
РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

*А.В. Гладов**

ПРОБЛЕМЫ ГОРОДСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Местное самоуправление в Российской Федерации действует уже на протяжении более десяти лет. Накоплен большой опыт. Однако проблем, связанных с его развитием только прибавляется. Автор данной статьи пытается рассмотреть некоторые из них и предлагает меры по совершенствованию местного самоуправления.

Вопросы организации и деятельности местной власти в России на протяжении многих веков привлекали внимание многих мыслителей, государственных служащих, ученых: управленцев, историков, правоведов, философов, социологов, политологов, психологов, географов, экономистов. Однако особое и устойчивое внимание с их стороны к этой проблеме проявилось только в первой половине XIX века. И это не случайно, так как в это время в связи с развитием капитализма в стране появилась необходимость в новом государственном устройстве, надежным фундаментом которого, как показал мировой опыт, является местное самоуправление. На протяжении многих столетий опыт развития данного общественного института показывает, что местное самоуправление является одним из самых основных и надежных фундаментов демократического общества. Поэтому не случайно сегодня интерес к проблемам организации и развития местного самоуправления в России постоянно возрастает. Об этом свидетельствуют многочисленные работы по проблемам реформирования муниципальной власти в Российской Федерации. Среди них можно назвать труды С.А. Авакьяна, Г.В. Барабашева, В.И. Васильева, Ю.А. Дмитриева, О.Е. Кутафина, А.И. Черкасова, В.И. Фадеева, В.Н. Иванова, Н.В. Шумянской, В.Б. Зотова, О.М. Роя и многих других российских ученых. Вместе с тем выясняется также, что далеко не все вопросы организации и деятельности местного са-

* © Гладов А.В., 2006

Гладов Алексей Васильевич — кафедра государственного и муниципального управления Самарского государственного университета

моуправления и органов муниципальной власти исследованы всесторонне и достаточно глубоко. Даже более того, многие специалисты сегодня вообще сомневаются в том, есть ли в современной России местное самоуправление. Завершенной и идеальной модели местного самоуправления в мире вообще нет и не может быть, так как это есть процесс постоянной борьбы и творчества всех слоев населения того или иного общества. Поэтому считаем, что российскую модель местного самоуправления надо «выстрадать». А пока же следует признать, что время становления и развития данного института очень мало и опыта еще недостаточно, чтобы делать категорические выводы.

В данной статье мы остановились только на некоторых проблемах в развитии местного самоуправления. Заметим попутно, что этих проблем имеется сегодня огромное количество. Да и по своей сути сегодня весь Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» является огромной проблемой, несмотря на то, что вступил в действие совсем недавно, с 1 января 2006 года.

Вначале рассмотрим **теоретико—методологические проблемы**. К этим проблемам мы отнесли вопросы, связанные с направлением развития местного самоуправления. В этой связи считаем, что все существующее законодательство по местному самоуправлению методологически построено неправильно. Анализ показывает, что законы, так или иначе связанные с местным самоуправлением, построены по принципу «сверху вниз», то есть в соответствии с мнениями и пожеланиями элиты, и практически совсем не учитывают мнения и интересы местного населения. Это противоречит духу Европейской хартии и Конституции Российской Федерации, сущности и природе самого местного самоуправления. Не случайно поэтому российский народ воспринимает все эти законы как его не касающиеся. Этим объясняется и пассивность населения в решении вопросов местного значения.

Полагаем, что при работе над таким важнейшим федеральным законом законодатели должны, прежде всего, исходить из интересов населения страны, и поэтому он должен быть построен на принципе «снизу вверх», то есть при работе над законодательством о местном самоуправлении необходимы общественные слушания с участием всех слоев населения страны. Кроме того, анализ показывает, что существующее законодательство по местному самоуправлению в очень слабой степени учитывает российский исторический опыт развития данного института, и особенно опыт второй половины XIX века, когда по существу сельское и городское самоуправление рассматривалось российским законодательством отдельно. Именно в этот период был наработан тот богатейший опыт, который следовало бы нашим «законодателям» использовать более творчески. В частности, деятельность земств в разрешении многих вопросов, которые сегодня называют «местными»

Существующее сегодня в стране «местное самоуправление» является таковым только формально, и особенно в крупных городах, так как по существу они в настоящее время являются по своей сути «президентскими республиками» с огромной и не контролируемой никем властью глав городов и исполнительной власти, которые оттеснили на второй план власть представительную. А ведь именно представительная власть является главной ветвью власти в местном самоуправлении, что и зафиксировано в Европейской хартии о местном самоуправлении, которую Россия ратифицировала в 1998 году. Представительная власть или «парламентская республика» на местах — вот, что, по нашему мнению, является сутью местного самоуправления.

Поэтому, чтобы избежать такого положения, по нашему твердому убеждению, глава города не должен сегодня избираться ни населением муниципального образования, ни представительным органом из своей среды, а должен проходить конкурс на замещение должности управляющего-мэра. Конкурс в обязательном порядке должен объявлять представительный орган, и все желающие на этот конкурс должны представлять комплексный план развития города на пять лет вперед. Главная функция мэра-управляющего хозяйственная, а не политическая. Полагаем, что в результате принятия в действие только одного этого пункта можно было бы избежать тех грязных выборов, например, главы города Самары, которые проходили на наших глазах, и больших при этом финансовых и моральных потерь для населения. Кроме того, один раз сам глава города лично должен отчитываться перед представительным органом о расходовании местного бюджета, а не писать «писульки-отчеты» в городские газеты, как это происходит сегодня, которые к тому же никто и не читает. В США, на эту страну обычно ссылаются наши законодатели, около половины городов перешли на подобную систему, и это позволяет в какой-то мере избегать массовую коррупцию, различные махинации с градостроительством, рост преступности.

Согласно Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и поэтому муниципальное управление (местное управление и муниципальное управление мы понимаем как синонимы) имеет свои, присущие только ему, особенности, которые отличают его от государственного управления. Анализ высказываний большинства муниципальных деятелей города Самары говорит о том, что эти особенности не понимаются и не учитываются в их деятельности. По нашему мнению, к специфическим методологическим особенностям муниципального управления (местного самоуправления) относятся следующие положения:

1) муниципалитет — это особая организация, преследующая чисто социальные, некоммерческие цели (повышение жизненного уровня местного населения) и поэтому критерием эффективности и результативности его деятельности является не получение максимум прибыли, как в обычной организации, а именно то, как живет местное население, то есть уровень и качество его жизни;

2) на уровне муниципального управления человек (население, местное сообщество) является главным фактором, определяющим его содержание; в процессе муниципального управления местное сообщество выступает одновременно в трех ролях: а) как цель управления; б) как объект управления; в) как субъект управления, и такого нет ни в одном виде управленческой деятельности;

3) муниципалитет в своем управлении должен опираться на использование главного своего местного ресурса — человеческого и на его желания, возможности, потребности, волю, энергию, интеллект и т.д., поэтому принятие и реализация управленческих решений на муниципальном уровне происходят совершенно иначе, чем на любом ином уровне;

4) муниципальное управление основано на ценностях, ресурсах, задачах и возможностях, связанных с местом непосредственного проживания человека; именно здесь человек ощущает себя привязанным к месту проживания невидимыми нитями любви к «малой Родине» и поэтому объективно заинтересован в обустройстве этого места, повышении качества и уровня своей жизни;

5) муниципальное управление — это множество одновременно реализуемых задач, каждая из которых носит локальный, частный характер; из этого логически вытекает и стремление муниципальной власти решать каждую из этих задач локально-

ми мерами; однако при тотальном дефиците финансовых ресурсов выбор приоритетов развития муниципалитетов является для муниципальной власти особенно сложной проблемой.

По нашему мнению, для совершенствования реформирования местного самоуправления необходимо изменить некоторые методологические принципы:

- положить наконец-то (а не говорить об этом) в основу реформирования местного самоуправления интересы местного населения, то есть в основе строительства местного самоуправления должен быть принцип, который можно назвать «взгляд снизу», и тогда концептуально поменяется сама конструкция всего российского законодательства по местному самоуправлению;

- в основу этого законодательства, по нашему мнению, должна быть положена категория не «муниципальное образование», а «местное сообщество» или община (сельская или городская); по нашему мнению, «местное сообщество» — это община людей, которые связаны между собой общими интересами, проживают на одной территории и их объединяет между собой эмоциональное чувство сообщества, общности близких людей; полагаем, что именно эта единица исторически является носителем «духа» российского местного самоуправления;

- местное самоуправление в городе и в сельской местности имеет коренные различия в психологии, в экономике, мировоззрении и образе жизни, которые делают невозможным общее для них законодательство.

Организационные проблемы. Анализ говорит, что организационных проблем в настоящее время существует также немало. Мы же остановимся только на одной, которая связана с оптимизацией представительства депутатов в городских представительных органах. Исходя из положений Европейской хартии о местном самоуправлении, Конституции Российской Федерации, считаем, что главным выборным органом местного самоуправления является его представительный орган. Этот орган призван представлять интересы местного сообщества при решении всех возникающих местных вопросов. Поэтому представительный орган должен состоять из депутатов, избираемых на основе всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутат — это член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения. И на первый взгляд кажется, что здесь нет никаких проблем.

Однако на протяжении вот уже более десяти лет на страницах центральной и местной печати ведутся то затихающие, то вновь возникающие дискуссии о количественном и качественном составе депутатского корпуса, представляющего интересы местного сообщества в органах представительной власти местного самоуправления [1, С. 1].

В соответствии со «старым» законом (от 28 августа 1995 года ФЗ № 154) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наличие представительных органов является обязательным. Численный состав представительного органа местного самоуправления определялся в соответствии с этим законом, уставом муниципального образования. И в результате до появления нового одноименного федерального закона в 2003 году в Самарской городской думе, например, было всего 18 депутатов. А в муниципальном образовании города Тольятти — 17 депутатов, хотя численность проживающего там населения составляет около 750 тыс. человек, а в городе Самаре около 1,4 млн человек [2, С. 18; 3, С. 15].

Возникает закономерный вопрос, почему именно такое количество депутатов должно быть в городе Самаре или в городе Тольятти? Однако внятного и четкого

обоснования именно такого количества депутатов нигде мы не нашли. Хорошо это или плохо иметь в Самарской городской думе 18 депутатов? На первый взгляд кажется, что, чем меньше депутатов, тем лучше. По нашему мнению, для того чтобы найти ответ на этот вопрос, нужны определенный анализ и исторические сравнения с имеющимся мировым и российским опытом. Так, по принятому в 1870 в России Городовому Положению число депутатов (тогда они назывались гласными, то есть имеющими голос) в думе города Самара составляло 72 человека, в то время как проживало в то время около 56 тысяч человек [4, С. 98].

Известно, что в существовавшем с 1990 по 1993 годы Самарском городском совете было 200 депутатов. При этом в каждом городском районе (всего в городе 9 районов) существовал еще и районный Совет народных депутатов в количестве 50 депутатов. Таким образом, интересы жителей города Самары в период с 1990 по 1993 годы представляли и защищали одна тысяча депутатов. Наверное, этого количество слишком много для выполнения этой функции, скажите вы, и в некоторой степени окажитесь правы. По нашему мнению, любое количество депутатов должно быть обосновано каким-то образом, то есть должен быть разработан всем понятный критерий обоснования численности депутатского корпуса. Однако, к сожалению, такого критерия пока мы не обнаружили.

Следует отметить, что при представительстве в количестве 18 депутатов дума города Самары называла везде себя «демократической». Как известно, слово «демократия» означает власть народа, то есть депутаты должны представлять эту власть от лица всего народа города Самары в равной степени. Всего избирателей в городе более 900 тысяч человек. И если разделить это количество избирателей на число 18, то получается, что один депутат в «старой» думе по «старому» федеральному закону представлял интересы более 50 тысяч граждан города. А это, как известно, составляет по принятой классификации городов [1. С.181] ни много ни мало целый средний город, который требует к себе очень большого внимания и большого управленческого аппарата. Естественно, представлять интересы такого количества граждан один депутат просто не в состоянии. И не случайно подавляющее большинство жителей города не знало своих депутатов и что они конкретно делают в городской думе. Это положение, как и многие другие положения старого Федерального закона № 154, вызывало обоснованную критику со стороны оппозиции.

По новому Федеральному закону № 131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствии со статьей 35, пунктом 6, численность депутатов представительного, в том числе и городского округа, так же, как и в старом законе, определяется Уставом муниципального образования. Но вместе с тем не может быть менее: 7 человек — при численности населения менее 1000 человек; 10 человек — при численности населения от 10 000 до 30 000 человек; 20 человек — при численности населения от 30 000 до 100 000 человек; 25 человек — при численности населения от 100 000 до 500 000 человек; 35 человек — при численности населения свыше 500 000 человек [5. С.152].

В соответствии с этим положением закона в городе Самаре увеличилось количество депутатов и в настоящее время их 35 человек, что почти вдвое больше прежнего. Однако в том же городе Тольятти при численности населения в 750 тысяч человек количество депутатов составляет также 35 человек. Тогда возникает закономерный вопрос о том, существует ли сегодня достаточно четкая и обоснованная методика расчета численности депутатов?

Если мы будем исходить из общей численности населения в том или ином населенном пункте, то 1,3 млн человек разделим на 35, то получается, что каждый де-

путат должен представлять 35 тысяч жителей города Самары. А это опять-таки целый малый город, и здесь опять один депутат не сможет представлять их интересы, даже просто физически. Если мы будем исходить из численности избирателей, то 900 000 человек разделим на 35, то получим, что депутат должен представлять интересы 26 тысячи избирателей. Опять возникает (и в первом и во втором случае) вопрос об обоснованности методики, ее правильности, а также достаточно то или иное количество, для того чтобы представлять интересы народа города Самары. Даже более того, почему в сельском поселении 1 тысячу населения представляют 7 депутатов (если разделить 1 тысячу на 7, то получится, что один депутат на селе будет представлять всего 142 человека)? Где же обоснованность того или иного количества? Полагаем, что сегодня нет основания говорить о его наличии, а тем более о научной работанности. Впрочем, в новом федеральном законе многое вызывает большие сомнения и критическое к нему отношение.

В этой связи полагаю, что сегодня необходима четкая, понятная, справедливая и обоснованная методика расчета количества депутатов, которые будут представлять интересы всех жителей населенного пункта. Все ссылки на то, что сам народ должен определять в том или ином муниципальном образовании количество депутатов, просто некорректны, так как народ просто никто и не спрашивает об этом, как и о многом другом. Считаю, что для выработки такой методики необходимы дискуссия ученых, опросы общественного мнения населения города, анализ мнений экспертов (историков, социологов, политологов, правоведов) и практики деятельности представительной власти как в России, так и во всем мире.

На наш взгляд, в основу такой методики должен быть положен не один критерий, а несколько. Кроме того, следует кардинально поменять методологию подхода. В основу методологического взгляда на местное самоуправления, по нашему мнению, следует положить учет интересов народа, проживающего в том или ином населенном пункте, то есть «взгляд снизу вверх».

Как известно, местное самоуправление является фундаментом при построении всего государственного здания, и от крепости и прочности этого фундамента зависит его прочность. Поэтому возникает вопрос о том, что является тем кирпичиком, от которого зависит прочность самого института местного самоуправления. Полагаем, что таким кирпичиком является место жительства человека. Как известно, в городах это квартира, которая является (если она приватизирована) нашей собственностью. Однако на самом деле мы в полной степени не можем быть таковыми собственниками до тех пор, пока в нашу собственность не включатся земля под домом, часть чердака, коммуникаций, лестничных пролетов и т.д.

По нашему мнению, следует, прежде всего, кардинально пересмотреть взгляд на территориальное общественное самоуправление как на общественную организацию и включить его в систему местного самоуправления, то есть наделить достаточными для их деятельности финансами и полномочиями и т.д. В основу такого подхода положено понимание того, что ТОС, по существу, есть местное сообщество, городская община. Практика говорит о том, что лучше всего, если в такое объединение будут входить около 15-20 тысяч населения. Именно таким количеством населения лучше всего самоуправляться, решать все возникающие местные вопросы (благоустройство территории, озеленение, освещение, вывоз мусора, строительство гаражей, детских и спортивных площадок, следить за общественным порядком и многое другое) более эффективно, чем прежде. Эта территория может совпадать и с территорией избирательного округа при выборах депутатов в городскую думу. Такое местное сооб-

щество может выдвинуть (отозвать) своего депутата, который будет подотчетен и перед городом и перед этим местным сообществом. Сколько же таких территориальных самоуправляющихся единиц необходимо для города Самары? Количество жителей разделим на 15 (1,4 млн чел. разделим на 15 тыс. чел.) и получится, что таких ТОСов необходимо более 90 штук. Именно столько нужно и депутатов в городскую думу от различных территорий города, причем некоторые из них могут работать и на освобожденной основе. Таким образом, в городской думе могут быть депутаты и от рабочих, и от педагогов, и от других слоев населения. А это и есть возможность самого населения решать вопросы местного значения самостоятельно и под свою ответственность, в этом и заключается сущность местного самоуправления.

Библиографический список

1. Семенов, В. Дашь многолюдные Думы / В. Семенов // Вечерняя Самара. — 2002. — 6 апреля.
2. Устав города Самары. — Самара, 1996. — 23 с.
3. Устав города Тольятти. — Тольятти, 1996. — 25 с.
4. Алексушин, Г.В. Во главе Самары / Г.В. Алексушин. — Самара, 1999. — 253 с.
5. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / ред. С.Е. Чаннова М.: Ось — 89, 2004. — 304 с.
6. Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления. 2-е изд. / О.М. Рой. — СПб.: Питер, 2006. — 336 с.

A.V. Gladov

**LOCAL MUNICIPAL MANAGEMENT PROBLEMS
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

For more than 10 years local municipal management has been working in the Russian Federation. The experience is very large. But it has a lot of evolution problems. An author working with these problems gives some recommendations for perfection.