

**ПОСЛЕ РЕФОРМЫ:  
СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ РОССИЙСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ \***

В настоящей работе, базирующейся на данных мониторинга процессов трансформации системы местной власти в Новосибирской области, анализируются предварительные итоги муниципальной реформы и механизм трансформации нормативной модели местного самоуправления в ходе ее внедрения в реальность. Так как процесс преобразований, начавшийся в Новосибирской области в порядке эксперимента на несколько лет раньше остальных субъектов федерации, близок к своему логическому завершению, можно утверждать, что исследование социальных последствий и проблемных ситуаций, возникающих в ходе реформирования системы самоуправления на региональном уровне, позволяет определить общероссийские перспективы и ограничения преобразований.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, социальные практики, местная власть, модели местного самоуправления, социальное реформирование, кадровый потенциал

В современной науке и официально-властном дискурсе сложились несколько основных подходов к пониманию социальной сущности и природы местного самоуправления, напрямую определяющих содержательное наполнение конкретной системы местной власти. Акцентирование тех или иных аспектов в понимании сущности местного самоуправления (в зависимости от преобладающей у законодателей теории местного самоуправления) отражается в модели нормативного регулирования отношений, связанных с осуществлением местной власти, и определяет направление эволюции реальных социально-политических, управленческих практик. Это особенно характерно для России, где институт местной власти начал формироваться «сверху» только с 1993 г. путем установления формальных законодательных норм, исходящих из определенных концептуальных посылок.

Нормативная модель местного самоуправления, внедряемая в России в период реформ, имеет определенный крен к «общинно-политической» трактовке его природы. Согласно ст. 12 Конституции РФ, мест-

ное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Закон о местном самоуправлении от 6 октября 2003 г. ФЗ-131 последовательно развивает конституционные признаки российской модели самоуправления, прямо указывая, что «осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается».

Теория «свободной общины», возникшая под влиянием идеалов Великой Французской революции, является одной из первых концепций природы местной власти. Основным принципом данной теории выступает тезис, согласно которому органы местного самоуправления не являются государственными и управляют собственными делами общины, негосударственными по своей природе. Альтернативой такому пониманию местного самоуправления являлась «государственная» теория, разработанная немецкими юристами Л. Штейном, Р. Гнейстом. В местном самоуправлении они видели

---

\* Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 10-03-00500а).

часть государства, которое возлагает на местное общество или, точнее, на выборные его органы осуществление задач государственного управления.

В современной науке самоуправление наиболее часто описывается в контексте глобальных процессов децентрализации управления. Современные зарубежные ученые, как правило, трактуют муниципальное управление как относительно децентрализованную форму государственного управления на местах. Согласно теории социального обслуживания, основной задачей самоуправления является организация обслуживания жизнедеятельности населения на основе децентрализации программ социальной поддержки, ранее находящихся в компетенции государства [Faguet, 2004; Tausz, 2002].

Альтернативой «управленческому» пониманию самоуправления выступает политическая трактовка его сущности, связанная с пониманием местной власти как важного института гражданского общества, существующего вне сферы государственных отношений и структур. Оно стало утверждаться особенно после публикации книги А. де Токвиля «Демократия в Америке» (1835 г.) [1992. С. 65].

На современном этапе изменения в принципах организации местного самоуправления связаны с муниципальной реформой, начало которой было положено принятием новой нормативной модели самоуправления (ФЗ-131).

Среди декларируемых целей муниципальной реформы можно выделить: 1) упразднение принципа рамочного федерального регулирования (унификация нормативной модели МСУ); 2) приближение этого вида управления к гражданам вследствие создания двухуровневой структуры «район – поселение»; 3) концентрацию функций местного самоуправления на удовлетворении важнейших потребностей населения путем разграничения между вопросами местного значения и государственными полномочиями и, соответственно, – источниками их финансирования. Данная мера должна была повысить степень независимости низовых управленческих структур, четко определив права и полномочия муниципальных органов власти. На наш взгляд, закон последовательно воплощает принципы, содержащиеся в конституции РФ, доводя до логического предела «общинно-политическое» понима-

ние природы местного самоуправления (особенно в части организации местной власти). Результаты становления новой модели самоуправления еще не были подробно проанализированы (по понятным причинам) в научной литературе, и в задачи данной работы входят изучение особенностей трансформации системы местной власти в ходе реформы, оценка перспектив и ограничений преобразований в процессе адаптации нормативной модели к существующим социально-экономическим условиям.

Осуществленный автором анализ [Зазулина, Самсонов, 2010] последствий муниципального реформирования в районах Новосибирской области, в которой нормы ФЗ № 131 «в порядке эксперимента» были введены в полном объеме с 2004 г. (в остальных регионах – с 2009 г.), выявил следующую картину. Эффект от реформы серьезно снизили такие факторы, как противоречивость законодательства и слабая разработанность нормативной базы, неурегулированные имущественные отношения между органами, регионами и муниципалитетами, слабость финансовой базы органов МСУ, проистекающая из особенностей налоговой политики и «депрессивного» характера развития российской глубинки, особенно сельских районов страны. Сказалось и то, что сельские администрации испытывают сложности даже с передачей объектов социальной сферы на баланс государственных и вышестоящих муниципальных органов.

Проблемы, связанные со становлением новой модели самоуправления, отчасти усугубляет произошедшее усложнение системы взаимодействий и связей, как вертикального (между сельскими и районными администрациями), так и горизонтального типа (между органами МСУ и организациями социокультурного быта, хозяйственными субъектами). Исследования показали, что двухуровневая организация местного самоуправления, предполагающая практически полную независимость местной поселенческой и районной властей, привела к нарушению властной управленческой вертикали на самом низовом уровне, что существенно снизило реальную эффективность управления социально-экономическим развитием сельских сообществ, особенно в первые годы работы по новым правилам. В ситуации неясности и неоднозначности методов действия в новой институционально-правовой среде каждая

администрация оказалась вынуждена не только самостоятельно вырабатывать стратегию решения вопросов местного значения, но и обеспечивать технико-организационную сторону процессов управления и правоприменения. В этих условиях особенно возросло значение такого ресурса развития муниципальных образований, как кадровый потенциал. Особо острый характер проблема кадрового потенциала самоуправления приобрела в «глубинке» и селе, где в качестве барьеров на пути развития выступают процессы неконтролируемой миграции и социальной деградации территорий. Наиболее существенное давление на кадровую ситуацию оказывает соседство мегаполиса, с одной стороны, оттягивающего на себя кадровые ресурсы, а с другой – формирующего зоны социального неблагополучия за счет социальных групп, отторгнутых городом.

В Новосибирской области, по данным статистики, имеют высшее профессиональное образование только 56 % муниципальных служащих, 63 % глав муниципальных образований. Лишь незначительная часть представителей органов МСУ является «дипломированными управленцами», т. е. имеет базовую специальную подготовку; многие из пришедших на муниципальные должности, особенно на выборные, впервые столкнулись с таким объемом и характером управленческих работ. Конечно, большая часть имеющихся кадров обладают личным управленческим опытом, что немаловажно, но не ликвидирует «минусов» отсутствия специальных знаний.

Как показали данные социологических исследований 2010 г., 17 % представителей органов МСУ оценивают уровень своей профессиональной подготовки как «низкий», и только 5 % – как «высокий». Как следствие, представители органов МСУ достаточно критически оценивают собст-

венную деятельность по управлению социальным развитием территорий – около 20 % представителей исполнительных и представительных органов местной власти оценивают свою работу по решению коммунальных, социальных и экономических проблем на «хорошо» или «отлично»; большинство (62–64 %) склонны считать, что решение данных проблем можно оценить как «удовлетворительное».

Особенно остро проблема формирования кадрового потенциала стоит перед муниципалитетами низового уровня. Как видно из данных исследования 2010 г., реформирование осложнило решение вопросов местного значения для представителей поселенческих органов самоуправления. И, напротив, по субъективному мнению экспертов, реформа скорее облегчила работу районных администраций (табл. 1).

Как представляется, одним из объяснений отмеченного расхождения в оценке значения реформы является осознание ограниченности кадрового потенциала «низших», поселенческих органов самоуправления.

Отношение к прошедшей реформе местного самоуправления даже среди «муниципальщиков» остается крайне противоречивым. Опросы, осуществленные в 2007–2010 гг. в сельских районах Новосибирской области, зафиксировали преобладание негативных оценок (табл. 2).

С другой стороны, принимая во внимание зафиксированную исследованиями тенденцию постепенного уменьшения доли лиц, негативно воспринимающих реформу, и рост позитивных оценок, можно предположить, что с течением времени субъекты, вовлеченные в процессы управления, осваивают новые правила, регулирующие их деятельность. Растущая поддержка реформы объясняется также частичной трансформацией институциональной модели местного самоуправления, произошедшей в результа-

Таблица 1

Влияние реформы на работу органов МСУ, %

Влияние реформы	Поселенческие органы МСУ	Районные органы МСУ
Осложнила решение вопросов местного значения	33	29
Облегчила решение вопросов местного значения	26	36
Все осталось без изменений	41	35

Таблица 2

Воздействие реформы на социальную сферу села, в %

Экспертные оценки	Год		
	2007	2008	2010
Реформа способствует решению основных проблем	10	8	19
Лишь усугубила проблемы	44	32	28
Никак не повлияла	28	40	39
Затрудняюсь ответить	18	20	24

те ее внедрения путем «подгонки» новых норм под конкретные нужды, условия и традиции.

При анализе модели местного самоуправления, сформировавшейся в результате муниципальной реформы, можно выделить основные факторы, определяющие специфику формирующейся в реальности новой институциональной модели местного самоуправления.

Первая группа факторов включает комплекс формально-юридических оснований, обеспечивающих функционирование местного самоуправления – это нормативная база, состоящая из законодательных норм и подзаконных актов. В этом аспекте целенаправленное изменение основ деятельности местного самоуправления дает определенные результаты.

Вторая группа факторов включает реально сложившиеся механизмы согласования интересов структур, связанных с местным самоуправлением посредством горизонтальных и вертикальных связей, разрешения вопросов о разграничении полномочий, конфликтов и споров между сторонами. Сложилась система неформальных правил взаимодействия муниципальных и государственных органов власти различных уровней, дополняющая или даже отменяющая некоторые положения существующего законодательства. Основным фактором, форсирующим активность по корректировке неформальных и формальных правил, является ресурсная недостаточность (в том числе слабость кадрового потенциала) муниципальных образований, что приводит к зависимости от вышестоящих управленческих структур (особенно региональных), продолжающих выполнять некоторые организующие и координирующие функции, в том числе по причине слабости (ресурса) нижнего уровня управления. Таким образом,

важным элементом сформировавшейся в результате реформ модели самоуправления является сохранение принципа централизации управления, преобладания значения вертикальной связи в функционировании этого института. Проявления указанных тенденций многообразны: от формирования «сверху» планов социально-экономического развития локальных общностей и перспектив деятельности поселенческих администраций (отдаленно напоминающих социалистическое планирование советской эпохи), контроля за работой местных органов власти (осуществляющегося как в рамках правового поля, так и с помощью неформальных механизмов «опеки»), вплоть до воздействия на процесс формирования состава органов власти, их иерархии, – как на районном уровне, где в качестве проводников влияния выступают государственные (региональные) органы власти, так и на уровне поселений, где в качестве субъектов более высокого управленческого уровня выступают государственные структуры и районные администрации.

Это воздействие, иногда приводящее к нарушению основополагающего принципа выборности глав муниципальных образований, нельзя однозначно считать отрицательным явлением, хотя вмешательство государственной власти в столь важные вопросы деятельности самоуправления в корне противоречит политическому пониманию сущности самоуправления.

В ходе интервьюирования представителей сельских администраций в Новосибирской области в 2010 г. был зафиксирован целый круг проблем, связанных с отсутствием профессиональной подготовки у ряда глав поселенческих администраций и претендентов на выборные должности. Эти проблемы особенно обострились после реорганизации МСУ, вследствие чего под со-

мнение ставится сама правильность двухуровневой организации самоуправления и обосновывается необходимость вмешательства, контроля вышестоящих органов за результатами местных выборов. Также получает все большее признание идея необходимости законодательного закрепления минимальных квалификационных требований к претендентам на выборные должности руководителей муниципальных образований. Законодательство о местном самоуправлении, регулирующие вопросы избрания глав местных администраций, фактически дублирует правовые нормы, регламентирующие занятие выборных должностей в органах государственной власти, также не выдвигающие какие-либо профессионально-квалификационные требования к претендентам. Это законодательное умолчание предполагает наличие у широких масс населения определенного уровня политической культуры, отсутствие которой могло бы препятствовать избранию лиц, не способных исполнять свои полномочия. Но оно оказывается не совсем оправданным в случае местной власти, особенно в ситуации «кадрового голода» и социального неблагополучия, характерной для «глубинки» и сельских поселений, в ситуации отсутствия какого-либо кадрового управленческого резерва, когда большую часть значимых должностей занимают люди, получившие образование еще в «советское время».

В результате описанных выше процессов адаптации формальной модели к условиям социальной среды происходит существенная трансформация самого представления о сущности местного самоуправления как публично-правового субъекта, о его месте в системе разделения властей, возможностях и ограничениях этого института в целом и отдельных его элементов.

У представителей управленческих и бизнес-элит, непосредственно имеющих дело с муниципальной реформой, вызывают сомнения основные принципы, на которых строится новая модель организации местной власти. Во-первых, это относится к необходимости последовательного воплощения двухуровневой (район – поселение) организации МСУ. Введение двухуровневой системы местного самоуправления оставило без ответа целый круг вопросов, касающихся взаимодействия между двумя этими уровнями. Результаты исследований, проводимых на территории Новосибирской области с 2007 г., отчетливо демонстрируют, что двухуровневая схема взаимоотношений на проверку оказалась достаточно сложной, в 2010 г. 38 % респондентов были убеждены в целесообразности ограничения местного самоуправления только уровнем района (в 2008 г. такое мнение поддерживало 27 % респондентов).

У лиц, столкнувшихся с практическими сложностями реорганизации, сомнения вызывают и основные принципы, на которых строится новая модель местного самоуправления. Анализ социологических данных показывает, что представители управленческих и бизнес-элит в целом не принимают конституционную идею разделения государственной и муниципальной власти, достаточно последовательно воплощенную в ФЗ № 131 (табл. 3). Большинство респондентов полагают, что местные органы власти должны быть подчинены центральным государственным органам, обладая, тем не менее, частичной свободой в своей деятельности. Эти данные коррелируют с зафиксированной в результате всероссийских опросов ВЦИОМ структурой массовых представлений о самоуправлении [Бызов, 2009]. В сознании населения продолжает существовать

Таблица 3

## Представления о месте самоуправления в системе власти

Предпочтительные принципы взаимодействия государственной и муниципальной властей	Данные 2008 г.	Данные 2009 г.
Взаимная независимость, недопустимость контроля со стороны центральных властей	26	29
Полная подчиненность местных органов власти центральным	18	23
Частичная подчиненность	56	48

устойчивый стереотип, согласно которому местное самоуправление – это продолжение или низшее звено федеральной вертикали власти. Большая часть населения страны (46 %) отождествляет местное самоуправление с «представительством государства на местах, предназначенное для исполнения распоряжений государственной власти».

Итак, исследование реальных практик функционирования органов МСУ в новых условиях, результатом которых выступает реальная модель самоуправления, показывает, что процесс реформирования еще далек от завершения. Формирующиеся муниципальные модели имеют характер синтезного образования, совмещающего комплекс формальных инновационных норм, механизмы решения вопросов местного значения в рамках существующих традиций управления (общероссийских, региональных, локальных) и элементы, сформировавшиеся в ходе «подгонки» унифицированных правил под специфику конкретных условий. Анализ сложившейся в результате муниципальной реформы реальной модели самоуправления показывает, что формально утверждаемая модель организации местной власти получила лишь частичное внедрение, а целена-

правленная деятельность государственных органов и местных властей зачастую направлена на минимизацию правоприменительного эффекта законодательных норм, прямое действие которых может оказать деструктивное воздействие на жизнь локальных элементов социума.

### Список литературы

*Зазулина М. Р., Самсонов В. В.* Коллизии реформирования местного самоуправления на селе: опыт экспертного опроса // Социол. исследования. 2010. № 2. С. 38–44.

*Бызов Л. Г.* Представления россиян о местном самоуправлении // Мониторинг общественного мнения. 2009. № 1 (89). С. 4–25.

*Токвиль А.* Демократия в Америке. М., 1992.

*Faguet J. P.* The Role of Civil Society in the Local Government Process. Columbia University, 2004.

*Tausz K.* Impact of Decentralization on Social Policy. Budapest, 2002.

*Материал поступил в редколлегию 02.12.2010*

**M. R. Zazulina**

### **AFTER REFORM: MODERN REALITIES OF RUSSIAN SELF-GOVERNMENT**

The paper describes a results-based monitoring of transformation processes of local government in the Novosibirsk oblast. It analyzes the preliminary results of municipal reform and the mechanism of transformation of the normative model of local government in the course of its implementation. The transformation process in the Novosibirsk oblast, which was experimental and by a few years preceded transformations in the other subjects of the Russian Federation, is now near completion. This research of social consequences and problem situations arising during the reform of the regional self-government helps to estimate the prospects for the whole country, as well as restrictions on transformations.

*Keywords:* local government, social practices, social reform, self-government, local authorities, local government models, personnel pool.