

**Местное самоуправление и власть:  
инновационные инструменты взаимодействия  
Local Governance and the power:  
innovative instruments for interaction**

*Ильин Алексей Юрьевич, кандидат исторических наук, профессор  
Первый Тамбовский филиал Российской Академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте Российской Федерации  
Ilyin, Alexey Y., candidate of historical Sciences, professor  
The First Tambov branch of the Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public Administration.  
E-mail: [info@tfrane.ru](mailto:info@tfrane.ru)*

УДК 323.2  
ББК 66.3  
И46

*В статье рассмотрены особенности политических, институциональных механизмов, находящихся в распоряжении местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** Местное самоуправление, власть: инновации, политические инструменты, взаимодействие

*The article describes the features of political, institutional mechanisms at the disposal of local government*

**Keywords:** local government, the power, innovation, policy instruments, interaction.

В основу российской политической системы положена трехуровневая иерархия публичной власти. Причем третий уровень по Основному закону Российской Федерации обладает самостоятельностью и не входит в систему органов государственной власти.<sup>1</sup> По мнению экспертов из числа научного сообщества и современных политиков характер и направленность становления российского местного самоуправления на современном этапе обусловлены решением принципиального вопроса: намереваемся ли мы в ходе модернизации сформировать местную власть в соответствии с тем, как она определена в Основном Законе страны, или же наша задача – легитимировать, в том числе при помощи науки, фактически достигнутый уровень общественной самоорганизации.<sup>2</sup>

Актуальность обращения к проблемам инновационных инструментов взаимодействия местного самоуправления и власти диктуется также тем, что до сих пор не вполне сформулирована политическая концепция формирования современного российского местного самоуправления. Нельзя не согласиться с мнением, согласно которому «в течение последнего

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации. Ст.12. // Официальный сайт компании "Консультант Плюс". URL: <http://www.consultant.ru/popular/cons> (дата обращения 16.04.2012).

<sup>2</sup> Крупнина Е.А. Местное самоуправление Современной России в контексте политического реформирования 1993-2009 годов. Автореф. дис...канд. полит. наук. Саратов, 2010.

десятилетия научная наработка базовых представлений о перспективах и механике построения гражданского общества в России не слишком продвинулась вперед».<sup>3</sup> А оценки причин неудач с гражданским строительством и сегодня устойчиво колеблются в спектре от признания изначально плохим либерального плана строительства гражданских отношений до признания исконной несовместимости основ российского государства и общества с принципами и институтами либеральной демократии.<sup>4</sup> Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Сергей Евгеньевич Нарышкин, выступая в День российской науки, сделал акцент на практической направленности деятельности российского парламента по дальнейшему развитию местного самоуправления в России: «Впереди у нас обсуждение в Государственной Думе пакета законопроектов, внесенных Президентом, направленных на развитие политической системы. Мы, конечно, будем обсуждать такие темы, как децентрализация власти, развитие самостоятельности, в том числе и финансовой, регионов и муниципальных образований, развитие институтов государства и многие другие вопросы».<sup>5</sup>

Основными механизмами обеспечения местным самоуправлением самостоятельности решения населением вопросов местного значения, как нам известно, являются экономические, социальные и политические.

Основная особенность политико-экономических механизмов, находящихся в распоряжении местного самоуправления, заключается в удовлетворении растущих потребностей населения в условиях ограниченности ресурсов. Ни для кого не является секретом, что бюджет большинства муниципальных образований не покрывает даже расходы на исполнение всех полномочий, определенных 131-м законом.<sup>6</sup> На развитие почти ничего не остается. Как следствие ярким примером тому явились колоссальные очереди в детские сады в большинстве городов страны. Все последние годы приходилось уплотнять группы в дошкольных учреждениях и как-то выкручиваться, пока проблема не выплеснулась за пределы конкретных муниципалитетов и не превратилась в общегосударственную.

Основным механизмом преодоления негативных последствий ограниченности ресурсов, связанных с межбюджетными отношениями

---

<sup>3</sup> Шестов Н.И. Гражданское общество: почему не сложилась единая концепция? // Политико-правовые основы предпринимательства в России. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию юридического факультета Саратовского университета. 2-3 июля 2007 года. Саратов, Изд-во СГУ. 2008. С.234.

<sup>4</sup> См.: Андропова И.В. Политико-правовые и социокультурные условия становления гражданского общества в современной России. Саратов, 2004.

<sup>5</sup> РФ сегодня. Журнал, № 7, апрель 2012. URL: <http://www.russia-today.ru/direct-speech/narishkin-zitata.html> (дата обращения 16.04.2012).

<sup>6</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011, с изм. от 07.12.2011) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступающими в силу с 05.01.2012). URL: <http://www.consultant.ru/popular/cons> (дата обращения 16.04.2012).

является планирование. Вспомним начало века. С переводом экономики на рыночные рельсы вопросы планирования развития городов и поселений практически не осуществлялось. Бюджеты принимались на год. Если, что и продолжалось, то по инерции. При чем акцентуация на решении конкретных вопросов местного значения привела к тому, что в начале XXI в. программы стали, как правило, узкопрофильные. В итоге стало очевидно, что эффективно двигаться вперед так дальше невозможно. Города и поселения вновь встали перед необходимостью разрабатывать генеральные планы, составлять схемы территориального развития.

Инновационным шагом вперед стала, с одной стороны, комплексность программирования решения задач, например, программа социального развития вбирает в себя все, что касается социальной сферы - образование, здравоохранение, культуру, библиотечную систему и так далее. Она же предусматривает подготовку кадров, модернизацию, строительство новых объектов. С другой стороны, бюджет, генплан становятся инструментом влияния муниципалитета на бизнес и общество. Для примера, практически в каждом городе действуют советы по малому и среднему предпринимательству, создаются фонды и работают программы по его поддержке. Создание новых предприятий выгодно муниципалитетам, потому что это - трудоустройство жителей, развитие экономики города, расширение налоговой базы. Долгосрочные программы развития и генеральный план дают бизнесу четкое понимание, как будет развиваться поселенческая территория (например, город), какие трудовые и инфраструктурные ресурсы будут востребованы в перспективе, замечу, что это также не маловажно для развития системы профессионального образования и повышения ее эффективности в современных условиях.

Важным условием успешности преодоления негативных последствий ограниченности местных ресурсов, выступает состояние социальной инфраструктуры и человеческого потенциала. В России отмечается рост среднего класса, готового вкладывать свои деньги в более качественное обслуживание, в лучшее жилье, в более высокие страховые гарантии.<sup>7</sup> В 1998-м году средний класс составлял от 5 до 10 процентов населения – меньше, чем в позднем СССР. Сейчас средний класс по разным оценкам составляет от 20 до 30 процентов населения. Это люди, доходы которых более чем втрое превышают средний заработок 1990 года.<sup>8</sup> Это люди с доходами, которые позволяют в достаточно широких пределах выбирать – потратить или сберечь, что купить и как именно отдыхать. Они могут

---

<sup>7</sup> Путин В.В. О наших экономических задачах// «Ведомости» от 30.01.2012/ №15 (3029) URL: [http://www.vedomosti.ru/politics/news/1488145/o\\_nashih\\_ekonomicheskikh\\_zadachah](http://www.vedomosti.ru/politics/news/1488145/o_nashih_ekonomicheskikh_zadachah) (дата обращения 16.04.2012).

<sup>8</sup> Путин В.В. Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить// Опубликовано в газете "Известия" от 16 января 2012 г. URL:<http://izvestia.ru/news/511884> (дата обращения 16.04.2012).

выбирать такую работу, которая им нравится, у них есть определенные накопления. Это люди требующие возможностей в самореализации. А как отметил Путин В.В.: «Обновленная экономика должна дать перспективу реализации каждому – и предпринимателям, и работникам бюджетной сферы, инженерам и квалифицированным рабочим. В этом – смысл социального измерения экономики».<sup>9</sup>

Процессы формирования среднего класса, собственника, сегодня определяют вектор направленности социальных, ресурсных и политических трансформаций самоуправления. Имея в управлении собственность, средний класс выступил, как отмечает «Центр стратегических разработок» (ЦСР), с требованием равных правил игры, требованием правового государства. Это ярко проявилось в крупных городах в период последнего избирательного цикла. Однако доминирующая экономическая мотивация для провинции и столичного региона разная,<sup>10</sup> особенно в оценках справедливости. Социологи показывают, что есть два оппозиционных социальных полюса. Периферийное, провинциальное население понимает равенство, прежде всего как равенство в распределении доходов. Людей в городах это категорически не устраивает. Там раза в два выше доля респондентов, которые считают, что равенство - это, прежде всего равенство возможностей и равенство перед законом.<sup>11</sup>

Мы все прекрасно понимаем, что средний класс должен расти и дальше и в ближайшей перспективе стать социальным большинством в нашем обществе. Поэтому восприятие социальной справедливости как идеологии социальной политики будет выражаться, в первую очередь, не в усилении системы государственного перераспределения, благотворительности и увеличении количества льгот, а в создании условий для самореализации трудоспособного населения, на котором зиждется благополучие всех жителей каждого муниципалитета и региона в целом. Сейчас все понимания справедливости объединяет недовольство бюрократией. А дальше неизбежно их размежевание на почве откровенно антагонистических экономических интересов. Поэтому в ближайшее время многократно будет возрастать политическая роль таких социальных механизмов местного самоуправления как публичные слушания бюджетов, общественные обсуждения генеральных планов развития территорий, деятельность товариществ собственников жилья, территориального общественного самоуправления и т.п.

---

<sup>9</sup> Путин В.В. О наших экономических задачах// «Ведомости» от 30.01.2012/ №15 (3029) URL: [http://www.vedomosti.ru/politics/news/1488145/o\\_nashih\\_ekonomicheskikh\\_zadachah](http://www.vedomosti.ru/politics/news/1488145/o_nashih_ekonomicheskikh_zadachah) (дата обращения 16.04.2012).

<sup>10</sup> Михаил Дмитриев: «Средний класс требует равных правил игры»// Центр стратегических разработок (ЦСР). URL: [http://www.csr.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=358%3A-l-r&catid=39%3A2009-03-18-14-34-25&Itemid=192&lang=ru](http://www.csr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=358%3A-l-r&catid=39%3A2009-03-18-14-34-25&Itemid=192&lang=ru) (дата обращения 16.04.2012).

<sup>11</sup> Тихонова Н. Е. Динамика нормативно-ценностных систем россиян и перспективы модернизационного проекта// Вестник Института социологии РАН. 2011. № 3. С. 10-27.

Усложняющим фактором решения проблем задач комплексного развития местного самоуправления в России является чехарда с полномочиями - то спустят сверху, то заберут. Например, сегодня охрану здоровья забрали у муниципалитетов и со всей материальной базой передали на региональный уровень. Серьезность политических проблем нашла свое выражение в поручениях Президента страны о разработке новой концепции разграничения сфер ответственности трех уровней публичной власти. Предполагается, что на места будет делегировано больше государственных обязательств.

По мнению Заместителя Председателя Правительства Козака Д.Н. сегодня значительное число властных полномочий, в первую очередь контрольно-надзорных, оказывающих существенное влияние на социально-экономические процессы в регионах, на инвестиционный климат, по-прежнему осуществляется территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. Численность этих органов превышает сегодня как численность служащих региональных органов власти, так и численность муниципальных, а количество их в территориальных структурах федеральных органов власти различной ведомственной принадлежности сегодня составляет 2700 по стране в целом или от 30 до 40 – в различных субъектах Российской Федерации.

Поэтому предлагается передать более 100 полномочий на региональный уровень, осуществляемых более 220 тысячами федеральных служащих в 18 министерствах и ведомствах. Территориальные органы восьми ведомств предлагается передать в ведение субъектов Российской Федерации. По предварительным расчётам, ежегодные расходы федерального бюджета только на денежное содержание этих служащих составляют 67,5 миллиарда рублей.<sup>12</sup>

Государственный Совет считает, что руководители регионов, обладая необходимой политической ответственностью, административными и политическими рычагами, гораздо эффективнее могут выполнить федеральную функцию и организовать её исполнение, чем руководитель любого территориального органа, который подобран по разным критериям, оценкам.

Однако камнем преткновения предполагаемого политического реформирования является бюджетная обеспеченность полномочий муниципалитетов. Поэтому в начале апреля в ходе встречи с представителями регионов главе государства предложили ввести единый день голосования для выборов руководителей различного уровня, в том

---

<sup>12</sup> Козак Д.Н. Выступление на заседании Государственного совета по вопросам перераспределения полномочий между федеральными и региональными органами власти, совершенствованию межбюджетных отношений. 26 декабря 2011 года. Москва, Кремль. URL: <http://президент.рф/news/14139> (дата обращения 19.04.2012).

числе - руководителей субъектов федерации. Говоря о целесообразности введения единого дня голосования для всех региональных выборов, Президент Российской Федерации на встрече с полномочными представителями Президента в федеральных округах 11 апреля 2012 года отметил, что «в пользу этого – целый ряд факторов и мировой опыт, вопросы экономии бюджетных средств, климатические соображения в нашей стране не на последнем месте. И конечно, в целом страна не должна жить в течение всего года в состоянии предвыборного марафона. Тем более что очевидно, этот предвыборный марафон будет достаточно непростым именно из-за обилия политических сил».<sup>13</sup> Главный аргумент в пользу сентября: если глава региона избирается в октябре или ноябре, то он вынужден работать по решениям и обещаниям, принятым до него, поскольку планы по бюджету на следующий год формируются обычно в сентябре. Руководитель год работает по тем законам, которые без него приняли.

Комментируя ход обсуждения законопроекта возвращающего прямые выборы губернаторов, заместитель спикера Государственной Думы С. Неверов акцентировал внимание на том, что Д. Медведев поддержал идею о муниципальном фильтре при отборе кандидатов в губернаторы. Желаясь баллотироваться на должность главы региона должны будут собрать определенный процент подписей в свою поддержку среди местных депутатов.<sup>14</sup> Одна из поправок, внесенная в президентский законопроект Ульяновской областной Думой, предлагает введение на губернаторских выборах своеобразного муниципального фильтра.<sup>15</sup> 24 апреля Госдума приняла во втором чтении президентский законопроект о выборах губернаторов с поправкой о так называемом муниципальном фильтре. Согласно этой норме, претенденты на пост губернатора должны заручиться поддержкой от 5% до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на выборах глав муниципальных образований субъекта РФ, представляющих не менее трех четвертей муниципальных районов и городских округов региона.

Другим долго обсуждаемым и реализуемым с сильными потугами является вопрос укрупнения состава муниципальных образований. Например, администрация Челябинской области отправила в федеральное правительство, а именно в Минрегионразвития РФ, пакет предложений по коренной реформе местного самоуправления. Суть предложений - упразднить администрации городских поселений, слив их с районными.

---

<sup>13</sup> Встреча Президента Российской Федерации с полномочными представителями Президента в федеральных округах 11 апреля 2012 года. URL: <http://state.kremlin.ru/face/15000> (дата обращения 19.04.2012).

<sup>14</sup> Неверов С. О выборности губернаторов. 06.04.12. // Официальный сайт фракции "ЕДИНАЯ РОССИЯ" в Государственной Думе VI созыва. URL: <http://www.er-duma.ru/video/52600> (дата обращения 19.04.2012).

<sup>15</sup> Слатинов В. Губернаторские выборы – демонтаж всей вертикали власти. URL: <http://www.firstnews.ru/opinions/214184> (дата обращения 19.04.2012).

Таким образом, считают разработчики, чиновные аппараты на местах подвергнутся серьезному сокращению, за счет чего произойдет концентрация ресурсов.<sup>16</sup>

Как отмечалось выше, вектор направленности трансформаций самоуправления определяется в значительной степени процессами формирования среднего класса, собственника. Средний класс – это люди, которые могут выбирать политику. У них, как правило, уровень образования такой, что позволяет осознанно относиться к кандидатам, а не "голосовать сердцем". Средний класс начинает реально формулировать свои запросы в разных направлениях. По мнению В.В. Путина «главная надежда России – это высокий уровень образования населения, и прежде всего – нашей молодёжи». Среди наших граждан в возрасте 25-35 лет высшее образование имеют 57 процентов – такой уровень кроме России отмечен всего в 3 странах мира: в Японии, Южной Корее и Канаде. Взрывной рост образовательных потребностей продолжается: в следующем поколении (15-25 лет) впору говорить о всеобщем высшем образовании – его получает или стремится получить более 80 процентов юношей и девушек.<sup>17</sup>

Говоря о роли системы высшего профессионального образования в развитии инновационных инструментов и механизмов взаимодействия местного самоуправления и власти необходимо отметить, что эта "образовательная революция" кардинально меняет облик российского общества, российской политики и экономики. Даже если в настоящий момент нам вроде и не нужно столько работников с высшим образованием – назад вернуться уже нельзя. Инновационность настоящего момента заключается в том, что не люди должны подстраиваться под существующие структуры политики, экономики и рынка труда, а они под самоорганизацию и самоуправление граждан, должны стать такими, чтобы граждане с высоким уровнем образования, с высоким уровнем запросов могли бы найти себе достойное место. По мнению В.В. Путина основной вызов России заключается в том, что «мы должны научиться использовать "образовательный драйв" молодого поколения, мобилизовать повышенные запросы среднего класса и его готовность нести ответственность за своё благосостояние для обеспечения экономического роста и устойчивого развития страны».

#### **Список литературы:**

1. Андропова И.В. Политико-правовые и социокультурные условия становления гражданского общества в современной России. Саратов, 2004.

---

<sup>16</sup> Золотухина А. Правительство Челябинской области предлагает Путину и Медведеву устроить «муниципальную революцию». Информационное агентство «URA.Ru». URL: <http://www.ura.ru/content/chel/05-04-2012/articles/1036257782.html> (дата обращения 19.04.2012).

<sup>17</sup> Путин В.В. Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить// Опубликовано в газете "Известия" от 16 января 2012 г. URL: <http://izvestia.ru/news/511884> (дата обращения 16.04.2012).

2. Встреча Президента Российской Федерации на с полномочными представителями Президента в федеральных округах 11 апреля 2012 года. URL: <http://state.kremlin.ru/face/15000> (дата обращения 19.04.2012).
3. Золотухина А. Правительство Челябинской области предлагает Путину и Медведеву устроить «муниципальную революцию». Информационное агентство «URA.Ru». URL: <http://www.ura.ru/content/chel/05-04-2012/articles/1036257782.html> (дата обращения 19.04.2012).
4. Козак Д.Н. Выступление на заседании Государственного совета по вопросам перераспределения полномочий между федеральными и региональными органами власти, совершенствованию межбюджетных отношений. 26 декабря 2011 года. Москва, Кремль. URL: <http://президент.рф/news/14139> (дата обращения 19.04.2012).
5. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации. Ст.12. // Официальный сайт компании "Консультант Плюс". URL: <http://www.consultant.ru/popular/cons> (дата обращения 16.04.2012).
6. Крупинина Е.А. Местное самоуправление Современной России в контексте политического реформирования 1993-2009 годов. Автореф. дис...канд. полит. наук. Саратов, 2010.
7. Михаил Дмитриев: «Средний класс требует равных правил игры»// Центр стратегических разработок (ЦСР). URL: [http://www.csr.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=358%3A-l-r&catid=39%3A2009-03-18-14-34-25&Itemid=192&lang=ru](http://www.csr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=358%3A-l-r&catid=39%3A2009-03-18-14-34-25&Itemid=192&lang=ru) (дата обращения 16.04.2012).
8. Неверов С. О выборности губернаторов. 06.04.12. // Официальный сайт фракции "ЕДИНАЯ РОССИЯ" в Государственной Думе VI созыва. URL: <http://www.er-duma.ru/video/52600> (дата обращения 19.04.2012).
9. Путин В.В. О наших экономических задачах// «Ведомости» от 30.01.2012/ №15 (3029) URL: [http://www.vedomosti.ru/politics/news/1488145/o\\_nashih\\_ekonomicheskikh\\_zadachah](http://www.vedomosti.ru/politics/news/1488145/o_nashih_ekonomicheskikh_zadachah) (дата обращения 16.04.2012).
10. Путин В.В. Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить// Опубликовано в газете "Известия" от 16 января 2012 г. URL:<http://izvestia.ru/news/511884> (дата обращения 16.04.2012).
11. РФ сегодня. Журнал, № 7, апрель 2012. URL: <http://www.russia-today.ru/direct-speech/narishkin-zitata.html> (дата обращения 16.04.2012).
12. Слатинов В. Губернаторские выборы – демонтаж всей вертикали власти. URL: <http://www.firstnews.ru/opinions/214184> (дата обращения 19.04.2012).
13. Тихонова Н. Е. Динамика нормативно–ценностных систем россиян и перспективы модернизационного проекта// Вестник Института социологии РАН. 2011. № 3. С. 10-27.
14. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011, с изм. от 07.12.2011) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступающими в силу с 05.01.2012). URL: <http://www.consultant.ru/popular/cons> (дата обращения 16.04.2012).
15. Шестов Н.И. Гражданское общество: почему не сложилась единая концепция? // Политико-правовые основы предпринимательства в России. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию юридического факультета Саратовского университета. 2-3 июля 2007 года. Саратов, Изд-во СГУ. 2008. С.234.