создавали исполнительно-распорядительные органы – городские управы под предводительством городского главы. Система выборов давала преимущества избирателям – крупным налогоплательщикам, которыми являлись в ту пору представители крупной буржуазии и крупному дворянству, которые владели городскими домами-усадебными. Таким образом, численность избирателей была невелика; она не превышала 20 тыс. в Москве и Петербурге (около 5% взрослого населения). Такая система привела к затягиванию ре-

формы на десятилетия, так как органы МСУ не создавались в местностях, где дворянства не было, например, в Сибири. К полномочиям органов МСУ относилось строительство дорог местного значения, организация медицинской помощи населению, содержание земских больниц, народных школ, благоустройстве городов и населенных пунктов и т.д.

Выводы по результатам исторического анализа

Итак, в результате проведенного анализа исторического опыта было выявлено, что корни местного самоуправления уходят в природу (древне-) русской государственности – процесс объединения первоначально разрозненных, а следовательно, независимых племен. Анализ исторического опыта также показывает, что МСУ не является чисто западным изобретением, которое было внедрено в российскую практику с установлением режима демократии в России в начале 90-х гг. XX в. На протяжении многих веков государственные власть с одной стороны, пыталась установить и усилить самоуправление на местах, а с другой – все время его ограничивала. Среди причин такого явления можно выделить нежелание делиться полномочиями и ресурсами, а также угрозу потери единства государства. С этой позиции поиск баланса между централизацией и децентрализацией есть основная задача развития МСУ в текущей перспективе. Полученный исторический опыт необходимо учитывать при проектировании стратегий и прогнозов развития местного самоуправления в России.

Полученные в данном исследовании результаты могут быть применены для построения государственной стратегии развития малых и средних муниципальных образований, которые обоснованы в статье [7]. При этом применение исторического метода стало основой для дальнейшего изучения перспективных стратегий и методов развития местного самоуправления в России. Для этого также необходимо решение задач по разработке стратегического планирования на уровне МО, рассчитанной на среднесрочную и долгосрочную перспективы, координацию государственного и муниципального стратегического управления, бюджетной политики, включая финансирование системы МСУ. Наряду с этим подобные меры могут потребовать уточнения полномочий государствен-

ных органов власти и органов местного самоуправления [8, с. 5].

Исследование проведено при поддержке гранта РГНФ № 15-02-00025а

Список литературы

1. Ростат. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2014 года. – URL: www.gks.ru.

2. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года (период мониторинга – 2012 год). – URL: www.minfin.ru.

3. Белов В.Г., Пищулин О.В. Самоуправление в Москве: текущие проблемы и перспективы развития. – М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2011. – 106 с.

4. Мухаев Р.Т. История государственного управления в России: учебник для бакалавров. – 2-е издание., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – 770 с.

5. Лукьянова М.Н. Проектирование местного самоуправления на основе институционализма // Проблемы теории и практики управления. – 2013 – № 4 – С. 74-82.

6. Скалон В.А. Местное самоуправление: теория и практика с точки зрения институционального подхода. – 29/04/2011 // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 01. – С. 37-52.

7. Лукьянова М.Н. Государственная стратегия развития малых и средних муниципальных образований // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 1; URL: www.science-education.ru/107-8389 (дата обращения: 20.02.2013).

8. Васильев В.И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. – 2013. – № 09. – С. 5-17.