

Олександр СЛИНЬКО

МОДЕРНІЗАЦІЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ РОСІЇ

Постановка проблеми. Сьогодні найважливішим завданням є уточнення загальних принципів організації місцевого самоврядування, розвиток сильної, незалежної, фінансово спроможної влади на місцях. 2014 рік – рік 150-ліття знаменитої Земської реформи. Саме розвиток земств, місцевого самоврядування свого часу дозволили Росії зробити ривок, знайти грамотні кадри для проведення великих прогресивних перетворень, зокрема для аграрної реформи Столипіна та переобладнання промисловості в роки Першої світової війни.

Практика організації та здійснення місцевого самоврядування в Російській Федерації й зарубіжних країнах переконливо доводить, що кожен новий етап державного будівництва супроводжується реформуванням системи місцевого самоврядування. Численні нормативні документи, що організують діяльність місцевої влади, і багаторічна практика реформування місцевого самоврядування призвели до вельми суперечливих підсумків. Місцеве самоврядування, що склалося до теперішнього часу, мало відповідає нормам, закріпленим у Конституції Російської Федерації. Унаслідок вбудовування місцевого самоврядування в систему державного управління за допомогою сукупності інструментів інституційного регулювання фактично змінилося його функціональне призначення.

Метою статті є виокремлення основних періодів становлення та модернізації інституту муніципального управління в контексті реформ у пострадянській Росії.

Виклад основного матеріалу. Петровські реформи, перейнявши шведський досвід державної організації, не змогли довести його до кінця – до створення зачатків місцевого самоврядування. Лише в середині XIX століття земська реформа почала трансформувати муніципальне управління в європейське демократичне русло. Вершиною суспільного визнання органів місцевого самоврядування стало призначення князя Львова – голови російського земства – керівником уряду, яким він залишався з Лютневої революції до середини 1917 року. Радянська система злиття влад не залишала місця для муніципальних інститутів. З відновленням демократичного процесу Росія повернулася в русло приєднання до європейської муніципальної традиції.

Адміністративно-правова реформа завжди передує муніципально-правовій реформі, а зміни публічно-владних стосунків істотно відбиваються на сфері місцевого самоврядування. Обидва процеси взаємно доповнюють один одного; складний процес реформування, його успіхи і невдачі переплітаються на різних рівнях. Період «гласності й перебудови» (1985–1991) відкрив шлях до демократичних перетворень російського суспільства.

У березні 1990 року на позачерговому третьому З'їзді народних депутатів СРСР наголошувалося, що генеральною лінією в процесі оновлення країни є «підвищення ролі Рад народних депутатів як фундаменту самоврядування народу, як органів, що здійснюють його повновладдя і суверенну волю». Місцевим радам в перебуваннях процесів відводилася особлива роль безпосереднього ви-



СЛИНЬКО
Олександр,
SLIN'KO
Aleksandr,

доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології і політичного управління, Російська академія народного господарства і державної служби при Президентові Російської Федерації, м. Москва, Росія.

Анотація: У статті розглянуто основні періоди становлення інституту муніципального управління в контексті реформ у пострадянській Росії. Особливу увагу приділено особливостям регулювання місцевого самоврядування в сучасний період з метою спадкоємності елементів історичного досвіду модернізації сучасної Росії.

Ключові слова: модернізація, місцеве самоврядування, перебудова, демократія, закон.

УДК 352.075

рішення питань, що стосуються якості життя населення відповідних регіонів. Підкреслювалося, що ніхто, крім місцевих рад, не в змозі організувати якнайповніше задоволення матеріальних і духовних потреб людей з урахуванням особливостей розвитку даної території [1].

В ухваленому в квітні того ж самого року Законі «Про загальні принципи місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР» з'явилося поняття місцевого (територіального) самоврядування як частини соціалістичного самоврядування народу, покликаного забезпечити реалізацію прав і свобод громадян, їх самостійність у вирішенні питань соціального й економічного розвитку території та охорони навколишнього середовища [2]. Місцеве самоврядування починалося там, де мешканці могли безпосередньо взаємодіяти один з одним та з органами місцевого самоврядування, і повинно було здійснюватися, виходячи з інтересів населення й особливостей адміністративно-територіальних одиниць. Уперше система влади була розділена на дві підсистеми: державного управління і місцевого самоврядування. При цьому державна влада не мала права втручатися в справи місцевого управління, але зобов'язана була забезпечувати всі необхідні умови для його нормального функціонування. У законі передбачалося, що місцеві ради різних рівнів мають право за взаємною угодою перерозподіляти між собою окремі повноваження в галузі соціального й економічного розвитку території з урахуванням місцевих демографічних, економічних умов і національних особливостей.

Економічну основу місцевих рад тих часів склала комунальна власність, яка формувалася з майна, безоплатно переданого державою, союзними й автономними республіками та іншими суб'єктами, а також майна, створеного або придбаного місцевими радами за рахунок коштів, що їм належать. 24 грудня 1990 р. був ухвалений Закон РРФСР «Про власність у РРФСР», який не лише визначив поняття муніципальної власності, але і дав її перелік, що, у свою чергу, вплинуло на стосунки місцевих органів влади з державними підприємствами, кооперативами та громадянами – розуміння необхідності формування самоврядування на місцях уже проявлялося на різних рівнях влади [3].

Ухвалений 10 жовтня 1990 року Закон РРФСР «Про додаткові повноваження місцевих рад народних депутатів в умовах переходу до ринкових стосунків» став продовженням цих тенденцій, розширивши коло повноважень місцевих органів влади. Відповідно до цього закону місцеві органи влади отримали додаткові повноваження стосовно приватизації та роздержавлення, стимулювання підприємництва, формування ринку праці, земельної та житлової реформ, соціального захисту тощо [4]. Особливо наголошувалося (ст. 16), що місцеві ради народних депутатів, їх органи та посадові особи несуть відповідальність за законність ухвалюваних рішень. Місцевим радам народних депутатів було надано право подавати до суду або державний арбітраж вимоги про визнання недійсними актів, зокрема актів вищих по відношенню до них органів державного управління, а також підприємств (об'єднань), організацій та установ, що порушують права й законні інтереси громадян, що проживають на підвідомчій їм території. До ухвалення рішення судом або арбітражем місцеві ради народних депутатів мали право припинити чинність оспорюваних актів. Одночасно закріплювалося право громадян оскаржити до суду рішення місцевих рад народних депутатів, їх органів і посадових осіб місцевих рад народних депутатів, якщо вони порушують їх права та інтереси, що охороняються законом.

6 липня 1991 року був ухвалений Закон РРФСР «Про місцеве самоврядування в РРФСР» [5]. До його переваг можна віднести велику практичну застосовність і можливість використання безпосередньо, без додаткових нормативних актів, що дозволило чіткіше структурувати систему органів місцевого самоврядування. З ухваленням цього Закону в російському законодавстві було проведено чітке розмежування компетенції виконавських і представницьких органів місцевого самоврядування. Нова територіальна структура містила в собі райони, міста, райони в містах, селища,

сільські населені пункти, а також територіальні громадські утворення (мікрорайони, житлові комплекси та ін.). Це вже була інша, протилежна союзній, модель організації місцевого самоврядування, але і вона могла бути цілком працездатною. До того ж з ухваленням закону РРФСР 1991 року був зроблений значний крок до деконцентрації та децентралізації влади як державної, так і місцевої [6].

Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства» й Закон РРФСР «Про місцеве самоврядування» відіграли найважливішу роль у становленні місцевого самоврядування в нашій країні в пострадянський період. Вони розробили питання про фінансово-економічні передумови самостійності місцевого самоврядування, запроваджували поняття муніципальної власності й визначили основні механізми правового захисту місцевого самоврядування.

У 1993 році в країні була ухвалена нова Конституція, яка визначила місцеве самоврядування як одну із самостійних форм здійснення влади народом, визнаючи і захищаючи економічну основу самоврядування – муніципальну власність – нарівні з державною, приватною та іншими формами власності [7].

Конституційне право громадян Росії на здійснення місцевого самоврядування забезпечується самостійністю населення у вирішенні питань місцевого значення, самостійністю органів, що створюються населенням з цієї метою, і конституційною заборонаю на обмеження прав місцевого самоврядування, що забезпечується судовим захистом. Основні принципи організації місцевого самоврядування, встановлені в Конституції Росії, відповідають міжнародним стандартам, закріпленим в Європейській Хартії місцевого самоврядування [8].

З 1 вересня 1995 р. набув чинності Федеральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації». Він гарантував право на самостійність населення у формуванні органів місцевого самоврядування для вирішення своїх повсякденних проблем і самостійність цих органів від державної структури управління, здатність органів місцевого самоврядування вирішувати проблеми населення, що їх обрало, можливість населення та його органів місцевого самоврядування реально вирішувати свої проблеми – тобто, наявність у місцевого самоврядування фінансово-економічної бази та права самостійно нею розпоряджатися.

Федеральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» мав стати законом про реальні механізми здійснення народовладдя в Росії. Він встановлював порядок реалізації прав громадян на місцеве самоврядування, надавав населенню широку свободу у виборі форм його здійснення і давав визначення структури органів місцевого самоврядування. У законі чітко розмежовано повноваження органів місцевого самоврядування й органів державної влади і встановлено обов'язкові прями вибори населенням органів місцевого самоврядування.

Експерти відзначають, що на початок 2000-х рр. було здійснено конституційне визнання і закріплення принципу автономності муніципальної влади в межах загального контексту публічної влади. Проте ситуація з розробкою нового законодавства склалася таким чином, що поряд із новими законами, прогресивними за своєю суттю, діяли і старі або нові, які суперечили один одному.

Проте в середовищі політиків «першої хвилі» демократизації в 1990-і роки часто виникало уявлення про цілковиту автономію органів місцевого самоврядування від держави. Відбувалося неконтекстуальне прочитання складного досвіду. Насправді інститут місцевого самоврядування був включений у систему поділу влад розвинених держав в умовах вилучення багатьох важливих питань місцевого життя з компетенції місцевих влад через їх складність і витратність. Лише у 2000-і роки прийшло розуміння необхідності гармонізації місцевого самоврядування й державного управління на місцях. У цьому сенсі проблема державного і муніципального управління співвідноситься з проблемою сучасних трактувань федералізму, які, з одного боку,

виключають саму можливість виходу суб'єкта зі складу федерації, а з іншого – вимагають максимального врахування регіональної специфіки на місцевому рівні.

У зв'язку з цим процес модернізації федеральних стосунків у напрямі децентралізації призвів, з одного боку, до розуміння ролі й значення Ради Федерації як, передусім, палати регіонів, а, з іншого – до якісного вдосконалення виборчої системи з тим, щоб на місцях ураховувалися інтереси якомога більшої кількості соціальних груп, громадських організацій і пересічних громадян.

Новий етап реформування місцевого самоврядування в Росії розпочався в 2003 році з ухваленням Федерального закону 131-ФЗ «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації». Цей закон ще більш розширив дефініцію місцевого самоврядування: «місцеве самоврядування РФ – форма здійснення народом своєї влади, що забезпечує в межах, установлених Конституцією РФ, федеральними законами, а у випадках, установлених федеральними законами, – законами суб'єктів РФ, самостійне і під свою відповідальність вирішення населенням безпосередньо і (або) через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення з урахуванням історичних та інших місцевих традицій» [9]. До нововведень законодавства належить безпосередня вказівка на те, що місцеве самоврядування є формою народовладдя, а також вказівка на межі здійснення місцевим самоврядуванням своєї діяльності. Проте закладена у Федеральному законі №131-ФЗ європейська модель місцевого самоврядування, зіткнувшись із російською реальністю, дала в практичному втіленні набір різних моделей. На реальному втіленні реформи в життя і становленні нової системи місцевого самоврядування, що запроваджується Федеральним законом №131-ФЗ, відбився цілий набір чинників і суперечностей.

Концептуальна основа реформи мала на увазі автономність місцевого самоврядування від органів державної влади, що повинно було призвести до децентралізації влади. Проте це увійшло у суперечність із процесами централізації влади, що проводилися в країні, пов'язаними зі зміцненням державності, підвищенням керованості й ефективності державної влади. У регіонах ресурси та владні важелі опинилися фактично сконцентрованими в руках регіональних влад, а також залежних від них керівників районів. По суті, адміністрації місцевого самоврядування зробилися територіальними адміністраціями суб'єкта федерації.

Еволюція податкового та бюджетного законодавства обмежила фінансово-економічну самостійність муніципалітетів, вони опинилися в залежності від системи державних міжбюджетних трансфертів та існуючої системи податкового перерозподілу. Розмитість і неконкретність багатьох правових норм, відсутність чітких принципів розмежування повноважень, велика кількість нормативних правових актів, відповідальність за реалізацію яких покладається на нижчі бюджети без передання їм відповідних повноважень, стали перешкодою для вирішення найгостріших соціальних проблем. Існує обмежений набір питань, які місцеве самоврядування може вирішити без вищестоящої влади, за умови, що вирішення цих питань є посиленням для місцевого бюджету.

Разом з тим, муніципалітети стали відповідальними за питання, які повинні вирішуватися на федеральному державному рівні, як-то: освіта, медицина, пожежна охорона та ін. При цьому місцеве самоврядування не володіє для вирішення цих державних питань засобами і не має юридичного права самостійно ухвалювати рішення. Крім того, на господарську самостійність суб'єктів муніципальної влади вплинула і недостатня увага до питань кадрового забезпечення роботи органів муніципальної влади.

За десять років реалізації Федерального закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» в регіонах і муніципалітетах виникло багато питань і суперечностей у позиціях муніципальної спільноти, керівників регіонів і федеральних структур, відповідальних за розвиток місцевого самоврядування. Разом з тим накопичений величезний позитивний досвід: поява

виборності представницьких органів, цільового методу бюджетування, управління власністю, територіального громадського самоврядування та громадських слухань, програмне планування тощо.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Російські дослідники відзначають, що будь-яка модернізація, і не тільки в історії Росії, тією чи іншою мірою передбачає запозичення й імітацію певних інститутів; питання лише в тому, чи відбувається у міру поглиблення модернізації перехід від імітації до повноцінного функціонування нових інститутів на власній основі або ж імітація призводить у результаті до відторгнення або переродження цих інститутів. Сьогодні доводиться визнати, що без організації органів місцевого самоврядування, цієї «цегли суспільства», нормальне функціонування жодного суспільства є неможливим [10].

Проблеми на місцевому рівні виникли в традиційному для Росії місці – органи місцевого самоврядування швидко бюрократизувалися, виникла загроза клановості та корупції. Тому завданням федеральних органів на місцях став пошук вітчизняних конфігурацій і моделей, що дозволяють створювати умови для оптимального розвитку регіону. Поява в муніципальних районах менеджерів-керівників, збереження за мерами лише представницьких функцій подекуди пом'якшили ситуацію, але не вирішили її.

Виникає потреба модернізувати і дебіюкратизувати місцеве самоврядування, необхідно зняти непосильне навантаження з місцевих органів, прибрати ті функції, які цей інститут не повинен виконувати.

Місцеве самоврядування цілком може діяти в гармонії і взаємодії з державною владою на рівноправних засадах. Становлення демократичної системи в новій Росії відбувається не водночас і не відразу. У перехідний період на місцях склалися непрості стосунки губернаторів і мерів, виникла загроза тотальної бюрократизації й омертвіння політичного процесу [11]. Менеджерізація муніципалітетів і спроби запровадження корпоративних засад у місцеве самоврядування дещо розрядили ситуацію, але тягар проблем не зменшився.

Необхідно привести ситуацію в муніципальній сфері у відповідність до здорового глузду і вимог часу, що означає уточнення загальних принципів організації місцевого самоврядування, оптимізацію його структури, приведення муніципальних повноважень і фінансів до взаємної відповідності, розвиток сильної, економічно незалежної влади на місцях та її наближення до громадян, залучення мешканців до управлінського процесу. Мають бути вироблені механізми вирішення проблем, наявних у цих галузях місцевого самоврядування.

Країна рухається, з одного боку, до реальної багатопартійності, з іншого – зростають самосвідомість і грамотність населення на місцевому рівні. Виникає можливість знайти вирішення найскладніших завдань політичного розвитку як загальнонаціонального, так і місцевого характеру. Настав час реалізовувати як російський, так і зарубіжний досвід на практиці, поволі й неухильно розширюючи правове поле для діяльності органів місцевого самоврядування. Виникають можливості в найкоротші терміни сформулювати політичну модель місцевого самоврядування на основі діалогу суспільства і держави.

Література:

1. Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление в России. Теория и организация : учебное пособие / В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д : Феникс, 2010. – 384с.
2. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : Закон СССР // Свод законов СССР : т. 1. – 1990. – Ст. 267.
3. О собственности в РСФСР : Закон РСФСР : от 24 декабря 1990 г., № 4431 : (с изм. на 1 июля 1994 г.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 416.
4. О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы : Закон РСФСР : от 10 октября 1990 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 19. – Ст. 197.

5. О Местном самоуправлении в РСФСР : Закон РСФСР : от 6 июля 1991 г., № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1010.
6. Кокорев Д.А. Городское самоуправление России: организационно-правовые особенности и сравнительный анализ : дис. ... канд. юрид. наук / Д.А. Кокорев. – М., 2004.
7. Конституция Российской Федерации. – М. : Инфра-М, 2003.
8. Европейская хартия местного самоуправления : от 15.10.1985 г. : ратифицирована Федеральным Собранием : Федеральный закон от 11 апреля 1998 года, № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 15. – Ст. 1695.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ : Федеральный Закон : от 06.10.2003 г., №131-ФЗ // Российская газета. – 2003.
10. Глобализация и Россия: проблема демократического развития : [монография] / Н.В. Загладин [и др.] ; Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. – 2-е изд. – М. : Рус. слово, 2005. – 494 с.
11. Слинько А.А. Окончание электорального цикла и перспективы развития Воронежской области / А.А. Слинько // Социальные аспекты глобального кризиса : сб. статей. – Воронеж : Научная книга, 2013. – С. 205–210.