
ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПОСТРОЕНИЯ ВЕРТИКАЛИ ВЛАСТИ

В.В. Казаков

Академия бюджета и казначейства
Министерство финансов Российской Федерации
Настасьинский пер., 3, корп. 2, Москва, Россия, 127006

В статье рассматриваются перспективы развития института местного самоуправления в условиях завершения муниципальной реформы, анализируются слабые места проведенных преобразований в системе местного самоуправления. Особое внимание уделяется вопросам возможной отмены выборности глав муниципальных образований.

Ключевые слова: местное самоуправление, вертикаль власти, выборы.

Проблемам местного самоуправления в нашей стране зачастую не уделяется должного внимания в связи с тем, что этот уровень власти, не отвечающий за постановку и решение глобальных стратегических задач, представляется многим малозначимым. Вместе с тем местное самоуправление, являясь нижним властным уровнем, выступает в качестве фундамента всей структуры общественно-властных отношений. Вследствие этого пускать на самотек все связанные с ним процессы и, в первую очередь, процессы преобразования и видоизменения этого института нельзя.

В этой связи необходимо отметить предлагаемые в последнее время нововведения, нацеленные на частичную трансформацию конституционных принципов местного самоуправления. В первую очередь, речь идет о президентском законопроекте, посвященном процедуре отставки глав муниципальных образований, а также об очередной фазе обсуждения вопроса об отмене их выборности. Указанные предложения по времени совпали с началом последней стадии реформы местного самоуправления, так как с нынешнего года полностью вступил в силу Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

После отмены губернаторских выборов вопрос о назначаемости и глав муниципальных образований сегодня вновь, как и три года назад, актуален. В 2006 г. инициативы по отмене выборности мэров встретили значительное противодействие общественности, тем не менее, идея о завершении строительства всеобъемлющей властной вертикали через включение в нее назначаемых глав муниципальных образований до сих пор не изжила себя.

В начале 2009 г. эта тема с новой силой обсуждалась в высших эшелонах власти. Так, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству Л. Белов, предлагая распространить практику назначения и на мэров, высказывает мысль, что «порядок избрания градоначальников не стыкуется с существующей вертикалью власти. Политика должна проводиться людьми одинаковых взглядов» [1. С. 6]. В. Гусев считает, что «руководитель ре-

гиона и мэр должны быть людьми одной команды, между ними не должно быть противоречий, они должны решать вопросы с одних позиций, а этого можно добиться только с помощью процедуры назначения» [4]. Подобные высказывания говорят о давнем и болезненном желании власти полномасштабно унифицировать себя на всех уровнях (в данном случае, даже на том уровне, который по Конституции России дистанцирован от власти государственной).

Как уже говорилось выше, апологеты «всеобщей назначаемости» обосновывают свое мнение тем, что в настоящее время порядок избрания градоначальников не стыкуется с существующей вертикалью власти. Нет сомнения, что связка единомышленников «губернатор — мэр» выглядит очень перспективно, особенно на фоне продолжающегося экономического кризиса, который ставит перед властными органами всех уровней предельно сложные задачи. Однако не стоит при этом забывать, что подчас тактические задачи целого и части могут кардинально различаться. Это, в свою очередь, может повлечь конфликт интересов губернатора и мэра. В этом случае градоначальник будет стоять перед дилеммой: либо отстаивать интересы жителей муниципального образования, что приведет к столкновениям с главой региона, либо занять позицию губернатора и отступить от своей центральной обязанности — удовлетворения потребностей населения города. Все это особенно важно ввиду масштабности задач для крупных населенных пунктов и, особенно, столиц субъектов Федерации, а именно на них, в первую очередь, и «покушаются» лоббисты идеи назначаемости глав муниципальных образований.

Таким образом, как представляется, отмена выборности мэров может привести к следующим отрицательным последствиям:

- ослаблению самостоятельности муниципальных элит;
- увеличению времени реакции органов местного самоуправления на изменяющиеся политико-экономические условия;
- политическому застою в региональном масштабе;
- уменьшению качественных и количественных показателей ротации управленческих кадров;
- дальнейшей бюрократизации властных структур на самом низшем уровне;
- усилению недоверия власти со стороны населения;
- усилению коррумпированности органов местного самоуправления и др.

Помимо чисто утилитарных недостатков, отмена выборности глав местного самоуправления, на наш взгляд, несет в себе деструктивный заряд, способный нанести удар конституционному строю российского государства. Такое мнение подтверждает основной акт, регламентирующий основы муниципального уровня власти в государстве — Европейская Хартия местного самоуправления, подписанная и ратифицированная Российской Федерацией. В ней, с одной стороны, говорится, что местное самоуправление является одной из главных основ любого демократического строя, с другой — Хартия недвусмысленно оговаривает самостоятельность муниципальных властных органов в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций, что, несомненно, не может быть достигнуто в случае назначаемости главы местной администрации. С этой точки зрения, отмена выборности нанесет вред основам демократии в России.

Еще одно начинание, относящееся к сфере реформирования местного самоуправления, заключается в следующем: в начале 2009 г. Президент Д.А. Медведев внес в Государственную Думу законопроект (1), позволяющий инициировать отставку главы муниципального образования. Причем начать эту процедуру могут как депутаты местного представительного органа, так и губернатор, а приниматься решение будет двумя третями голосов депутатов муниципального совета. Эту идею, без сомнения, стоит признать логичной и справедливой, поскольку она позволяет осуществлять за главой муниципалитета всемерный контроль, основанный на законодательно прописанном праве отзыва. Подобная мера в потенциале способна сделать работу градоначальников более эффективной.

Оснований для увольнения мэра станет больше, нежели было, согласно прежней редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. Среди них стоит выделить следующие: неисполнение главой города от трех месяцев и более полномочий местного и государственного значения, а также ряд нарушений, за которые по прежнему закону временно вводили внешнее управление, в том числе решение либо бездействие главы, в результате которых невозможно сформировать муниципальные органы власти; задолженность по долгovým или бюджетным обязательствам, превышающая 40% ассигнований; нецелевое использование бюджетных средств (по решению суда).

Законопроект предполагает необходимость заблаговременного уведомления главы муниципального образования о дате и месте проведения заседания, кроме того, ему должна быть предоставлена возможность дать депутатам объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для удаления его в отставку. Если инициатива будет отклонена, то вопрос об удалении в отставку главы муниципального образования может быть вынесен на повторное рассмотрение не ранее чем через месяц со дня проведения заседания, на котором рассматривался этот вопрос.

Помимо этого, главы муниципального образования и главы местной администрации будут обязаны докладывать местным представительным органам власти о результатах их деятельности, в том числе о решении вопросов, поставленных местными депутатами.

Указанный законопроект направлен на реализацию положений, озвученных в Послании Президента Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г. Тогда Д.А. Медведев предложил наделить представительные органы местного самоуправления механизмами более действенного контроля и отстранения от должности руководителей муниципалитетов. По мнению Президента России, «вопрос повышения ответственности муниципальных начальников за качество и результаты их работы давно назрел» [2. С. 3].

Это положение, правильное по своей сути, может, однако, не привести к желаемому увеличению эффективности работы глав муниципалитетов. Понимая это, Президент в своем обращении к Федеральному Собранию подчеркивал, что «наделение представительных органов местного самоуправления столь серьезными полномочиями предполагает, в свою очередь, и повышение требований к качеству

их собственной работы. Нужно, чтобы они избирались при самом активном участии как политических, так и неполитических объединений местных жителей — правозащитных, добровольческих, благотворительных и просветительских» [2. С. 3—4].

Отметим, однако, что сегодня большинство общероссийских политических партий, даже имеющих фракции в Государственной Думе, и общественных организаций крайне слабо представлены в муниципальных представительных органах. Большинство и представительных, и исполнительных органов местного самоуправления подконтрольно одной партии — «Единой России», что существенно обедняет нормотворчество на муниципальном уровне, сужает вариативность принимаемых на местах решений и, в конечном счете, может привести к тому, что положения будущего закона не достигнут декларируемой цели.

Возвращаясь к вопросу о попытках власти встроить институт местного самоуправления в глобальную макроуровневую вертикаль, необходимо отметить, что и новый законопроект и, тем более, предложения об отказе от выборности мэров так или иначе продолжают тенденции централизации. Вообще, проблема политического контроля на муниципальном уровне представляется одной из задач, до сих пор не решенных властью. В центре этой проблемы стоит высокая степень автономности глав крупных городов. В 1990-е годы Кремль активно использовал «противоречия между региональной и местной властью, как правило, применяя последнюю в качестве противовеса часто неподконтрольным губернаторам» [3]. В начале 2000-х гг., на первом этапе построения властной вертикали, центр предпочитал держаться в стороне от подобных конфликтов.

Сегодня, после проведения ряда узловых политических реформ, местный уровень стал единственным, доступным для политиков и бизнесменов, не входящих в структуры «партии власти», для получения доступа к управлению. Используя единственно возможный электоральный путь, такие люди приходили к этой цели самостоятельно, подчас вопреки воле «Единой России». Естественно, «партии власти» трудно встроить подобных мэров, обладающих собственными политическими и, зачастую, финансовыми ресурсами, в существующую вертикаль.

Более того, весомость мандата мэра сегодня становится еще более ощутимой в связи с тем, что реформа Совета Федерации предполагает, что с 2011 г. в верхнюю палату смогут входить, в том числе, и депутаты местных представительных органов власти, что делает вопрос об их лояльности значимым и для федерального уровня.

Однако наиболее вероятным аргументом, объясняющим стремление Центра трансформировать институт местного самоуправления, видится желание властной элиты обеспечить свое политическое долголетие. Так как это может быть достигнуто лишь посредством выборов первого уровня — президентских и парламентских — победа на них представляется весьма значимым побудительным мотивом. А, как известно из электоральной практики последних лет, мэры-«единороссы», наравне с губернаторами, были локомотивами избирательных кампаний своей партии и, следовательно, ответственными за итоги выборов.

Таким образом, большинство начинаний последнего времени, направленных на видоизменение муниципального уровня власти, устремлено на формирование единой вертикали или некоего «властного кольца», при котором Центр фактически назначает губернаторов и контролирует регионы, а губернаторы, в свою очередь, имеют возможность опосредованного назначения глав муниципальных образований и давления на них, мэры же ответственны за результативность политики Центра на президентских и парламентских выборах.

Все вышеобозначенные моменты делают понятными желание федеральной власти трансформировать институт местного самоуправления в том направлении, которое будет удовлетворять планам Кремля по построению управляемой из Центра единой внеуровневой вертикали.

ПРИМЕЧАНИЕ

- (1) В качестве поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ЛИТЕРАТУРА

- [1] В Совете Федерации считают, что мэров надо не выбирать, а назначать // Российская газета. — 2009. — 30 января.
[2] *Медведев Д.А.* Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета — Неделя. — 2008. — 6 ноября.
[3] *Становая Т.* Местное самоуправление встраивается в вертикаль // <http://www.politcom.ru>
[4] *Федосеев Р.* Назначаемость была бы трагедией // Взгляд. — 2009. — 18 марта.

TRANSFORMATION OF INSTITUTE OF LOCAL SELF-MANAGEMENT IN CONDITIONS OF CONSTRUCTION OF VERTICAL OF POWER

V.V. Kazakov

Academy of the Budget and Treasury under the Ministry of Finance
Nastas'inskiy per., 3/2, Moscow, Russia, 127006

The article is devoted to the analysis of the prospects of development of institute of local self-management in conditions of finishing of municipal reform. The weak spots of the carried out transformations in the system of local self-management are analyzed. The special attention is given to the question of possible cancellation of electiveness of the heads of municipal bodies.

Key words: local self-management, vertical of power, elections.