

is often either ignored when it is necessary to listen to them, or vice versa – their opinion is listened to, although expert assessment suggests the need to make a different decision.

Keywords: education, school, national project, taking into account opinions

УДК 352.075

*Олег Михайлович Рой**

МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРОТИВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: КОЛЛИЗИЯ БЕЗЫСХОДНОСТИ?

Аннотация: статья посвящена рассмотрению базовых принципов организации местного самоуправления в России, выделяются формы передачи властных полномочий на местный уровень, определяются риски, связанные с замещением системы местного самоуправления технологиями местного управления. На основе сравнения признаков местного самоуправления и местного управления выявляются преимущества местного самоуправления, оцениваются издержки централизации и делается вывод, что безысходность в состоянии местного самоуправления в России – явление искусственное, и что оно может быть преодолено путем расширения участия местных органов власти в решении местных задач.

Ключевые слова: местное управление, местное самоуправление, муниципальная реформа, децентрализация, власть

Реформа местного самоуправления в России к началу 20-х гг. XX в. достигла своей критической точки, прохождение которой позволит оценить реальные последствия тех преобразований, которые проводились последние 30 лет. За этот период сложилась устойчивая модель организации местной власти, в которую вошли различные виды муниципальных образований с разной степенью бюджетной обеспеченности и социальной устойчивости. По данным Росстата, в России количество административно-территориальных единиц, т. е. территориальных образований, в которых действуют органы местного самоуправления, со-

* Доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук (Екатеринбург, Россия; e-mail: roi_omsk@mail.ru).

ставляет на начало 2023 г. 20 191 ед., из которых 2340 муниципальных образований являются административными единицами высшего уровня – районы, округа. В их числе 1599 муниципальных районов, 622 городских округа и 119 муниципальных округов. Остальная часть приходится на поселенческий уровень, характер экономической зависимости которых от бюджетов вышестоящих уровней стал причиной пересмотра базовых принципов муниципальной реформы в 2014 г.

Одним из ключевых признаков такого пересмотра стало последовательное расширение регулирующих инструментов сферы местных сообществ со стороны органов государственной власти, сопровождаемое отказом от прямых выборов глав муниципальных образований и укрупнением территорий муниципальных образований. Следствием данной трансформации стал заметный отход от базовых принципов организации местного самоуправления, изложенных в Хартии о местном самоуправлении, в соответствии с которой местное самоуправление означает «право и возможность местных органов власти в пределах законодательных полномочий регулировать и управлять значительной частью публичных (*public*) дел под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право должно обеспечиваться определенной политической и финансовой самостоятельностью муниципального образования» (ст. 3). Пересмотр этих принципов, апогеем которого стало прекращение действия Хартии на территории страны в 2022 г., был вызван как экономическими, так и политическими причинами.

Экономические причины были обусловлены неспособностью значительного числа муниципальных образований, особенно в сельской местности, самостоятельно обеспечивать свое существование без действия вышестоящих бюджетных уровней. Низкая бюджетная обеспеченность большинства муниципальных образований не позволяла им в полной мере осуществлять свое право на местное самоуправление. Более высокий уровень урбанизации в европейских странах и США в сочетании с особыми принципами бюджетного федерализма обеспечивал более благоприятные условия для развития местного самоуправления. Политические причины были вызваны опасениями в утрате управляемости местными сообществами в условиях низкой плотности расселения в значительной части географического пространства страны, возможными трудностями в координации действий географически отдаленных друг от друга и социально неоднородных муниципальных образований. Таким образом, понятие «местное самоуправление» в сложившихся условиях начинает терять свой первоначальный смысл, будучи замещаемым другим, более привычным для России понятием – «местное управление».

Местным управлением можно назвать набор исполнительно-распорядительных функций, обеспечивающих реализацию властных полномочий государственной власти в решении своих задач на местном территориальном уровне. Отличие местного управления от местного самоуправления заключено в приоритетах реализации властных полномочий: в одном случае основу этих приоритетов составляют интересы государства, в другом – интересы местных сообществ. Гармонизация государственных и местных интересов выступает главным критерием оценки качества государственного и муниципального управления, основой обеспечения прав и свобод граждан в политической и правовой системе государства. Однако, возникает практический и теоретический вопрос о том, насколько оправдана подмена одной формы другой? И какие признаки местного самоуправления способны сохранить свое влияние в условиях наметившихся институциональных преобразований?

Основными признаками местного самоуправления, обеспечивающими устойчивость в развитии местных сообществ, являются:

- налаживание коммуникаций в условиях нестабильности;
- развитие горизонтальных связей.

Этот способ обеспечения внутренней устойчивости локального сообщества в условиях институциональной неопределенности позволяет этим сообществам удовлетворять минимальный набор социальных потребностей, дополнять работу органов государственной власти адресно направленными действиями по решению вопросов местного значения.

Передача властных полномочий на местный уровень может осуществляться тремя способами: децентрацией, децентрализацией и федерализмом. По мере перехода от децентрации к федерализму снижается степень централизации и повышается самостоятельность органов местной власти в принятии управленческих решений. Децентрация предполагает делегирование полномочий центрального правительства на локальные территориальные единицы, тогда как децентрализация – предусматривает возможность самостоятельной юрисдикции по ограниченному перечню вопросов. К примеру, во Франции развитие муниципальной власти прошло эволюцию от децентрации к децентрализации, в ходе которой повышается роль городских агломераций в благоустройстве, устойчивом развитии и урбанизации территорий, расширении полномочий муниципальных органов власти (Жамулдинов 2015).

Федерализм предполагает наиболее выраженную степень самостоятельности органов местной власти, наделенных правом принятия нормативно-правовых актов по широкому спектру направлений деятельности. Федерализм на муниципальном уровне означает способность муниципального образования напрямую участвовать в международных

союзах. К примеру, решения о расширении прав общин, соразмерные правам регионов, приняты в Бельгии. Здесь на уровне этнических регионов, в том числе и Брюсселя, в 1981 г. были учреждены законодательные ассамблеи и исполнительные комитеты в качестве органов общинного самоуправления. Права общин в этой стране существенно расширяются с учетом представительства этнолингвистических групп (Карсанова 2011; Бирюков 2009).

В России передача полномочий на местный уровень осуществлялась в режиме деконцентрации, основными признаками которой являлись: значительная доля реализуемых государственных полномочий, высокая доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов, подотчетность органам государственной власти и др. Действие признаков децентрализации, проявляющихся в способности органов местной власти принимать самостоятельные решения по вопросам местного значения, ограничивалось высокой зависимостью от бюджетной поддержки вышестоящих уровней (Иванов 2022). Такая зависимость подтверждается, в частности тем, что в структуре межбюджетных трансфертов значительное сокращение произошло по дотациям – наибольшую долю в общем объеме финансовой помощи местным бюджетам занимают субвенции (44,6 %) и субсидии (32 %) (Результаты мониторинга 2022).

Таким образом, к началу 20-х гг. сформировались ярко выраженные тенденции в развитии местного самоуправления, основу которых составили: концентрация бюджетных ресурсов на высших уровнях территориальной организации, фактический переход к одноуровневой системе (муниципальные и городские округа), прямая подчиненность органов местной власти органам государственной власти (комиссионная модель избрания глав муниципальных образований) и укрупнение формата муниципальных образований.

Эти тенденции можно квалифицировать как движение к централизации, что означает явный отход от базовых принципов организации местного самоуправления. В этих условиях сокращается участие низовых территориальных уровней в принятии решений местного значения, перераспределяются полномочия в пользу более высоких уровней власти. Доводом в поддержку такой позиции выступают невозможность муниципальных поселений, расположенных, в первую очередь, в сельской местности, обеспечивать в полной мере выполнение своих обязательств перед населением, а также бюджетная зависимость от государственных органов власти. Таким образом, способ функционирования большинства органов местной власти трансформируется из режима местного самоуправления в местное управление, характерной чертой которого выступает сокращение полномочий местных администраций,

расширение участия государственных органов в делах местных сообществ, а также объединение муниципальных поселений в более крупные агломерации и, как следствие, сокращение числа муниципальных органов власти. Последствиями такой трансформации могут стать: потеря обществом органа, ответственного за защиту интересов локальных сообществ; утрата обществом стимула к самоорганизации и саморегулированию; снижение доверия общества к органам власти; возникновение у органов государственной власти функций, им несвойственных, и требующих дополнительного финансирования (Бухвальд 2020).

Следовательно, актуализируется вопрос о соотношении выгод и потерь, связанных с формированием ожидаемой системы местного управления. Следует признать, что развитие местного самоуправления в России еще полностью не раскрыло своих реальных возможностей, в том числе и в экономической части. Осуществленный отечественными исследователями сравнительный анализ динамики бюджетных показателей, ВРП, инвестиций в основной капитал в субъектах РФ со стабильной территориальной организацией местного самоуправления (Татарстан, Алтайский край и др.) продемонстрировал заметное превышение соответствующих значений в этих регионах, по сравнению с теми регионами, где число муниципальных образований сократилось (Дагестан, Нижегородская область и др.) (Дементьев 2021: 202, 203). Что касается перспектив снижения расходов на содержание органов местного самоуправления, то в тех регионах, где количество органов местного самоуправления и численность муниципальных служащих сократились, существенно выросла численность работников федеральных и региональных органов власти (Дементьев 2021: 205, 206).

На основании проведенного анализа напрашивается вывод о том, что безысходность в состоянии местного самоуправления в России – явление искусственное. Решение вопросов местного значения органами государственной власти не решит проблемы местных сообществ и даже, наоборот, обострит. Дальнейшее сокращение численности местных органов власти, а также перекладывание их ответственности на вышестоящие уровни управления, вряд ли избавит местные сообщества от текущих проблем, а для государства их решение может стать непосильным грузом.

Библиографический список

Бирюков С. В. Бельгийский федерализм как модель кризиса европейского федерализма // Вестн. Московского ун-та. Сер. 18. Социология и политология. 2009. № 4. С. 21–37.

Бухвальд Е. М., Валентей С. Д., Одинцова А. В. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления // Вестн. Ин-та экономики Рос. акад. наук. 2020. № 1. С. 51–76.

Дементьев А. Н., Дементьева О. А., Бондарь В. Н. Территориальная организация местного самоуправления: тенденции, критерии, перспективы: моногр. М., 2021. 360 с.

Жамулдинов В. Н., Комаров О. Е. Особенности Французской модели децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления // Отечественная юриспруденция. 2015. № 1 (1). С. 14–20.

Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Актуальные проблемы муниципальной реформы в Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2022. № 1. С. 28–41.

Карсанова Е. С. Этнополитический фактор в формировании и развитии бельгийского федерализма // Социология власти. 2011. № 3. С. 118–124.

Oleg M. Roy*

LOCAL GOVERNMENT VERSUS LOCAL SELF-GOVERNMENT: A COLLISION OF HOPELESSNESS?

Abstract: the article is devoted to the consideration of the basic principles of the organization of local self-government in Russia, the forms of transfer of power to the local level are highlighted, and the risks associated with the replacement of the local government system with local government technologies are identified. Based on a comparison of the characteristics of local self-government and local government, the advantages of local self-government are identified, the costs of centralization are assessed, and the conclusion is drawn that the hopelessness in the state of local self-government in Russia is an artificial phenomenon, and that it can be overcome by expanding the participation of local authorities in solving local problems.

Keywords: local government, local self-government, municipal reform, decentralization, power

* Doctor of Sociological Sciences, Professor, Leading Researcher, Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Ekaterinburg, Russia; e-mail: roi_omsk@mail.ru).