

УПРАВЛЕНИЕ

В ПОИСКАХ ДЕЕСПОСОБНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Т. КОЙЧУЕВ, академик НАН КР

I. Местная власть и самоуправление из зарубежного опыта

Если речь идет о демократизации общества и создании свободной, социально ориентированной экономики, формировании государственных и негосударственных систем, методов, механизмов управления и самоуправления жизнедеятельностью общества, государства, то процесс перехода от советского авторитарного режима к демократическому объективно «породил» проблему местного управления и самоуправления. И, конечно, для подхода к этой проблеме небезынтересно рассмотрение мирового опыта формирования местного управления и самоуправления.

Если обратиться к опыту зарубежных стран¹, то можно выделить несколько типов местного самоуправления в развитых странах рыночной ориентации: англосаксонский, французский и смешанный. Англосаксонский тип характерен для США, Великобритании, Канады, Австралии, Новой Зеландии; французский – для Франции, Италии, Испании, Бельгии, ряда стран Латинской Америки; смешанный тип – для Германии, Японии.

Англосаксонский тип отличается достаточно выраженной автономией местных органов; французский – развитым административным контролем центральной власти над местными органами; смешанный – сочетанием элементов англосаксонского и французского типов местного управления. Конечно, в каждой стране можно заметить разнообразные формы местных органов.

Так, важнейший признак местного управления в Великобритании – отсутствие на местах полномочных представителей правительства, опекающих выборные органы. Существует двухступенчатая система местного управления: страна поделена на графства, а графства – на округа. Основу системы составляют графства. Им переданы все важнейшие функции, а округа наделены второстепенными функциями. Для США характерна высокая степень децентрализации функций государства в социально-экономической сфере. Федеративная система предоставляет штатам определенную экономическую автономию и широкие полномочия. Местные органы в правовом отношении непосредственно зависят от

штатов. У каждого штата есть своя конституция, в которой закреплены основные принципы и формы его государственного устройства и устройства местных органов.

Во Франции статусом местных органов обладают департаменты и коммуны, причем здесь основные административно-территориальные структуры – это одновременно и местные образования, и органы государственного управления. Кроме департаментов и коммун, государственными единицами управления являются также административные округа и региональные органы. Департамент как местный орган в лице генерального совета наделен следующими полномочиями:

- 1) создавать и организовывать определенные департаментские публичные службы и управлять ими;
- 2) управлять имуществом департамента;
- 3) принимать бюджет департамента и контролировать его исполнение;
- 4) осуществлять функции совещательного органа департамента, хозяйственного планирования и регионального программирования.

Высшим органом коммуны во Франции является муниципальный совет, который из своего состава избирает мэра и его заместителей. Представляет исполнительную власть коммуны и выступает в двух качествах: как глава самоуправления и как представитель центральной власти. В Италии имеет место трехзвенная система местного управления – в областях, провинциях и общинах. Области – это автономные структуры с самостоятельной ответственностью и функциями, провинции и общины – единицы местного управления в рамках территориального деления государства и областей. Область, как правило, делегирует часть административных функций провинциям и общинам, выделяя им соответствующие финансовые средства как областные, так и государственные.

Смешанный тип местного управления наиболее характерен для Германии и Японии. В настоящее время местное управление в Японии двухзвенное: высшее звено – префектура, второе звено – города, поселки, деревни. Действует закон о местном самоуправлении, который содержит детальную регламентацию структуры местного управления, внутренней организации и компетенции местных органов всех уровней, что

¹ Здесь и далее см.: Павлов К. Выбор оптимальной модели местного управления // Общество и экономика. – 1999. - № 5. - С.121-126.

в определенной степени ограничивает свободу местного управления. В Германии выделяют пять уровней территориального управления: федерация, земли, округа, районы и города в ранге районов, общины. Базовыми единицами коммунального управления являются общины, районы и города. Различают также городские и сельские общины. Представительным органом общины является ее совет. В стране не унифицированы требования к структуре коммунального управления и имеется много местных управляющих органов, обладающих индивидуальными особенностями. Существуют несколько типов муниципальной администрации с особенностями функциональных связей между выборами и исполнительными органами.

В Конституции России, принятой в 1993 г., по существу, зафиксирован англосаксонский вариант системы местного управления, который, по мнению К.Павлова, вряд ли можно признать оптимальным в период перехода к рыночным отношениям.

Данный вариант местного управления действует в странах с уже достаточно давно построенным демократическим обществом, с развитой рыночной экономикой. России нужно преодолеть длительный переходный период, в условиях которого действует закон о волнообразном характере соотношения рыночных и государственных регуляторов экономики, в соответствии с которым периодически возможно усиление государственного регулирования.

Как предлагает К.Павлов, наиболее приемлемой для России в условиях переходного периода является не англосаксонская, а французская или смешанная модели местного управления с развитой системой контроля государственной власти над местными органами. Такой подход отвечает историческим традициям российского общества, для которого уже много веков важнейшей чертой является сильная государственная власть. Однако К.Павлов допускает, что для определенных субъектов федерации (например, для англополучных регионов) оптимальной является англосаксонская модель местного управления.

Вышеприведенный опыт показывает (Т.К.), что в каждой развитой стране наблюдается большое разнообразие форм местного управления. Такой подход позволит наилучшим образом учесть территориальную специфику и многообразие субъектов Федерации.

В самой России в вопросах местного управления и самоуправления в позициях ветвей власти нет единодушия (Т.К.). В предложениях по совершенствованию муниципальной власти в Российской Федерации¹, представленных Главным территориальным управлением Президента РФ на состоявшихся в январе 2001 г. в Государственной Думе парламентских слушаниях, обращает на себя внимание ряд новых оценок и пос-

¹ *Здесь и далее см.: Швецов А. Муниципальная реформа: соотношение и эволюция позиций ветвей и уровней власти // РЭЖ. - 2001. - № 5-6. - С.19, 22, 25, 29, 31, 33, 36-37.*

тановок проблем. Прежде всего подвергается критике норма статьи 12 Конституции РФ о «невключении» органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Утверждается, что абсолютизация данной нормы искажает правильное представление о природе местного самоуправления, его роли в системе власти и предлагается руководствоваться статьей 3 Конституции РФ, трактуя ее таким образом, что в России существует единая система власти народа (публичной власти), элементами которой являются центральные (федеральные), региональные (субъектов РФ) и местные (муниципальные) органы власти. Соответственно взамен «местного самоуправления» предлагается использовать термины «местное управление», «местная власть».

В официальном материале Минфедерации России затронуты: 1) особенности природы местной власти, специфика ее места в системе публичной власти и решаемых ею задач; 2) современное состояние и главные проблемы местной власти; 3) возможные пути устранения причин, препятствующих ее эффективной деятельности.

Обращает на себя внимание отказ от употребления термина «местное самоуправление». В анализируемом материале конституционное закрепление указанного термина связывается (и не без оснований) с желанием разрушить устоявшуюся российскую традицию жесткой централизации и концентрации власти, акцентировав определенную самостоятельность ее местного уровня. Но для этого, считают аналитики Минфедерации России, вовсе не обязательно прибегать к институту местного самоуправления: логичнее вести речь об одном из нескольких уровней публичной власти, фактически полностью сходных по своей природе с государственной властью и отличающихся от нее только «подзаконностью». При этом местной власти не отказывается в праве обретения самостоятельности в установленных пределах.

Госдумой подчеркивалась потребность в законодательных мерах по максимальной реализации принципов представительства населения в работе местных органов самоуправления и обязательности их контроля над исполнительными структурами и должностными лицами.

В ходе прошедших в ряде субъектов Федерации реформ были упразднены органы местного самоуправления городских и сельских поселений. Поскольку эти действия противоречат Конституции РФ, которая гарантирует развитие местного самоуправления на всей территории страны. Госдумой было предложено дополнить федеральное законодательство нормами, обеспечивающими восстановление поправленных прав граждан на местное самоуправление.

Негативная оценка дана практике создания в ряде регионов, наряду с органами местного самоуправления (или даже вместо них), дополнительного местного уровня государственной власти. Это противоречит Конституции РФ, в которой не предусмотрено введение еще одного

уровня госвласти и придания соответствующих госатрибутов административно-территориальным единицам внутри субъектов Федерации.

Если говорить о позиции субъектов Федерации, то просматривается общее стремление региональных лидеров получить полностью подконтрольные себе муниципальные образования. Некоторые из губернаторов идут дальше, утверждая, что «местное самоуправление в России сегодня не имеет объективных предпосылок».

Жесткая унитаристская позиция ряда региональных властей обусловила значительное распространение так называемой поселенческой схемы организации местного самоуправления, при которой муниципальные образования создаются только в населенных местах низового уровня (в поселках, сельсоветах и т.п.); в городах же и районах функционируют местные органы государственной власти. Созданные по такой схеме муниципальные образования вследствие полной финансово-материальной зависимости от ресурсов региональных властей не могут рассчитывать на реальное самоуправление.

Другой вариант предусматривает создание более крупных и финансово крепких муниципальных образований в масштабах городов и районов. При этом они могут сосуществовать и с муниципалитетами, образованными по вышеописанной первой схеме в поселках и в сельских поселениях. Но и в этом случае субъекты Федерации стремятся к созданию на городском и районном уровнях местных государственных органов власти.

Таким образом, местное самоуправление по ряду позиций оказывается поводом для политических противодействий «центра» и «регионов».

Выход из создавшегося положения, по-видимому, невозможен без смены парадигмы организации власти в стране. При этом, как полагает А.Швецов, и не без основания, необходимо отказаться от двух принципиальных положений. Во-первых, нужно признать контрпродуктивность политики «усиления властной вертикали». Во-вторых, пора перестать противопоставлять государственную власть и местное самоуправление: их следует рассматривать в единстве. Только вряд ли правомерно будет все уровни государственного управления считать самоуправляемыми уровнями, ибо существует властная подчиненность. Другое дело, управление страной надо рассматривать шире, чем государственную власть (Т.К.).

Свою позицию занимают муниципальные образования. Так, Конгресс муниципальных образований предлагает привести в полное соответствие с Европейской хартией местного самоуправления, содержание Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Внимание обращается на несовпадение определений местного самоуправления, содержащихся в правовых источниках. Ставится вопрос о пределах компетенции местного самоуправления, объемах предметов его ведения, прав и обязанностей муниципальных образований. Предлагается трак-

товать общую компетенцию местного самоуправления как единство четырех ее составляющих: 1) конституционной; 2) переданной государственной; 3) собственной обязательной (установленной законом); 4) собственной дополнительной (не запрещенной законом и выполняемой инициативно – исходя из имеющихся ресурсов). Отмечается неурегулированность вопросов формирования местных бюджетов и межбюджетных отношений. Предлагается разобраться с недостатками и преимуществами применяемых на практике организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления. Речь идет о нескольких принципиальных схемах: «сильный мэр – слабый совет», «сильный мэр – сильный совет» и «сильный совет во главе с мэром – сильный управляющий». Выдвигается вопрос о территориальных основах организации муниципальных образований: о дифференциации типов поселений по разным основаниям (городские и сельские, по численности населения, по особенностям режима функционирования, и т.п.), в зависимости от которых должны определяться компетенция и структура органов муниципальных образований. Выделяется проблема законодательного урегулирования комплекса вопросов муниципальной собственности, в частности, перехода земель в нее и обратно, субъектов этого вида собственности, и т.п. Рекомендуются сконцентрировать усилия на вопросах развития институтов местной демократии, укрепления гарантий прав граждан на осуществление местного самоуправления, совершенствования избирательного законодательства, расширения сферы территориального общественного самоуправления.

Выражается мнение о необходимости законодательно закрепить за Конгрессом уникальный статус единственной общенациональной организации с исключительным правом представлять на государственном и на международном уровнях интересы всех муниципальных образований России.

Как видно, в России, как и во многих странах СНГ, проблема местного управления и местного самоуправления находится на стадии «перебора» вариантов и выбора. Изучая опыт других стран, важно, учитывая современные политические, историко-традиционные, социально-экономические особенности развития, менталитет нации и т.д., продуманно избрать свой путь развития. Это касается и Кыргызской Республики.

II. Поиски модели самоуправления в Кыргызстане

На взгляд автора, критерий оценки деятельности государства и местной власти и местных органов самоуправления всех уровней – достижение полноценной жизнедеятельности местного сообщества.

1. Фундаментальная роль государства в определении региональной политики

Государство, если хочет существовать и сохранить свою целостность и суверенность, в качестве важнейшей задачи выдвигает региональное развитие. Оно определяет:

1. Общенациональную политику, в которой региональная политика направлена на укрепление жизнедеятельности регионов, районов, местных сообществ как основы целостности государства.

2. Правовую основу - гарантию регионального развития местных сообществ.

3. Права, обязанности и ответственность местных сообществ.

4. Экономическую гарантию центра и экономическую ответственность местных сообществ.

2. Роль местных органов управления в развитии местного сообщества

1. Контроль над обеспечением хозяйствующими субъектами выпуска продукции, имеющей общенациональное значение.

2. Контроль над обеспечением выпуска хозяйствующими субъектами продукции, имеющей значение для нужд местного населения.

3. Организационное содействие хозяйствующим субъектам в достижении прибыльной работы, самодостаточности. Прибыль - не основная и не главная цель социально ориентированной рыночной экономики, а средство для обеспечения саморазвития, чтобы, в конечном счете, содействовать повышению уровня и качества, комфорта жизни населения.

4. Контроль над выполнением финансовых обязательств перед государственным бюджетом хозяйствующими субъектами.

5. Содействие хозяйствующим субъектам в формировании финансовой основы для расширения производства.

6. Запрет на выпуск продукции имеет антинародное значение.

7. Ограничение деятельности хозяйствующих субъектов, не выполняющих свои обязательства перед государством, местным сообществом и для которых корыстное увеличение прибыли - самоцель.

8. Обеспечение экономической безопасности и привлечение к ответственности за нарушение законов природопользования.

9. Обеспечение безопасности жизни и имущества населения.

10. Организация работ по определению перспектив развития.

3. Роль местных органов самоуправления в развитии местного сообщества

1. Контроль над соблюдением прав и свобод человека в местном сообществе.

2. Содействие обеспечению мероприятий по улучшению социального положения населения.

3. Участие в работах по обеспечению рабочими местами незанятого населения.

4. Контроль над правильным природопользованием в целях сохранения экологической безопасности.

5. Поддержка организации работ по обеспечению безопасности жизни и имущества населения.

6. Контроль над деятельностью местных органов управления и хозяйствующих субъектов, заслушивание их отчетов на заседаниях МСУ и принятие соответствующих их решений.

7. Участие в работе по повышению и определению перспектив экономического потенциала местного сообщества.

4. Структура местного управления и самоуправления

Дееспособность местной власти и местного самоуправления в существенной степени зависит от правового статуса, организационной структуры местного управления и самоуправления. Нужно будет прояснить вопрос: как понимать местное управление и местное самоуправление.

Является ли система управления организационно формализованной, вертикально и горизонтально иерархически построенной государственно-властной структурой? Или более общей системой, в которую входят самостоятельные общественные формы участия в управлении социальных слоев общества, что характеризует процесс демократизации управления?

В первом случае автоматически исключается участие различных форм общественного самоуправления.

Во втором случае формы общественного самоуправления являются естественно необходимой частью системы более широкого порядка, чем государственно-властная структура.

Что из себя представляют функционирующие в Кыргызской Республике разного уровня органы местного самоуправления: областные, районные, городские, айылные? Они действительно органы местного самоуправления или на самом деле местные органы государственной власти?

Когда речь идет о взаимоотношении государственных и местных органов власти, то существует строгая, установленная государством соподчиненность. А взаимоотношения государственных органов власти и органов общественного самоуправления строятся или должны строиться на независимой, партнерской основе сотрудничества.

Органы местного самоуправления в Кыргызстане строго подчинены центральным государственным органам, а далее подчиняются: районные акиматы областной администрации, айыл окмоту (сельская власть) районной администрации и т.д. Безусловно, каждый уровень действующих органов местного самоуправления в рамках приданных полномочий проявляет самостоятельность и действует, но в жесткой зависимости от вышестоящего уровня. Значит, органы местного самоуправления не независимые органы самоуп-

правления, а являются органами местной власти. Дело просто в названии? Или, может быть, в том, чтобы просто подчеркнуть, что им дана на местном уровне определенная самостоятельность? Или подчеркивается специфика их работы – непосредственный контакт с местным населением?... Но эти аргументы не очень-то прочны. И местная власть, не называясь самоуправляемой, должна владеть известной самостоятельностью и быть в непосредственном контакте с местным населением.

Еще один существенный аргумент в пользу понимания, что в Кыргызстане органы местного самоуправления – есть органы местного управления государственной власти, – это то, что они содержатся за счет государственного бюджета. Органы самоуправления должны быть и в финансовом отношении независимыми от государственной власти и, если в этом есть необходимость, покрывать возможные свои расходы за счет каких-то своих общественных источников и фондов.

Далее государственная власть не может ограничивать себя на уровне центра и, безусловно, на местных уровнях должны существовать органы местного управления государственной власти. И правомерно, что они существуют. Только их, может быть, правильно и точно так и назвать: органами местного управления?! А вот что из себя должны представлять действительные органы местного самоуправления, кого должны представлять и как они должны встраиваться в общую систему управления обществом, в партнерстве с государственной властью, – все это должно стать предметом общественного изучения, поиска и нахождения, инициативы, формирования. На сегодня таких действительно органов местного самоуправления нет. Они еще должны быть сформированы и определены их функции. Они должны не управлять в государственно-властном смысле, а содействовать госуправлению в интересах населения и государства, содействовать государственной власти в реализации ее политики, защищать интересы населения и помочь их реализации, общественно контролировать действия властей и иметь право накладывать вето, если они противоречат интересам населения и нарушают Закон, выступать с законодательной инициативой.

Скажем, можно было бы в районе иметь Собрание представителей населения, в которое вошли бы представители бизнеса, наемных работников, крестьян-фермеров, социальной сферы (образования, культуры, здравоохранения), т.е. всех социальных слоев, представленных в районе. Это собрание послужило бы тем мостом сотрудничества между властью и населением, который обеспечит социальную стабильность и гражданское согласие. Такие же собрания могут быть в городах, поселках и айлах.

Проанализируем нынешнюю структуру местной власти и местного самоуправления и предположим возможные варианты:

А. Орган местного самоуправления на уровне айыла

Сегодня айыл окмоту – он же председатель айыл кенеша. В одном лице осуществлено совмещение местной власти в айле и представителя местного самоуправления. В таком случае местное самоуправление существует в системе государственной власти как власть в айле.

Представим, что **айыл кенеш** – самостоятельное лицо как руководитель местного самоуправления в айле. Тогда происходит разделение ветвей власти: айыл кенеш, как орган местного самоуправления, представительная власть в айле, айыл окмоту – исполнительная власть.

Айыл кенеш, как орган местного самоуправления должен быть выборным, существующим в системе законодательно-представительной (парламентской) власти.

Можно предположить и такой вариант: айыл кенеш – независимый от государственной власти орган местного самоуправления. Выборный. В состав входят представители социальных слоев (наемной рабочей силы, предпринимателей, фермеров, лица из социальной сферы), партий и общественных организаций, если есть их члены.

Председатель айыл кенеша – независимое от госвласти лицо, из бюджета он не получает зарплату. При айыл кенеше создается независимый добровольный фонд айыл кенеша, из которого расходуются средства на проведение работ и оплату труда председателя айыл кенеша. Этот фонд образуется за счет добровольного сбора средств населения.

Айыл кенеш как независимый орган местного самоуправления вступит в определенные, законодательно установленные отношения с айыл окмоту как с местной властью. Обе стороны действуют и взаимодействуют в рамках Конституции. Айыл кенеш должен выражать волю населения, ставить проблемы перед властью, участвовать в их решении, контролировать законность, правомерность и обязательность решений айыл окмоту, накладывать вето при нарушении, но все свои действия осуществлять в рамках Конституции.

Айыл окмоту, как местная власть, должен реализовывать политику государства и учитывать в полной мере законные и справедливые требования населения и находить контакт и взаимопонимание с айыл кенешем и принимать меры по реализации его решений. Если решение айыл кенеша не соответствует закону, то он должен ставить в известность местную власть и местный кенеш более высокого уровня (районные акиматы и районный кенеш) и вместе с айыл кенешем искать правомерные пути решения проблемы.

По вышеуказанным принципам тоже можно выделить возможные варианты структуры местной власти и органа местного самоуправления для малых городов.

Б. Районный уровень местного управления и самоуправления

В практике картина такова: аким – исполнительная власть, райкенеш – законодательно-представительная власть, встраиваемая в систему парламентской власти страны.

Представим, что как орган местного самоуправления выступает независимый орган районного самоуправления. Выборный - из представителей социальных слоев населения (наемных работников, предпринимателей, фермеров, представителей партий и общественных организаций). Возможен второй путь формирования состава районного органа самоуправления путем кооптирования руководителей айылных органов самоуправления и малых городов районного подчинения.

Независимые органы районного самоуправления и районная власть в рамках Конституции должны установить взаимоотношения и взаимодействие с механизмами поддержки и противовеса. Районная власть должна считаться с решением органа самоуправления, если оно не противоречит Конституции. Районный независимый орган самоуправления должен обладать правом наложения вето на действия районной власти, если они не отвечают требованиям местного сообщества, несправедливы и не соблюдается закон.

При независимом районном органе самоуправления должен быть создан фонд для поддержания и обеспечения работы органа самоуправления.

В определенной мере как на уровне айлов и малых городов, так и на районном уровне государство на данном этапе должно выступать как спонсор для инициирования развития процесса самоуправления и отчислять N-сумму в вышеназванные фонды, но не должно вмешиваться в порядок распределения и пользования их, но в праве, если они использованы не на развитие самоуправления, привлечь к ответственности конкретных лиц и сократить либо прекратить спонсорство конкретному айылу, городу, району.

Спонсорское финансирование независимых айылных, городских, районных органов самоуправления должно идти самостоятельной строкой и не должно смыкаться с финансированием акиматов, айыл окмоту, горуправ, т.е. местных властей.

В. Областной уровень управления

Область как территориально-административная форма создается для координации общих проблем развития по крупным целостным регионам. На этом уровне управление носит государственный характер и самоуправлению нет места, ибо на областном уровне нет непосредственного контакта с населением, аилами, малыми городами. Область контактирует с районным

уровнем управления и оторвана от непосредственного контакта с местными сообществами. Область - промежуточный орган управления (между центральной властью и районной). Нужно до оптимума свести функции областного управления. Функции областного управления не должны дублировать функции центральной и районной власти, в большей мере должны быть направлены на координацию развития региона.

Г. О специфичных показателях жизнедеятельности города

1. Занятость трудоспособного населения.
2. Уровень безработицы.
3. Безопасность жизни населения.
4. Борьба с преступностью и обеспечение правопорядка.
5. Состояние городской инфраструктуры (дорог, транспорта, электро- и теплосети, канализации, водоснабжения и т.д.).
6. Экологическая ситуация в городе.
7. Санитарное состояние города.
8. Действенность коммунальной и бытовой служб.
9. Развитость торговли и общественного питания.
10. Развитие физкультурно-оздоровительной и спортивной базы.
11. Обеспеченность города школами и учебными местами.
12. Обеспеченность города здравоохранительными учреждениями.
13. Наполняемость и посещаемость театрально-культурных учреждений.
14. Обеспеченность города потребительскими и продовольственными товарами.
15. Проблемы спутников города – самостроек.

Д. Структура управления в г. Бишкеке

На всех уровнях управления стоит проблема совершенствования структуры, уточнения функций, механизмов и рычагов в целях достижения действенности и эффективности. Это не может не коснуться и системы управления и самоуправления в г.Бишкеке и системы функциональных городских служб.

Система управления городом, когда существуют городская власть и районные власти (один главный мэр и четыре районных мэра), сложилась еще в советское время. Так же сохранились органы самоуправления в виде городского и районных советов депутатов.

Насколько это эффективно?

Это было необходимо в условиях командного, административно-бюрократического управления, когда все проблемы и вопросы решались через команды и разрешения.

В условиях демократии и экономической свободы меняются функции местных органов

власти, действуют органы общественного самоуправления, и эти обстоятельства объективно подводят к реорганизации структуры местной власти и местного самоуправления.

На мой взгляд, в Бишкеке нужно сохранить одну власть - мэрию. Районные акимияты должны быть ликвидированы.

Функциональные службы города по обслуживанию населения не должны делиться на районные, а должны преобразоваться в зональные структуры с подчинением соответствующему функционально-отраслевому управлению мэрии города. Так более эффективно управлять. Что касается органа местного самоуправления Бишкека, то здесь, как и в других случаях, на уровне области и районов должно инициироваться создание действительно общественных независимых органов самоуправления.

Своеобразные попытки в России, например, уже есть – в гг. Тольятти, Нижний Новгород, Санкт-Петербург в виде ТОСов (территориально-общественных союзов).

Ж. Финансовая база местных органов управления

Актуальный вопрос – это формирование устойчивой финансовой базы местных органов управления. Его решение зависит от политики распределения и перераспределения налогов и поиска других внебюджетных источников. Здесь по-настоящему четкая экономическая политика еще не определена. Какие виды налогов и в каких пропорциях должны распределяться между центром и местными органами? Необходимо глубоко, научно обоснованно подходить: как должны распределяться налог на прибыль, налог на землю, налог на имущество, подоходный налог и т.д. Это задача экономических государственных учреждений и научно-исследовательских институтов и специалистов. Пока она не решена, местные органы власти в пределах своих полномочий не будут обладать даже минимальной властью. Для укрепления финансовой базы местных органов власти существенное значение должна иметь муниципальная собственность. На сегодня она эту роль не может играть, так как состоит из экономически невыгодных объектов, требующих поддержки, а не оказывающих ее.

