

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ М. В. ЛОМОНОСОВА

ФАКУЛЬТЕТ ЖУРНАЛИСТИКИ

КАФЕДРА ПЕРИОДИЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ

**И.М. Дзялошинский**

# **РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА и СМИ**

*Учебное пособие по спецкурсу для студентов  
газетного отделения*

Москва  
2003

## Понятие «регион». Взаимоотношение центров и регионов

Понятие «регион» и производные от него словосочетания используются чрезвычайно активно, хотя редко кто утруждает себя предъявлением более или менее ясного определения сути этой категории. Чаще всего выделяют политико-административное содержание этого понятия, то есть регион просто отождествляют с территорией (областью, краем). С другой стороны, встречаются утверждения, что регион – понятие, не предполагающее фиксированного территориального масштаба, поскольку регионами называют и территории, принадлежащие нескольким субъектам Федерации и даже федеральным округам или административно очерченным регионам (так называемые мегарегионы), и территории, меньшие по пространственному масштабу, но обладающие существенным значением для жизни людей и страны – так называемые субрегионы (районы, волости, специальные экономические и социокультурные анклавы).

Эти подходы вызывают возражения. Как пишет Л.Г. Олех: «Во-первых, регион – это не только территория, но и население на ней. Во-вторых, регион – это не только ряд административных единиц, которыми являются область и край. Регион – это всевозможные и целесообразные уровни административного деления, обеспечивающие данному социальному организму необходимые для нормального существования и функционирования уровни «самости», самодостаточности. В России это и области, и края, и республики, разные виды автономии. А с выходом в пространство бывшего СССР – это, при определенных условиях, и нынешние суверенные государства, существующие в пространстве СНГ»<sup>1</sup>.

Современная региональная доктрина опирается на факт естественно-природных, экономических, этнокультурных и иных различий территорий. Специфика последних проявляется через ландшафтно-климатические особенности, степень хозяйственной освоенности, отраслевую структуру производства, уровень урбанизации и индустриализации, плотность и этнический состав населения, культуру и др.

В цитируемой работе Л.Г.Олеха регион определяется «как самодостаточный социальный организм, находящийся в единстве со средой, обладающий физико-географическими, культурно-цивилизационными, эколого-экономическими, этнически-историческими, политико-административными и правовыми свойствами и выступающий средством формирования и функционирования федерации»<sup>2</sup>.

Вместе с тем следует отметить, что во всем мире доминирует тенденция постепенного перехода от индустриальных регионов — своего рода ландшафтно-организованных промышленных площадок, опирающихся на каркас из инженерных или называемых еще «жесткими» инфраструктур – к регионам-«средам жизни», в которых качество жизни становится высшей ценностью, а основные социальные процессы протекают по новым инфраструктурам — торговым, информационным, образовательным и т.п. С позиций этого подхода можно выделить естественные регионы, в которых все эти контексты гармонично взаимоувязаны, и искусственные регионы, созданные для решения каких-то внешних, чаще всего экономических или политических, задач и тяготеющих к

---

<sup>1</sup> Олех Л.Г. Философия регионализма. [http://www.philosophy.nsc.ru/life/journals/humscience/1\\_97/sod.htm](http://www.philosophy.nsc.ru/life/journals/humscience/1_97/sod.htm).

<sup>2</sup> Там же.

другим регионам, в которых реализованы родственные социальные или социокультурные модели.

Сейчас эта проблема приобретает новый поворот в связи с необходимостью осмыслить новые аспекты во взаимоотношениях Центра и регионов. В условиях развивающегося российского федерализма регионы во многом самостоятельно определяют темпы и глубину экономических реформ, модели приватизации, социальную политику, формируют собственную законодательную базу. Необходимо, однако, учитывать, что переход к рыночным отношениям несет в себе черты общероссийских закономерностей и противоречий, а в возникновении и практическом разрешении этих противоречий в субъектах федерации имеется существенная специфика, определяемая экономическими особенностями, общественно-государственным устройством, уровнем правового обеспечения рыночных преобразований и регулирования социально-трудовых отношений, ментальностью общества, национальным колоритом.

В условиях России глубинная суть региональной проблематики заключается в поиске ответа на вопрос о стратегиях развития государства. Существуют два ответа на этот вопрос. Первый заключается в утверждении, что развитие может быть только на уровне страны в целом. Там, на федеральном уровне, разрабатываются программы, там разрабатываются глобальные планы и стратегии, а задача региона – найти свое место внутри этих глобальных программ развития. Эту позицию отстаивают федеральные органы власти.

Второй ответ – именно регионы являются субъектами развития. Федеральная власть лишь координирует региональные программы. Но выбор региона в качестве субъекта развития автоматически ставит вопрос о том, что субъектом развития является не только регион, область или республика, но и муниципалитет, и местное самоуправление, и более того – субъектом развития является каждый гражданин. А это значит, что стратегия развития должна существовать и на уровне местного самоуправления, и на уровне муниципалитета крупных городов, и на уровне регионов, бизнеса, некоммерческих организаций, и на уровне федеральной власти. Сторонниками этой позиции являются главы некоторых регионов.

Примиришь эти два подхода чрезвычайно трудно даже теоретически. На практике взаимоотношения между федеральным центром, олицетворяющим Россию в целом, регионами и составляющими их социально-экономическими и культурными единицами носят сложный, зачастую конфликтный характер. Чаще всего мы видим непрерывную борьбу между федеральными органами власти и регионами за право принимать стратегические решения. Одно из главных обвинений, которое регионы предъявляют центру, а местности регионам, – это узурпация власти и ресурсов. Другая региональная проблема связана с противоречиями между этнической и территориальной моделями обустройства регионов в условиях полиэтничного состава населения России. Существование этих противоречий приводит к постоянно ведущемуся торгу между Москвой и субъектами Федерации. В этот торг включается каждый отдельный регион и совокупность регионов (республики, области, края).

Особый интерес проблемы регионалистики приобретают в связи с нарастающими процессами глобализации. Понятно, что современное экономическое пространство любой страны нельзя сводить к ее территориальным границам. Например, транснациональный

капитал США действует во многих странах мира, а значит, экономическое пространство его деятельности шире, чем территория США. Это пространство можно понимать как реальную форму движения национального капитала в пределах национальных границ и вне их, организуемое национальным государством.

В мировом масштабе происходит взаимодействие национальных экономических пространств разных стран. Это проявляется и в целом в мировой экономике, и практически в каждой стране, и в отдельно взятом регионе. Но для государств с трансформационной экономикой, включая и Россию, проблемы имеют двойкий характер. Во-первых, не создается должных условий для привлечения инвесторов, или иначе – не формируется достаточно гибких схем для развития форм функционирования у нас иностранного капитала. И во-вторых, государство не способствует развитию экономического пространства России с ее национальными границами для движения нашего национального капитала.

## **Российский регионализм**

Российский федерализм изначально складывался не только как форма организации межнациональных отношений, но и как форма территориальной организации. К субъектам Федерации были отнесены 21 республика, 6 краев, 49 областей, одна автономная область, 10 автономных округов и 2 города федерального подчинения. Все 89 субъектов Федерации были объявлены Конституцией РФ равноправными. Однако, как отмечено в Конституции РФ, статус республик определялся Конституцией РФ и Конституцией республики, а статус других субъектов — Конституцией РФ и уставами этих субъектов. Кроме того, для разных категорий субъектов РФ различным оказался и порядок решения вопросов о разграничении предметов ведения и полномочий с федеральными органами государственной власти. Более того, в 90-е гг. активно шел процесс наделения большими полномочиями субъектов Федерации, что создавало предпосылки к их обособлению. В связи с тем, что республики представляют национально-государственные образования, их претензии на обособленность нередко приобретают этническую окраску. В тех случаях, когда национальные элиты претендуют на всю полноту власти и большие полномочия, чем это предусмотрено Конституцией РФ, возникает ситуация национально ориентированного сепаратизма.

За годы реформ, особенно после 1991 года, происходил процесс законодательного оформления регионализма. Он не был простым и однозначным, поскольку развивался под воздействием различных политических сил и тенденций, весьма остро конкурирующих друг с другом в навязывании своего видения путей и форм трансформации российского общества с его, по существу, унитарной государственностью и единым бюрократическим центром в качественно иное образование, выстраиваемое по меркам цивилизованного гражданского общества и правового государства.

Стабилизирующим фактором стало подписание в марте 1992 года подавляющим большинством субъектов Российской Федерации Федеративного Договора, разграничившего предметы ведения и полномочия между центральными органами власти и субъектами Федерации (суверенными республиками в составе РФ, краями, областями и городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономными областями и автономными округами). В этом документе зафиксирована формула, согласно которой партнеры по

договору приняли на себя обязательство развивать новые федеративные отношения на основе всестороннего учета интересов всех народов, уважения к их истории и культуре при неприменном осознании и признании государственного единства и территориальной целостности России в качестве своего общего интереса.

Отражение регионализации внутренней политики и законотворчества мы найдем и в ряде других документов и актов самого высокого государственного ранга – от Конституции РФ (ст. 5, 65-79 и др.) до Закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации», «Основ законодательства Российской Федерации о культуре», «О национально-культурной автономии» и др. Все это – несомненное свидетельство особой жизненной значимости данного феномена при осуществлении курса на кардинальное формирование российского общества.

Есть немало подтверждений этому и в сфере практического опыта, что в организационном плане связано с появлением таких политико-экономических и социально-культурных образований, как Союз российских городов, Ассоциация экономического взаимодействия Уральского региона, Сибирское соглашение. Деятельность подобного рода организаций инициирует процессы возвращения исторически сложившимся территориям утраченного ими значения региональных центров политической, экономической и культурной жизни, возобновления и всестороннего развития как местных, так и межрегиональных связей.

### *Экономический аспект регионализма*

Исторически сложившаяся неоднородность социально-экономического пространства России оказывает значительное влияние на функционирование регионов, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований и социально-экономическую политику. Межрегиональная дифференциация усилилась при нарастании кризисных явлений в экономике и переходе к рыночным реформам. Это связано, во-первых, с включением механизма рыночной конкуренции, разделившего регионы по их конкурентным преимуществам и недостаткам; обнаружилась различная адаптация к рынку регионов с разной структурой экономики и разным менталитетом населения и власти. Во-вторых, значительно ослабла регулирующая роль государства, что выразилось в сокращении государственных инвестиций в региональное развитие, отмене большинства региональных экономических и социальных компенсаторов. В-третьих, сказалось фактическое неравенство различных субъектов Российской Федерации в экономических отношениях с центром.

Сопоставление динамики доходной и расходной частей консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации свидетельствует о постоянно растущем количестве регионов, не способных обеспечить свои расходные полномочия не только собственными доходами, но даже и финансовой помощью из федерального бюджета. Понятно, что диспропорции в экономическом развитии территорий существовали, существуют и будут существовать всегда. Но если в какой-то момент они выходят из-под контроля, это означает, что региональная политика дала сбой и требуется пересмотр ее приоритетов и средств реализации. Объективные различия в стартовых условиях для ряда территорий в рыночной ситуации способны приводить к такому уровню неравенства, который по политическим, социальным, экономическим, культурным, этническим и другим соображениям не может быть приемлем для современного государства. И хотя в

экономическом плане российские регионы неодинаковы, в том числе в зависимости от географического расположения субъектов Федерации, Конституция РФ, тем не менее, гарантирует российским гражданам важнейшие права (право на труд, бесплатное образование, отдых), которые должны исполняться в полном объеме независимо от того, где проживает человек – на Крайнем Севере или в ближнем Подмосковье. Чрезмерные различия в условиях жизни населения центра и периферии, различных регионов страны воспринимаются обществом как нарушение принципов социальной справедливости и могут приводить к усилению центробежных тенденций и сепаратизма. Следовательно, пока есть рынок, должна быть и региональная политика компенсирующего характера.

Однако отсутствие четкой позиции государства по вопросам регионального развития приводит к тому, что вновь оживает утопичное представление о возможности возложить эту функцию на так называемую «невидимую руку рынка». Мировой опыт, в свою очередь, убедительно показывает совершенно обратное: рыночные отношения в их чистом виде способны только породить и углублять региональные проблемы. Несмотря на это, в последнее время в различных ветвях власти — как на уровне федерального правительства, так и некоторых субъектов Федерации — приходится наблюдать определенный скепсис относительно возможности и необходимости государственной региональной политики в России. Существует распространенное мнение, что рыночно ориентированной России региональная политика не нужна, как не нужны на государственном уровне и специальные институты, отвечающие за разработку и реализацию этой политики. Считается, что территории должны самостоятельно решать проблемы своего развития, а у государства есть другие заботы и приоритеты, требующие организационной и финансовой поддержки, – например, развитие рыночных инфраструктур и крупного бизнеса или выполнение социальных обязательств перед населением. Не очень слышны и голоса лидеров субъектов Федерации в пользу какой-то новой, кроме распределительной, политики центра в отношении регионов. И это при очевидности ограниченности так называемой модели выравнивания социально-экономического развития административных территорий.

Расформирование в октябре 2001 года Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики и передача его функций ряду других министерств только укрепили позиции скептиков, которые расценили данный шаг как демонстрацию того, что региональная политика для нынешней власти не является ценностью. В контексте же стародавнего конфликта между так называемыми «отраслевиками» и «территориальщиками» это действие рассматривается как очередная победа «отраслевиков» (теперь уже во главе с Минэкономразвития).

### ***Политический аспект регионализма***

Как отмечает М. Афанасьев, «генеральной тенденцией развития российского общества в 90-е годы была *приватизация* социальной мощи распавшейся номенклатуры. Именно приватизация власти и ее ресурсов определяла реальное, а не декларируемое содержание так называемого переходного периода. В результате в России сложился социальный порядок и властвующий слой, которые могут быть определены как *новый патронат*. Сегодня российский постноменклатурный патронат вошел в фазу консервации условий и правил своего социального воспроизводства. Главную интригу политического процесса при этом составляют вполне традиционные для русского порядка колебания

между *централизмом* и *локализацией* власти (терминология классика российской исторической науки Василия Ключевского, примененная им, что характерно, не к удельному периоду, а к самодержавному строю)<sup>3</sup>. В этих условиях общественное содержание сохранившейся с советских времен привычки «ходить на выборы» не всегда отвечает демократическим стандартам. Значительная часть избирателей относится к выборам как к *торгу с начальством*. Тотальная коммерциализация постсоветской жизни на фоне институционального распада и экономического упадка придала электоральной торговле особенно циничные формы.

Хотя, как указывает М. Афанасьев, *торг с начальством* – преобладающая модель электорального поведения, ее проявления заметно различаются в зависимости от уровня выборов. На федеральных выборах определенную самостоятельную роль играют политические ориентации и предпочтения: переживая, хотя и в очень абстрактной, почти метафизической форме, свою сопричастность государству, российский избиратель руководствуется соответственно абстрактными идеологическими соображениями и своим политическим чувством. На местном же уровне выборы напоминают примитивную бартерную сделку по принципу «с паршивой овцы хоть шерсти клок». Другими словами, россияне голосуют за тех, кто может предложить что-то осязаемо выгодное. В результате региональные законодательные собрания состоят почти сплошь из административных начальников и хозяйственных руководителей (как «красных директоров», так и «новых русских»)<sup>4</sup>.

Особым спросом у российских избирателей пользуется, конечно, не разовая подачка, а подлинный социальный патронат. Если русские люди видят перед собой (или верят, будто видят) «отца-командира», они готовы на многое, в том числе на многое закрыть глаза и многое простить.

Все это приводит к тому, что периодически предпринимаемые в центре и на местах попытки политического объединения и оформления элит в политические партии, как правило, терпят крах. Специалисты отмечают, что как общероссийские партии и движения, так и региональные квазипартийные объединения играют весьма скромную роль в политической жизни регионов России. Избранные главы регионов крайне редко выступают на выборах в качестве официальных кандидатов от каких-либо избирательных объединений (хотя заявления о поддержке их кандидатур со стороны различных избирательных объединений, как правило, звучат). В 90-е годы только в 20 из 88 действующих региональных законодательных собраний число партийных депутатов достигало одной трети, и лишь в 7 легислатурах они составляли большинство<sup>5</sup>.

Таким образом, региональные партии в России на поверку оказываются электоральным инструментом (зачастую одноразовым) региональных и городских администраций либо бизнес-групп.

Четко прослеживается и возрастающее влияние финансовых факторов на стратегию и тактику предвыборных действий кандидатов, избирательных объединений и блоков. Этот фактор представляет собой, с одной стороны, существенное условие обеспечения эффективной избирательной кампании, а с другой – порождает новые проблемы, связанные с выяснением законности получения и расходования денежных средств на цели избирательной кампании.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> М. Афанасьев. Политические партии в российских регионах. <http://pubs.carnegie.ru/p&c/Vol5-2000/4/08ma.asp...>

<sup>5</sup> Там же.

Особого внимания заслуживает вопрос об участии избирательных объединений в избирательных кампаниях по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти. Как пишет председатель Центризбиркома РФ А.А. Вешняков, «обращает на себя внимание тот факт, что, несмотря на предоставление Федеральным законом избирательным объединениям дополнительных возможностей участия в формировании избирательных комиссий, выдвижении кандидатов, создании избирательных фондов, проведении предвыборной агитации, осуществлении общественного контроля за ходом голосования и подведением его итогов, тем не менее в большинстве регионов наблюдалась недостаточно высокая их активность»<sup>6</sup>.

В доказательство этого тезиса глава Центризбиркома приводит действительно впечатляющие цифры. В 1998 году правом выдвижения кандидатов обладали 139 общероссийских политических общественных объединений в 17 регионах. Наибольшую активность они проявили при выдвижении кандидатов в депутаты в городе Санкт-Петербурге (19 объединений), Краснодарском крае (14), Республике Тыва и Свердловской области (по 13), Чувашской Республике (10). В остальных случаях этот показатель незначителен.

А какова же результативность «предвыборных хлопот» избирательных объединений? На 717 депутатских мандатов в 1998 году выдвигались более 5,2 тыс. кандидатов, в их числе только 22,5 процента представляли избирательные объединения и блоки. Два года спустя этот показатель сократился чуть ли не вдвое. Только каждое десятое общественное объединение из 907 воспользовалось правом выдвижения и зарегистрировало своих кандидатов в депутаты. Причем лишь половина этих кандидатов указала свою принадлежность к соответствующим общественным объединениям.

В ходе региональных выборов 2000 года многие тенденции, которые только намечались в предшествующие годы, проявились достаточно четко. Имели право участвовать в выборах 907 общественных объединений, воспользовались этим правом только 99. Избирательные комиссии регистрировали лишь 13 избирательных блоков, в состав которых вошли 34 объединения.

О своем намерении участвовать в избирательной кампании заявили около пяти тысяч кандидатов, из них 13,4 процента выдвигались избирательными объединениями и блоками, 16,8 процента использовали право самовыдвижения. На стадии выдвижения из дальнейшей предвыборной борьбы выбыл каждый десятый кандидат. И опять же отмечается крайне пассивная позиция общественных политических объединений различных уровней и направлений, которые в период выборов оставались в тени.

Помимо политических страстей, жесткого противостояния финансово-промышленных структур и острого соперничества личностей, особенностью региональных выборов явилось неперемное наличие у большинства кандидатов активно действующих избирательных штабов, в которых немаловажную роль играли специалисты политических технологий. Разнообразные, нередко агрессивные действия политтехнологов стали еще рельефнее, подчеркивали профессионализацию участников избирательного процесса, в том числе российских избирателей.

---

<sup>6</sup> А.А. Вешняков, Региональные выборы в России: особенности и тенденции.  
<http://www.mediatext.ru/docs/6563>



## ***Культурный аспект регионализма***

Развитие регионов поставило в повестку дня проблемы культурной политики. Отрицание тотальной централизации управления и планирования, совместного государственного руководства, политического и идеологического диктата, подвижки в направлении гуманизации всех сфер общественной жизни обусловили востребованность новой культурной политики, учитывающей современные реалии жизни российского общества и строящейся на фундаменте иных, чем прежде, ценностей и парадигм. Региональная культурная политика явилась своеобразным способом апелляции к активности людей на местах, подключения их творческого потенциала к решению задач возрождения России.

Проведенные Независимым Институтом коммуникативистики опросы показали, что большая часть участвовавших в опросах журналистов уверены в том, что государство должно активно вмешиваться в процессы культурного развития. Особенно активно на этом настаивают сотрудники СМИ из Воронежа, Нальчика и Новосибирска. Что касается москвичей, то среди них доля тех, кто поддерживает идею государственного вмешательства в культурные процессы, существенно ниже средней по всем опрошенным. Журналисты из Санкт-Петербурга, Екатеринбурга и Самары занимают среднюю позицию между воронежскими государственниками и московскими антигосударственниками (табл. 1).

**Таблица 1**

**Распределение ответов на вопрос «Должно ли государство вмешиваться в процессы культурного развития (управлять, регулировать, воздействовать, влиять)?»**

<b>Варианты ответа</b>	<b>Санкт-Петербург</b>	<b>Екатеринбург</b>	<b>Новосибирск</b>	<b>Самара</b>	<b>Воронеж</b>	<b>Нальчик</b>	<b>Москва</b>	<b>Среднее</b>
Да	74.9	77.8	83.1	79.1	92.9	84.2	51.7	<b>74.8</b>
Нет	20.1	16.7	8.2	7.6	0.0	10.5	31.0	<b>15.0</b>
Затрудняюсь ответить	5.0	5.6	8.7	13.3	7.1	5.3	17.2	<b>9.4</b>

Государственное влияние на культурные процессы должно осуществляться, по мнению опрошенных журналистов, на основе некоей Доктрины или Концепции культурного развития. Лишь пятнадцать процентов опрошенных поддержали идею о том, что культурная политика государства должна опираться на мнения самих деятелей культуры.

Однако, например, среди тех московских журналистов, которые высказываются за необходимость государственного влияния на культурные процессы, доля поддерживающих идею разработки Доктрины или Концепции культурного развития существенно ниже, чем в целом по всей опрошенной совокупности. Несколько ниже она и в Санкт-Петербурге (табл. 2).

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос «Должна ли у государства быть Доктрина культурного развития (Концепция культурной политики) или для принятия решений достаточно опираться на мнения самих деятелей культуры и чиновников?»

Варианты ответа	Санкт-Петербург	Екатеринбург	Новосибирск	Самара	Воронеж	Нальчик	Москва	Среднее
Доктрина	67.9	71.6	75.0	79.7	78.9	75.4	44.8	<b>73.3</b>
Мнение деятелей культуры	15.7	14.3	8.3	10.6	10.4	7.1	31.0	<b>14.9</b>
Затрудняюсь ответить	16.3	14.1	16.7	9.7	10.6	17.5	24.1	<b>11.8</b>

Таким образом, можно констатировать, что мнения столичных и провинциальных журналистов по поводу роли государства в культурной сфере существенно расходятся.

Обобщение высказанных мнений позволило выделить основные параметры той модели государственной Доктрины культурного развития, которая «витают» в пространстве мнений профессиональных журналистов. Все участники опроса, полагающие, что у государства должна быть Доктрина культурного развития, считают, что это должна быть осмысленная, концептуальная Доктрина. Мнения начинают расходиться, когда дело касается направленности культурной политики государства. Большая часть тех, кто выделил этот аспект проблемы, полагают, что культурная политика государства должна быть прежде всего ориентирована на охрану культурного наследия. Около трети считают, что государство должно поддерживать развитие культуры как целостной системы и лишь семь процентов поддерживают идею о том, что государство должно участвовать в реализации конкретных культурных проектов.

Еще больший разброс мнений продемонстрировали участники опроса по поводу содержания государственной культурной политики. Прежде всего надо отметить противостояние двух примерно равных групп опрошенных, одна из которых выступает за то, чтобы государство содействовало развитию всех культур, размещающихся на территории России, другая придерживается принципиально противоположной точки зрения, считая, что государство должно поддерживать лишь ту культуру, которая ориентирована на воспитание граждан (и особенно молодежи) в духе патриотизма, державности, национального достоинства. Другая линия противостояния пролегает между теми, кто считает, что содержанием государственной культурной политики должно быть воспитание граждан (и особенно молодежи) в духе терпимости, толерантности, равноправия культур и теми, кто считает, что главная задача государства в сфере культуры – противостояние тем культурам, которые враждебны российской. В целом числе тех, кто полагает, что государство должно интересоваться культурой прежде всего как инструментом воспитания, существенно больше тех, кто придерживается иных точек зрения (табл. 3).

Таблица 3

Количество суждений, высказанных опрошенными, совпадающих с перечисленными блоками Доктрины (Концепции) культурного развития (% к числу ответивших)

Блоки	%
<i>Направленность культурной политики</i>	
Охрана культурного наследия	64.3
Развитие культуры как единого целого	28.6
Поддержка конкретных культурных проектов	7.1
<i>Содержание культурной политики</i>	
Воспитание граждан (и особенно молодежи) в духе терпимости, толерантности, равноправия культур	15.3
Воспитание граждан (и особенно молодежи) в духе патриотизма, державности, национального достоинства	20.7
Развитие идей евразийства	1.8
Гуманизация общества	5.8
Уважение и терпимость по отношению к другим культурам, но поддержка своей	3.1
Противостояние тем культурам, которые враждебны российской	13.9
Содействие развитию всех культур	26.1
Поддержка молодых талантов	8.5
Обеспечение доступа массам к высокому искусству	8.5
<i>Формы участия государства в культурном процессе</i>	
Не мешать культурным процессам	35.7
Оказание финансовой помощи всем культурным проектам («Всем сестрам по серьгам»)	32.1
Оказание финансовой помощи культурным проектам, отвечающим интересам государства	32.1
<i>Принятие решений</i>	
На основе мнений известных деятелей культуры	-
С учетом мнений меньшинства	-
Затрудняюсь ответить	-

Оценивая ситуацию в регионах, в которых они живут и работают, участники проекта были менее категоричны. Так, на вопрос о том, есть ли в регионе какая-то осмысленная культурная политика, более 30 процентов всех опрошенных уверенно сказали, что есть. Примерно столько же сказали, что нет, и несколько менее 30 процентов затруднились с ответом. Что касается различий между регионами, то они оказались не очень значительными (табл. 4).

Таблица 4

Распределение ответов на вопрос «Существует ли какая-то осмысленная культурная политика в Вашем регионе?»

Варианты ответа	Санкт-Петербург	Екатеринбург	Новосибирск	Самара	Воронеж	Нальчик	Москва	Среднее
Да	30.2	38.9	41.7	26.7	28.6	36.8	27.6	<b>32.3</b>
Нет	35.1	38.9	33.3	40.0	35.7	26.3	37.9	<b>35.4</b>
Затрудняюсь ответить	34.7	22.2	25.0	33.3	28.6	31.6	31.0	<b>29.9</b>

Характеризуя содержание культурной политики властей в своем регионе, участники опроса в общем и целом обозначили ее как хаотичную, неосмысленную, направленную прежде всего на охрану культурного наследия, и вместе с тем содействующую развитию всех культур, находящихся на территории региона. Помощь властей выражается прежде всего в финансовой поддержке различных культурных проектов<sup>7</sup>.

Рассматривая процесс регионализации России сквозь призму культуры, следует сказать о том, что трансформация России из условной федерации (РСФСР) в реальную (РФ) поставила ее административные единицы, получившие – без предварительной подготовки, а в большинстве случаев и без какой-либо заинтересованности с их стороны – статус субъектов Федерации, перед необходимостью не только эмоционально пережить и рационально обосновать это событие, но и оформить его идеологически, а когда это невозможно – мифологически.

Особую сложность процессу культурного самоопределения регионов придает то обстоятельство, что многие из регионов России возникли искусственным путем, в качестве реализации некоторого политико-экономического проекта. Так, например, весь Западно-Сибирский нефтегазовый регион не имел опыта «естественного» социокультурного эволюционирования и с самого начала формировался исключительно в проектном режиме<sup>8</sup>.

Отсутствие стандартизованных механизмов перехода из одного статуса в другой и готовых идеологических клише, которых ожидали от федерального центра, вынудило каждый регион опираться исключительно на собственные возможности. И если национальные автономии к тому времени накопили какой-то опыт осознания своей этнической и культурной самобытности, то у краев и областей его не было. Им предстояло начинать практически с нуля, в лучшем случае опираясь на крайне скудный багаж региональной мифологии советского периода, как правило, не укорененной глубоко в массовом сознании и имевшей официозно-парадный характер<sup>9</sup>. Процессы,

<sup>7</sup> Подробнее см.: «Российская пресса в поликультурном обществе: толерантность и мультикультурализм как ориентиры профессионального поведения. М.: 2002.

<sup>8</sup> Д.Э. Алешко. Региональная социокультурная политика. <http://aleshko.narod.ru/RegionSoK>

<sup>9</sup> В 1996–1997 годах всю Россию охватила волна самых невероятных региональных юбилеев. Праздновали 850-летие Москвы, 200-летие Саратовской области, Курской области, 750-летие Великого княжества Тверского, 275 лет Нижнего Тагила, 60-летие Краснодарского края, Алтайского края, Орловщины и т.д. В эти же годы почти во всех регионах России издавались или переиздавались, существенно перерабатываясь,

активизированные распадом СССР, в ряде субъектов Российской Федерации привели в исторически сжатые сроки к образованию локальных неомифологий, быстро прошедших через стадию становления и оформившихся в зрелые самовоспроизводящиеся квазиидеологические системы, а в ряде случаев и вступивших в период стагнации. К настоящему времени можно с уверенностью говорить о завершении основного этапа неомифогенеза в наиболее развитых субъектах РФ<sup>10</sup>.

Одна из таких мифологем – противопоставленность федеральному центру в рамках оппозиции: регион как полюс порядка – центр как полюс хаоса. Анализируя деятельность региональной прессы историк А. Логунов довольно язвительно воспроизвел стандартные тезисы, циркулировавшие в региональной прессе периода 1996-1997 годов и продолжающие циркулировать до сих пор. «Все вокруг нашего региона – это хаос, а наш регион – это очаг порядка, стабильности и согласия. У нас исключительно замечательный регион – и исторически, и геополитически он замечательный. Мы центр России, мы ворота России и т.п. Мы обладаем совершенно исключительными достоинствами: земля, горы, курортные ресурсы у нас, а люди вообще самые лучшие – талантливые, храбрые, защитники, эстеты, члены художественной самодеятельности и т.д. А живем плохо. Что же такое? Значит, надо найти, кто мешает. Явно же, если бы не мешали, мы бы жили прекрасно. Ну, что еще нам нужно? Земля богатейшая, народ трудолюбивый, условия прекрасные. Кто-то же мешает. За эти два года ничто не сделала региональная пресса так эффективно и результативно, как формирование образа центра и Москвы как фактора, мешающего решению этих проблем. Москва имеется в виду, естественно, не как город, а Москва как символ власти, иными словами – Кремль, Охотный ряд, кто угодно. Центр и Москва – вот основной источник всех бед и несчастий регионов.

Что же они такого делают? Наиболее любимый тезис: "Москва, центр – это эксплуататоры региональной общности". Как же они эксплуатируют? "Мы кормим Москву в ущерб себе", – это любимый тезис Волгограда, Кубани, Ростова, Красноярска. "Мы кормим Москву, мы сами недоедаем, а отдаем все в Москву, так было всегда, так есть и сегодня".

Второй момент. "Мы напрягаемся для защиты России, а не получаем никакой компенсации за это", – любимый довод, используемый ставропольской прессой и прессой Дальнего Востока. "Мы отдаем Москве все богатства задаром. А если бы мы продавали, то мы бы жили чрезвычайно хорошо", – любимый тезис Краснодар, Самары, Саратова. "Москва жиреет за счет искусственного обнищания регионов, выкачивает финансовые средства", – любимый тезис Екатеринбурга и Петербурга. И, наконец: "Москва насаждает в регионах чуждые по сути, по типу реформы. Мы сами реформируемся лучше и эффективнее Москвы".

---

учебники и учебные пособия по истории. И местные руководители образования весьма активно использовали свои возможности для корректировки учебных планов и учебников за счет дополнения курсов общенсторической подготовки курсами истории родного края. Причем во всех этих учебниках проводилась идея полной самодостаточности региона, который всегда находился в центре России и вся истории станы вращалась вокруг этого региона. Создавалось представление, что данный регион – главный, сверхценный и сверхзначимый элемент страны (См.: А ЛОГУНОВ. Роль СМИ в развитии процессов регионализации России. В кн.: Роль прессы в формировании в России гражданского общества. М.:1999.с.124.

<sup>10</sup> Малякин И. Российская региональная мифология: три возраста.

"Реформы на самом деле не в Москве, реформируется губерния, Москва только мешает этому". Каким образом, почему мешает? "Потому что мы, на местах, реформируем то, что нужно, и так, как нужно, а Москва выполняет заказ Международного валютного фонда. И она навязывает нам чуждую политику". Это любимые тезисы в Екатеринбурге, в Красноярске, в Краснодаре.

И, наконец, еще один сюжет, который стал очень активно вылезать на первую полосу: "Москва проводит политику ущемления русских регионов в ущерб национальным республикам". Очень хлесткие статьи, целая подборка материалов, помещенная, например, в Рязани: "Рязанщина в 4 раза больше Калмыкии, а ее права неадекватны ее вкладу в развитие России"<sup>11</sup>.

В другом месте этой статьи Александр Логунов анализирует разницу в терминологии, использовавшейся центральными и региональными СМИ во время выборной кампании 1996-1997 годов. Если в центральной прессе преобладали в этот период слова-термины: "сторонник Президента", "противник Президента", "сторонник демократии", "противник демократии", "сторонник реформ", "противник реформ", то в региональной прессе были другие варианты. Там почти не было или, во всяком случае, очень периферийными оказывались оценки: "демократ-недемократ", "сторонник Президента-не сторонник Президента". Зато вся региональная пресса оказалась буквально засыпанной и переполненной терминами и понятиями: "куряне", "рязанцы", "кубанцы" и т.д. То есть оценка кандидата велась по весьма своеобразному критерию: выражает интересы курян, не выражает интересы курян, лучше учитывает интересы рязанцев, хуже учитывает интересы рязанцев и т.д. То есть, если здесь говорилось – "сторонник Президента", "противник Президента", "красный пояс", "синий пояс", то там – "интересы курян", "интересы кубанцев", "интересы жителей Владивостока" и т.д.<sup>12</sup>

Еще одна мифологема – особый тип регионального пространства и регионального времени. Если посмотреть на региональную прессу, то выясняется, что события, происходящие в каждом регионе, имеют не только местное значение: от происходящего в этом регионе зависят судьбы всей России. Именно здесь, в регионах спасали судьбы демократии, здесь спасали и спасают судьбы России. Идет активное формирование представления о том, что мы не просто регион и мы не просто часть России, мы центр России, в котором решаются судьбы всей России. Это как бы одна констатация. А второй смысл этого – мы не просто центр, не просто особая ответственность, но мы еще располагаем неким особым преимуществом. Это, конечно, несметные природные богатства, а самое главное – необыкновенные люди, которые живут только в этом регионе. И пресса формирует типичный облик регионального жителя. Вот что собой представляет бурят, по частоте употребляемых терминов. На первом месте – трудолюбие, на втором месте – талант, на третьем месте – изобретательность, на четвертом месте – мужество и др.

Рядом саратовцы. На первом месте, очень любопытно, – исключительно богатая, талантливая и одаренная интеллигенция. (Это единственный регион, где это качество

<sup>11</sup> Александр ЛОГУНОВ. Роль СМИ в развитии процессов регионализации России. В кн.: Роль прессы в формировании в России гражданского общества. М.:1999. с.128-129.

<sup>12</sup> Там же, с.123-124.

поставлено на первое место.) На втором месте – волжский размах, на третьем – трудолюбие, на четвертом – чувство красоты, тяготение к прекрасному и т.д.

Образ кубанца. На первом месте – свободолюбие, на втором месте – мужество, на третьем – качества земледельца и на четвертом месте – яркий художественный талант.

Причем, подчеркивается несравнимость достоинств. Мы, куряне, такие трудолюбивые, что даже сравнить не с кем. Можно было сказать: "Мы такие же демократичные, как и ...". Или: "У нас на митинг пришло 10 тысяч человек, больше, чем в Москве". Но сказать: "Мы трудолюбивые, как и в Саратове", – невозможно. Поэтому говорится о том, что таких трудолюбивых, как мы, просто нет.

Пресса настойчиво убеждает человека, что принадлежать к этому "Мы" – это уже достоинство. Быть саратовцем уже само по себе – достоинство, а если мне так повезло, что я еще и интеллигент, то значит я – самый талантливый интеллигент. Если я – кубанец, я свободолюбивый уже прямо от рождения. И так далее<sup>13</sup>.

Перемена эпох во всех регионах ознаменовалась переменой имен: даже в краях и областях региональные администрации называют правительствами, а области – губерниями (или же, например, вместо «Краснодарский край» часто говорят «Кубань», хотя последнее название не имеет отношения к административно-территориальному делению), нормативные акты региональных законодательных органов официально именуют законами. Стали возникать новые или восстанавливаться старые устойчивые языковые штампы и слоганы (по своей природе это мифологемы), призванные закрепить особый статус субъекта РФ или его административного центра: «Нижний Новгород – третья столица России», «Саратов – столица Поволжья», «Урал – опорный край державы» и т.д. А. Логунов приводит термины и оценки, которые использовались в местных газетах.

«Что такое Приморье? Приморье – это не просто Приморье, Приморье – это форпост России на Дальнем Востоке, это часть России, но это форпост. От того, как ситуация сложится в Приморье, будет зависеть судьба России.

Нижний Новгород – это не просто крупный поволжский центр, это не просто центр экономики. Нижний Новгород – это третья столица, Нижний Новгород – это карман России. Как сложится ситуация в Нижнем Новгороде, так будет жить Россия.

Красноярск – это не просто столичный город, Красноярск – это центр всей России, как избиратели голосуют в Красноярске, так они проголосуют по всей России. От успеха Красноярской власти зависит все.

Краснодар – разве это просто краевой центр? Нет, это центр всего Юга России, как сложится ситуация здесь, так сложится ситуация на всем Юге.

Ярославль – это не просто Ярославль, это центр Европейской России. От того, как ситуация сложится в Ярославле... и т.д.»<sup>14</sup>.

Ученые отмечают, что в ряде регионов неомифологии вступают в стадию кризиса и последующего распада. Одновременно начинает формироваться новый федеральный миф. Массовому сознанию предложен образ культурного героя, но уже общегосударственного

<sup>13</sup> Там же, с. 127.

<sup>14</sup> Там же, с. 126.

масштаба, обозначены новые границы между порядком и хаосом, добром и злом, «своими» и «чужими». Предопределенной логикой неомифологии выбор народом своего героя-лидера и его инициация означают вступление страны в первую стадию мифогенеза. И массовое сознание, глубоко травмированное кризисом идентичности, к восприятию нового, более масштабного мифа уже подготовлено предшествовавшими ему региональными аналогами. Потому дальнейшее развитие событий будет зависеть лишь от воли нового культурного героя и способности его команды последовательно строить неомифологию, вводя ее в стационарную фазу. Ресурсная база для этого вполне достаточна.<sup>15</sup>

### *Местное самоуправление*<sup>16</sup>

Президент РФ Владимир Путин в своем апрельском (2002 года) Послании к парламенту отметил, что «именно с местных органов власти население спрашивает и за исполнение Федеральных законов, и за работу ЖКХ, и за очень многое другое». И еще одна, весьма актуальная цитата из президентского Послания: «Хотел бы еще раз подчеркнуть – без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти в целом считаю невозможным. Кроме того, именно здесь, на местном уровне есть огромный ресурс общественного контроля за властью, и на этом уровне мы обязаны навести порядок. Тот порядок, о дефиците которого говорят и пишут граждане страны...»

В конце 2002 года на заседании Госсовета глава Комиссии по разграничению полномочий между различными уровнями власти, заместитель руководителя администрации президента Дмитрий Козак предложил начать реформу местного самоуправления с 1 января 2006 года. Открывая заседание, Владимир Путин вкратце сформулировал суть проблемы. «Это наша общая задача – найти пути модернизации местной власти, исходя из интересов граждан, а не интересов чиновников, причем каких бы то ни было уровней власти управления – муниципальной, региональной либо федеральной, – заявил президент. – Сегодня считал бы полезным сверить часы по самым основным линиям обсуждения, в первую очередь по вопросам полномочий органов местного самоуправления, структурного совершенствования и территориальной организации муниципалитетов. Важно обменяться мнениями о путях оздоровления бюджетно-финансовой сферы, а также активного участия граждан в управлении теми территориями, где они живут и работают. Еще раз хочу подчеркнуть: возможности местной власти очень большие, и именно здесь, на этом уровне мы можем реально привести в порядок страну, сделать власть эффективной. Более эффективной в целом».

Выступая на заседании Госсовета, Владимир Путин назвал реформу местного самоуправления революционным решением для России.

Почему же столь настойчиво ставится вопрос о реформе местного самоуправления?

<sup>15</sup> Малякин И. Российская региональная мифология: три возраста.  
<http://db.socionet.nw.ru/RuPEc/xml/rus/article-prorus/rusprorusv5n1-06.xml> – 13К – 14.01.2002

<sup>16</sup> Местное самоуправление – самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения (Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 авг. 1995 г. Ст. 2.)



История местного самоуправления в современной России начинается 6 июля 1991 года, когда Верховный совет РСФСР принял Закон «О местном самоуправлении в РСФСР», явившийся кульминационной точкой в развитии местного самоуправления в еще Советской России<sup>17</sup>. Закон предусматривал:

- расширение сферы государственной власти, к которой были отнесены края, области, республики в составе РСФСР, автономные области и округа, т. е. произошла серьезная деконцентрация власти;
- формирование новой территориальной структуры местного самоуправления (районы, города, районы в городах, поселки и т.д.)
- деконцентрация власти на уровне местного самоуправления, т. е. выделение представительных и исполнительных органов власти.

Острые политические разногласия на федеральном уровне в сентябре–октябре 1993 года привели к очередному кризису власти, который разрешился разгоном президентом Съезда и Верховного Совета РСФСР и полной ликвидацией местной власти как таковой, в результате чего Советы всех уровней прекратили свою деятельность. В октябре 1993 года по Указу Президента «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления» в Российской Федерации деятельность Советов была прекращена и все их функции возложены на местные администрации. В декабре 1993 года вступила в силу новая Конституция РФ, которая внесла ряд принципиальных новаций и установок, развивающих концепцию местного самоуправления. Согласно ст. 12 Конституции власть в стране организационно разделилась на два уровня – систему государственной власти и систему местного самоуправления. Выведение системы местного самоуправления из общей системы государственной власти и придание ей самостоятельного статуса явилось попыткой преодолеть доминирующую на протяжении всего советского периода тенденцию к огосударствлению местных органов власти<sup>18</sup>.

Местное самоуправление после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. оформилось в организационно обособленную и значимую часть системы публичной власти страны. Это произошло благодаря содержанию ст. 12, согласно которой «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

---

<sup>17</sup> Понятно, что местное самоуправление в России отнюдь не начинается с этой даты. Оно ведет свою родословную с рубежа XI – XII вв., от вольнодумства двух русских феодальных республик – Новгорода и Пскова. Историки местного самоуправления выделяют такие вехи, как реформы Петра I, местное самоуправление при Екатерине II, местное самоуправление при Александре II, местное самоуправление при Александре III и Николае II, советский этап развития местного самоуправления, развитие местного самоуправления в период перестройки. (Анимица Е. Г., Тertyшный А. Т. Местное самоуправление: история и современность, Екатеринбург, 1998 г.).

<sup>18</sup> Анализируя местное самоуправление в современной России, важно учитывать зарубежную практику, международные правовые документы. Европейская Хартия местного самоуправления (1985 г.) гласит, что Конституция страны должна закрепить право местных сообществ избирать советы или ассамблеи путем свободных, равных, прямых и всеобщих выборов, проводить собрания граждан, референдумы и другие формы прямого волеизъявления, иметь исполнительные органы, управлять значительной частью общественных дел и т.д. Полномочия таких сообществ и финансовые ресурсы должны быть соразмерны, причем часть средств должна поступать за счет местных сборов и налогов. Местным сообществам необходимо гарантировать право на судебную защиту. Все перечисленные требования Хартии нашли отражение в Конституции РФ 1993 года.

Содержание ст. 12 Конституции и по настоящее время является возбудителем споров по поводу места и роли местного самоуправления в современной структуре российского общества. Без боязни ошибиться можно утверждать, что модель местного самоуправления, заложенная в Конституции и развитая законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не отличалась достаточной продуманностью.

Трансформация, произошедшая с конституционным статусом местных органов власти, предполагала увеличение их роли в общественно-политическом развитии субъектов Федерации и страны в целом. В начале 90-х годов эта цель казалась легко достижимой. Реальность показала, что в данном случае от декларирования желаемой формы до ее наполнения адекватным содержанием — дистанция длиной не в один год.

Новая правовая оболочка не базировалась на реальности сложившихся отношений, а предполагала конструирование с чистого листа с последующим «подтягиванием» содержания к рамкам, определенным законодателем. Авторы этой конструкции были достаточно последовательны. Федеральные законы «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» развили содержание основного закона — «Об общих принципах...» и Конституции Российской Федерации. Для того, чтобы у субъектов Российской Федерации не осталось сомнений в правильности сформированного подхода к организации местной власти, был принят закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления», которым было утверждено Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Наконец, Федеральным собранием без единой оговорки в 1998 г. была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления.

Однако, несмотря на все усилия, представительные органы местного самоуправления превратились в «полусоветательные» структуры при администрациях. Да, во многих городах мэры стали избираться всенародно, многие муниципальные советы расширили свои полномочия, но появившаяся «финансовая вертикаль» сделала органы МСУ полностью зависимыми от региональных властей.

В настоящее время местное самоуправление в Российской Федерации составляет одну из основ конституционного строя. Его положение в политической системе российского общества определяется тем, что это тот уровень власти, который наиболее приближен к населению, им формируется и ему непосредственно подконтролен, решает вопросы удовлетворения основных жизненных потребностей населения. Объектом управления для местной власти является муниципальное образование с проживающими на его территории жителями. Под муниципальным образованием согласно федеральному законодательству понимается городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

То есть и маленький сельский район, и большой промышленный город имеют один и тот же статус муниципального образования, и обустройство жизни людей, а также компетенция местной власти в них регламентируется одними и теми же правилами. Между тем, проблемы крупного города, включающие проблемы транспорта, благоустройства, содержания сложной инженерной инфраструктуры, составляющей сотни километров подземных коммуникаций, экологические проблемы существенно отличаются от проблем маленького города или сельского района. Особо много проблем возникает в городах, которые являются областными центрами. Такие города, как правило, являются донорами бюджетов субъектов Федерации, что объективно приводит к конфликтам между мэрами этих городов и губернаторами.

Законодательной основой местного самоуправления являются Конституция и Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 г.). Закон ввел понятие «муниципальное образование» – городское, сельское поселение или иная территория, где действует местное самоуправление. Это потребовалось потому, что в субъектах Федерации стали использоваться исторические и национальные наименования территорий и населенных пунктов (уезд, волость и др.). Типы муниципальных образований и их названия устанавливаются законами субъектов Федерации.

Согласно Конституции, границы территорий, где реализуется местное самоуправление, устанавливаются только с учетом мнения живущего там населения. Иными словами, жители сами должны решать, будет ли администрация небольшого города (поселка) подотчетна им или мэра (старосту) станет назначать районная администрация.

Органы местного самоуправления по закону обособлены от органов государственной власти Федерации и ее субъекта, на территории которого реализуется самоуправление. Власти субъекта не вправе вмешиваться в дела самоуправления, могут устанавливать лишь общие принципы его организации. Жители вправе сами, без предписаний, определять структуру органов местного самоуправления, непосредственно или через представительные органы принимать положения (уставы) муниципального образования и другие нормативные акты, регулирующие процедуру и порядок созыва сходов, собраний и т.п.

Согласно Конституции, органы местного самоуправления владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, охраняют общественный порядок. Им гарантируется право на судебную защиту и на компенсацию расходов, возникших в результате решений органов государственной власти или ограничения прав местного самоуправления. Но все это чаще всего на словах.

Начиная с момента принятия базового Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», местное самоуправление столкнулось с системным сопротивлением со стороны государственной власти очень многих субъектов Российской Федерации, а также федеральных органов государственной власти.

Вопреки своим декларациям, государство не стремится передать часть своих полномочий (и необходимые для их исполнения ресурсы) органам местного самоуправления. Состояние муниципальных финансов по-прежнему зависит от

отчислений из федерального и региональных бюджетов, а возможности местного налогообложения существенно ограничил новый Налоговый кодекс. Наконец, принятые летом 2000 года поправки к федеральному законодательству предоставили президенту и главам региональной исполнительной власти право прекращать полномочия муниципалитетов, если те нарушают федеральные и/или региональные законы. Объем компетенции органов местного самоуправления и степень их иммунитета от вмешательства «сверху» таковы, что на деле муниципальная автономия оказалась очень ограниченной. Сегодня говорить о правовой и политической автономии местного самоуправления приходится со столькими оговорками, что само содержание этого понятия оказывается неясным. На практике эта автономия ограничивается муниципальными выборами, которые часто не отвечают демократическим стандартам, а явка избирателей на голосование (как и участие партий в выдвижении кандидатов) значительно ниже, чем на федеральных и региональных выборах. Скорее, можно говорить о начале «муниципальной контрреволюции» и частичном восстановлении того подчиненного положения, в котором местное самоуправление находилось в советское время<sup>19</sup>.

Во время принятия закона подразумевалось, что вся Россия, подобно европейским странам и США, покроется муниципальными образованиями. Однако низкая гражданская активность россиян позволила местным элитам, сориентированным на сохранение прежней административно-командной вертикали, провести на референдумах решения, по которым муниципальным образованием становился, как правило, район. Районы сохранили «вассальную» зависимость от государственной власти субъекта Федерации. Назначаемые ею главы сельских и поселковых администраций оказались неподотчетны жителям. Местная власть еще больше отделилась от народа.

Однако эффективность местного самоуправления определяется не только совершенством законодательной базы, но и его организационными формами, а также противодействием региональных элит, стремящихся сосредоточить в своих руках всю полноту власти. Резкий переход от унитарного государства к федеративному обернулся чрезмерной концентрацией полномочий на региональном уровне. Этой тенденции, чреватой «растаскиванием» единого государства, предлагается противопоставить местные сообщества, которые готовы стать союзниками федерального центра. Доказательством тому служит разное отношение органов местного самоуправления и региональных властей к Конституции и Федеральным законам. Первые всегда апеллируют к общероссийским законам, вторые – к региональным. Сильное сопротивление местному самоуправлению наблюдается в субъектах Федерации, руководители которых не склонны исполнять российское законодательство. Например, в Удмуртии поправленные права местного самоуправления удалось восстановить только благодаря вмешательству Президента РФ.

Положения прогрессивного законодательства о местном самоуправлении все чаще расходятся с реальной жизнью. Федеральная программа развития местного самоуправления не выполняется, а региональные до сих пор не приняты. Государственные полномочия передаются местному самоуправлению по принципу «берите то, с чем мы не справляемся», причем без материальных и финансовых средств. В соответствии с законом государство должно создать для развития местного самоуправления правовые,

---

<sup>19</sup> В Гельман. Городская власть и российская трансформация. <http://pubs.carnegie.ru/p&c/>

организационные, материальные условия, закрепить за муниципальными образованиями источники доходов госбюджета и предусмотреть средства, необходимые для реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий. Закон установил, что если органы государственной власти принимают решения, которые влекут за собой дополнительные расходы на местах, то органы самоуправления могут выполнять их лишь в пределах средств, переданных им в качестве компенсации. Однако российское законодательство составлено так, что муниципальные доходы в основном определяются региональными властями.

В последние годы ситуация во взаимоотношениях региональных и местных властей в России стала напоминать отношения между федеральным центром и регионами: доходы смещаются на верхние властные уровни. Федеральный бюджет забирает все больше денег из регионов, а те «восполняют» потери за счет местного самоуправления. У местных бюджетов изымаются поступления от наиболее собираемых налогов. Региональные власти решают, давать или не давать «убыточным» (каковых большинство) муниципалитетам дотации. Нетрудно догадаться, к каким последствиям ведет право «высших» решать, сколько денег будет у «низших». В результате не только районы и поселки, но и крупные города – центры регионов – оказываются на голодном пайке, поскольку финансы концентрируются в региональном бюджете. Именно это в последние годы ведет к «системным» конфликтам губернаторов и мэров областных центров. Заметим, впрочем, что таким путем губернаторы лишь воспроизводят стиль взаимоотношений федерального центра с ними самими: центр тоже старается оставить себе побольше денег, а регионам спустить поменьше. В общем, не стоит удивляться, что самое нижнее звено этой цепочки оказывается и самым бесправным. И говорить о самоуправлении и участии граждан в решении насущных для них вопросов просто не приходится. Нормативы минимальной бюджетной обеспеченности чаще всего остаются на бумаге. Во внебюджетных отношениях с муниципальными образованиями государственная власть субъектов Федерации следует другому принципу – «распределяй и властвуй».

Таким образом, несмотря на декларацию приверженности местному самоуправлению со стороны Президента и некоторых государственных чиновников, до сих пор на государственном уровне не существует единого мнения не только по стратегии развития местного самоуправления, но и по вопросу о целесообразности этого общественного института как такового.

Теперь, кажется, ситуация стала предметом всеобщего внимания. Но что же предлагает задуманная в президентской администрации муниципальная реформа?

Для начала предлагается уточнить понятие территории, где граждане имеют право на выборную власть. Теперь это будет населенный пункт или группа населенных пунктов, в которых проживает в общей сложности не менее тысячи человек. Там, где людей проживает меньше, не будет права на избрание самостоятельных органов МСУ.

Предлагается переписать всю территорию России, а потом на всей территории России ввести местное самоуправление. Может показаться удивительным, но на 70 процентах территории нашей страны до сих пор местного самоуправления нет, причем даже в том смысле, в каком местное самоуправление представляли лет тридцать назад. Нет ни сельсоветов, нет ни райсоветов, и где-то даже нет городских советов. Так вот, сначала

местное самоуправление нужно создать, а потом четко разграничить предметы ведения – за что отвечает местное самоуправление, а за что будет отвечать власть региональная и власть федеральная.

Затем вводится три типа муниципальных образований.

Во-первых, это будут муниципалитеты: нынешние города районного значения, поселки городского типа или объединенные в один муниципалитет небольшие поселения. Они будут наделены полномочиями по решению вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизни людей этих населенных пунктов.

Во-вторых, это будут муниципальные округа, включающие несколько муниципалитетов и решающие межмуниципальные вопросы – транспортного сообщения между муниципалитетами, организации системы образования и здравоохранения, охраны общественного порядка, строительства местных дорог. По словам Дмитрия Козака, пусть сами решают – оставлять по небольшой и бедной школе в каждом из поселков или «сброситься» на одну нормальную школу, в которую дети будут ездить на специальном автобусе. В этих муниципальных округах принимать все нужные решения будет межмуниципальный орган МСУ, представителей которого будут выдвигать входящие в него муниципалитеты. Мэров в округах не будет – заниматься местным хозяйством будет наемный управляющий, договор с которым будет заключать, с одной стороны, межмуниципальный совет, а с другой стороны – губернатор региона. Если в округе дела идут плохо – не решаются проблемы жилищного хозяйства или выплаты зарплаты бюджетникам – управляющего можно уволить.

И в-третьих, это будут крупные города, в том числе областные и республиканские центры, общим числом около 350, которые тоже получают права муниципальных округов. Здесь комиссия Козака предлагает сохранить выборных мэров, то есть зафиксировать статус-кво.

Наконец, в особую «зону» МСУ выделяются Москва и Санкт-Петербург, по которым предполагается принятие отдельного Федерального закона, устанавливающего, как будет организовано наше самоуправление. Но в этой области пока не озвучены никакие предложения.

Одна из основных проблем – как наполнить эту схему деньгами. Губернатор Тюменской области Сергей Собянин, который возглавил рабочую группу Госсовета по выработке предложений по данной проблеме, считает, что существующую ныне схему, когда 60 процентов бюджетных средств приходится на федеральный центр, 30 процентов – на регионы и лишь 10 процентов – на муниципальное управление, необходимо изменить.

Разные эксперты высказывают различное отношение к предложенным принципам муниципальной реформы. Одни соглашаются с необходимостью законодательного реформирования местного самоуправления, другие утверждают, что уместнее говорить о совершенствовании существующей системы местного самоуправления и существующего закона. Одни полагают, что предложенные комиссией Козака принципы реформирования МСУ достаточно разумны, другие утверждают, что тайный смысл реформы вовсе не в том, чтобы повысить самостоятельность местного самоуправления, а в том, чтобы «выбить» рычаги влияния на МСУ из рук региональных «баронов», чтобы их тут же

перехватил центр, создав еще одну вертикаль. В этой связи достаточно симптоматично предложение Дмитрия Козака о том, что для того, чтобы местным бюджетам была обеспечена финансовая автономия, не зависящая от региональных властей, необходимо, чтобы доходы муниципалитетов регулировал центр, а не региональные власти. Смысл этой замены не нуждается в комментариях.

Резко меняются принципы деятельности МСУ. В Конституции РФ полномочия местного самоуправления сформулированы в виде механизмов, которые обеспечивают его независимость. Это обязательность прямых и свободных выборов, самостоятельность в управлении муниципальной собственностью, формировании и исполнении бюджета. Единственная функция, которая напрямую упомянута в Конституции, – это охрана общественного порядка. Список вопросов местного значения Конституцией не задан. Точно такой же подход использует Европейская хартия о местном самоуправлении, там опять же говорится: выборы, бюджет и другие условия, которые позволяют местному самоуправлению «управлять..., действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Конкретный набор функций не прописан, во всех странах он определяется уже на уровне законодательства (федерального, регионального и местного).

В новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» дан список вопросов местного назначения для определенного типа муниципалитета – для поселения свой список, для муниципального района свой список и для городского округа свой список. Это список является закрытым и обязательным к исполнению. В проекте предусмотрена соответствующая ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. При этом вопросы местного значения включают не функции и задачи – например, обеспечить жильем малоимущих граждан, – а конкретные решения и расходные обязательства: «строительство, предоставление... и содержание социального жилого фонда». Органы местного самоуправления будут обязаны финансировать строительство, но не смогут предоставить малоимущим гражданам субсидии на приобретение жилья. Тем самым неоправданно ограничивается самостоятельность в решении местных проблем.

Другими словами, формулировки нового Закона таковы, что местному самоуправлению вменяют в обязанность конкретные направления расходования средств. И это существенное нарушение как конституционного принципа независимости местного самоуправления и независимости расходов бюджета, так и Европейской хартии, которую Россия ратифицировала.

Как утверждают некоторые эксперты, «Это очень опасно для нашей страны, потому что никогда даже самый гениальный эксперт в Москве не придумает, как нужно регулировать местную жизнь в сибирской деревне»<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> См.: Марина Либоракина, исполнительный директор фонда «Институт экономики города». Функции органов местного самоуправления должно определять население. <http://www.kreml.org/calendar/docs/5452098>