



ШОЛТОО

Л.В.Шапиро, М.А.Бокий О МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВАХ И МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

¹ Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике. Утверждено Указом Президента КР от 22.09.94.

² Статья 2 п. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Понятие «местное сообщество» уже прочно вошло в лексикон авторов, пишущих на темы местного самоуправления и гражданского общества. С точки зрения местного самоуправления под местным сообществом подразумевается сообщество жителей конкретного поселения, которые в совокупности являются «единственным носителем права местного самоуправления»¹.

Однако, Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство не используют этот термин и, соответственно, не определяют его, ограничиваясь понятиями «местное самоуправление» и «муниципальное образование».

Согласно статьям 130, 131 Конституции РФ «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления...» В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» местное самоуправление определено как: «...самостоятельная и под свою ответственность **деятельность населения** по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения...»².

В новой редакции закона введена формулировка: «Местное самоуправление в Российской Федерации - **форма осуществления народом своей власти**, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения...»

Существенно ли это изменение? Что следует из него для практики организации местного самоуправления в России?

Представляется, что изменение определения является результатом обобщения практики становления российского государства и общества за последние 10-12 лет.

В 1990-1997 годах становление и развитие местного самоуправления как общественно-государственного института происходило, если можно так выразиться, в «закрытом режиме». Муниципальное

сообщество (главы местного самоуправления и местные депутаты, а также государственные чиновники с муниципальным прошлым) анализировало проблемы становления и роста, вырабатывало идеологию российского местного самоуправления внутри самого себя, не привлекая особого внимания ни российской политической и научной элиты, ни населения страны - даже в момент принятия указов президента РФ о реформировании местного самоуправления конца 1993 года, соответствующих положений Конституции, базового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В последние годы ситуация изменилась. Институт местного самоуправления начал привлекать все большее внимание политологов и политиков (что само по себе можно только приветствовать), которые - являясь, по существу, неопитами в сегодняшней российской муниципальной сфере - наперебой принялись трактовать законодательные положения, мировой и российский опыт, выдавая на-гора выводы, оценки и рекомендации для муниципальной России. Одна беда, рядом с реальной ситуацией многие из аналитиков «рядом не стояли», а их выводы зачастую очень интересны, высокоинтеллектуальны, но как-то «не о том».

Важно, однако, что выводы «не о том» могут оказать серьезное, определяющее влияние на местное самоуправление России.

Одним из корневых вопросов дискуссии о местном самоуправлении, развернувшейся в рамках и вокруг подготовки новой редакции базового федерального закона о местном самоуправлении, является вопрос о природе местного самоуправления.

Что такое местное самоуправление - нижний уровень власти и управления в государственной системе властных отношений, организуемый жителями поселений самостоятельно, и не входящий в систему органов государственной власти, или это самоорганизация жителей? И, следовательно: местное самоуправление - это **обязанность** жителей создать публичную власть в муниципальном образовании или их **право** самоорганизоваться для решения местных проблем (и право не делать этого)? На последнем, надо отметить, особенно настаивают приверженцы либеральных ценностей, строители гражданского общества и правозащитники.

Каждая точка зрения имеет право на существование, у каждой стороны есть своя правда и своя логика, и каждая логика может быть претворена в жизнь.

Будучи с 1990 года вовлеченными в процесс внедрения и становления местного самоуправления, считаем необходимым высказать точку зрения практиков по вопросу о роли населения в организации и функционировании местного самоуправления в постреформенной России.

Но начать придется с описания нашего взгляда на местное самоуправление применительно к заявленной теме.

Субъекты местного самоуправления

³ *Федеральный
Закон «Об общих
принципах
организации
местного самоуп-
равления в Россий-
ской Федерации»,
статья 1, п. 1.*

Пространство функционирования местного самоуправления - это пространство властных полномочий, в котором действуют:

1. Государство как субъект власти, устанавливающий границы функционирования и «правила игры» для местного самоуправления и контролирующий соблюдение установлений (органы государственной власти федерации и субъекта РФ).

2. Население муниципального образования, в идеале - местное сообщество, которое непосредственно создает публичную власть на местном уровне в рамках государственных установлений, контролирует отправление этой власти, участвует в процессах местного управления, т. е. самоорганизуется для решения местных проблем и улучшения качества жизни в муниципальном образовании.

3. Муниципальная власть в лице органов местного самоуправления, «наделенных полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящих в систему органов государственной власти»³, и в рамках этих полномочий обладающая значительной самостоятельностью.

В зависимости от силы влияния каждого из субъектов мы можем получить разные ситуации - разные виды организации и функционирования местного самоуправления, вплоть до разных его моделей (от французской до американской).

В последние годы мы пришли к пониманию необходимости дополнительного анализа участия граждан в «местном самоуправлении», степени «самоорганизации» членов местных сообществ. О каких, собственно, отношениях мы говорим?

Местное самоуправление - как двуликий Янус - имеет две стороны: local government - местное (муниципальное) управление (определяет демократичность общественного строя) и self-government - самоорганизация местного сообщества (определяет степень развития гражданского общества). Стоит рассмотреть их отдельно.

Если рассматривать местное самоуправление как муниципальное управление, то здесь задача членов местного сообщества - участие в организации муниципального управления, а именно:

- выбор схемы организации местного самоуправления;
- избрание органов местного самоуправления;
- контроль за работой избранных органов местного самоуправления и оказание влияния на принимаемые решения;
- участие в референдумах и других формах непосредственной демократии, инициируемых органами местной власти.

- Организация - местного - управления - как публичной - власти

Организация местной публичной власти - основная функция местного сообщества. Как участвует местное сообщество в решении перечисленных четырех задач?

Глядя правде в глаза, мы должны признать, что выбор схемы организации местного самоуправления производится из числа моде-

лей, зафиксированных федеральным и региональным законодательством, не местным сообществом, а правящей элитой данного муниципального образования. Элита убеждает население в том, что предложенная модель - единственно правильная для данного муниципалитета, и проводит через местное сообщество ту или иную процедуру легитимизации избранной схемы.

Мы не стали бы здесь особенно сетовать на манипулирование общественным сознанием. Потому что любая прописанная законом схема имеет право на существование, и не столь уж важно, какая именно из них применяется.

По поводу выборов всех уровней много говорено и написано. В рамках данной статьи можно ограничиться констатацией того, что качество выборных кампаний и участие в них граждан - как пассивное, так и активное - один из важнейших показателей качества и развитости местного сообщества. То же можно сказать и об участии в референдумах.

Ключевое значение для оценки качества местного управления имеет уровень решения 3-й задачи местных сообществ - контроля за работой органов местного самоуправления и оказания влияния на принимаемые решения.

Местное самоуправление как власть и управление, по существу, представляет собой систему управления объектом (муниципальным образованием), построенную в соответствии с общими принципами управленческих систем с обратной связью.

Каким образом в этих рамках строятся взаимоотношения между органами управления и населением?

а) Органы управления:

- осуществляют нормативно-правовое управление на территории муниципального образования путем создания правового поля, в рамках которого действуют и юридические, и физические лица;

- осуществляют жесткое иерархическое управление муниципальными учреждениями, предприятиями и др., которые, собственно, и реализуют конкретные управленческие действия в городе;

- выполняют переданные им государственные полномочия в отношении отдельных категорий лиц, т. е. реализуют конституционные гарантии в отношении граждан, проживающих в муниципальном образовании.

б) Граждане в системе муниципального управления исполняют различные роли:

- Физические и юридические лица испытывают воздействие правового поля местного самоуправления. Такое воздействие вырабатывает то или иное их отношение к органам местного самоуправления.

- Отдельные граждане, в отношении которых выполняются государственные полномочия, либо взаимодействуют с perso-

налом соответствующих учреждений, либо могут жаловаться должностным лицам органов местного самоуправления, если имеют место какие-то сбои и нарушения.

- Служащие муниципальных учреждений и организаций выступают в качестве персонала, который может воздействовать на свое руководство и через них на руководителей администрации города.

Согласитесь, что все население муниципального образования, за исключением муниципальных служащих, в этой схеме ведет образ жизни, достаточно отстраненный от процесса управления местными делами. Интерес к управлению возникает только в случае сбоев системы или принятия резких управленческих воздействий, в результате которых ситуация заметно отклоняется от привычного состояния. Другими словами, можно говорить, что осуществляется точечное взаимодействие в точках резкого отклонения от стандартной ситуации. Почему население не предпринимает попыток включиться в управление?

На наш взгляд, во многом потому, что общегородские проблемы, программы практически не выходят на население, жители не видят их за отдельными (даже многочисленными) сбоями и недостатками в работе городского хозяйства. Жители не воспринимают город как системное образование.

Не так-то просто найти рычаги, которые позволили бы выявить всеобщую заинтересованность. Общегородские ресурсы, которые могли бы стать объектом общего интереса и объединить усилия сообщества по их экономному расходованию, приросту и т.д. можно подразделить на те, которые:

- существуют и осознаются как таковые (транспорт, торговля);

- существуют и не осознаются как таковые (бюджет, ЖКХ в целом, медицина...);

- не существуют (местные налоги).

Состояние ЖКХ каждый воспринимает в рамках своей квартиры, в лучшем случае - подъезда. Улучшение работы транспорта - вопрос хоть и серьезный, но частный. А вот местные налоги, сборы на проведение конкретных мероприятий по благоустройству и т.п. могли бы стать мощным средством воспитания чувства причастности к делам сообщества. Но использование этого механизма не получило распространения (отчасти из-за отсутствия правовых возможностей).

А пока что обратная связь осуществляется властью посредством стандартных каналов типа: реакция читателей, проходящая через СМИ; анализ обращений и жалоб, приходящих в администрацию и в представительный орган муниципального образования.

Депутаты представительного органа принимают посильное участие в работе администрации над созданием нормативно-правовой базы, рассматривают представленные им проекты бюджетов, иногда - программы развития, и утверждают их. Кроме того, утверждаются отчеты

⁴ В частности, многочисленные публикации по тематике муниципальной службы М.А.Васильева.

⁵ Клуб муниципальных деятелей. Местное самоуправление в России: Мониторинг состояния // Городское управление. № 6. 1999.

ты администрации об исполнении бюджетов и пр. Взаимодействие с населением депутаты осуществляют по традиционным схемам (прием жалоб и жалобщиков, встречи с большими или небольшими группами горожан). Это взаимодействие не имеет системного характера и, соответственно, не имеет серьезного значения в деле формирования местного сообщества.

На наш взгляд, серьезным негативным моментом (к сожалению, так и недооцененным ни законодателями, ни муниципальными депутатами, ни экспертами, несмотря на неоднократные попытки привлечь внимание к этому явлению⁴) является отчуждение квалифицированных специалистов - членов местного сообщества от муниципальной службы вследствие закрытого характера администраций муниципальных образований, отсутствия конкурсного характера занятия должностей муниципальной службы. Это обстоятельство вносит свой вклад в общее отчуждение местного сообщества от местного органа управления.

Функция «контроля за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» возложена законом на представительный орган. Однако ни числом, ни умением муниципальные депутаты не в состоянии осуществлять реальный контроль за работой администрации, действиями высших должностных лиц, а тем более, всенародно избранного главы муниципалитета. Обычно депутаты оправдываются недостатком полномочий и тем, что в законодательстве нет четко расписанных процедур и механизмов контроля. Однако в практике местных сообществ крайне редко встречаются и общественные слушания, как постоянный инструмент депутатской деятельности, без которого не должно было бы приниматься ни одно решение по общезначимым вопросам.

Референдумы по выбору гражданами одного из возможных вариантов конкретного решения местной проблемы или направления развития муниципального образования - явление, в России отсутствующее (что, безусловно, связано и с бедственным социально-экономическим положением российских муниципалитетов, но только частично). Народная правотворческая инициатива, по данным М.А.Васильева, анализировавшего уставы муниципальных образований⁵, в большинстве уставов отсутствует вообще, а там, где это право упомянуто, в регламентах не отрегулированы процессуальные моменты рассмотрения в представительном органе народной правотворческой инициативы, что превращает это право в ничто.

Причем, все изложенное происходит в рамках действующего законодательства и формально не противоречит его букве, хотя совершенно не соответствует духу. Таким образом, можно сделать вывод о том, что ключевая задача местного сообщества в рамках системы муниципального управления - контроль и участие в принятии решений - не выполняется и при действующем законодательстве выполнена не будет.

**Самоуправление
как
самоорганизация
населения**

⁶ *О.Генисаретский,
В.Глазычев.
Становление
местного
самоуправления и
гражданского
общества в России //
Городское
управление. № 5.
1997.*

Но, возможно, самостоятельное решение населением вопросов местного значения реализуется за счет второй стороны местного самоуправления - того, что мы называем самоорганизацией населения на локальной территории (в муниципальном образовании). Именно в этом контексте чаще всего обсуждаются проблемы российских местных сообществ.

Правда, еще В.Глазычев и О.Генисаретский указывали на то, что «закон об общих принципах организации местного самоуправления, определяя субъект самоуправления, использует понятие «муниципальное образование», избегая упоминаний о *местном сообществе*. В результате в центре внимания оказывается территория, а не жители, объединенные совместным проживанием на территории. Соблюдая все демократические процедуры волеизъявления населения, закон видит в нем совокупность *граждан*, т. е. имеющих гражданство, *но не жителей* данной территории, образующих гражданское сообщество (вследствие чего размывается граница между статусом гражданина Федерации и статусом жителя города N)»⁶.

Рассуждая об обществе в целом, мы фиксируем отсутствие в России развитого гражданского общества. Желая обсудить эту тему можно адресовать к материалам, связанным с подготовкой и проведением Гражданского форума. Именно из-за высокой сложности и важности этой проблемы мы так часто говорим о том, что развитие структур гражданского общества - наша основная задача. И нужно отдавать себе отчет в том, что **гражданское общество - это, в значительной части, наличие развитых местных сообществ**. Там, где люди **живут**, там и функционируют общественные структуры.

Какие сущностные характеристики местного сообщества, на наш взгляд, нужно принять во внимание при оценке степени развития местных сообществ с точки зрения задач, стоящих перед ним по самостоятельному и под свою ответственность решению вопросов местного значения?

Это:

1) организация местного управления как публичной власти в муниципальном образовании;

2) создание условий для стабильного функционирования системы жизнеобеспечения муниципального образования, улучшения качества жизни в муниципальном образовании, дающих возможность самореализации каждому члену местного сообщества;

3) создание системы, аккумулирующей и реализующей творческий потенциал членов местного сообщества, направленный на улучшение качества жизни всего местного сообщества.

Еще одна очень важная характеристика местного сообщества по способу формирования выбивается из данного ряда - это наличие «духа места». Ощущение «корней», причастности к истории данного места способствует ощущению принадлежности к общине, проживающей на данной территории, и, следовательно, включенности в мест-

ное сообщество. Это характерно для городов с долгой историей и отсутствует в городах, возникших в советское время по велению партии и правительства «на пустом месте».

Более того, историчность города предполагает наличие в нем традиций самоуправления - в виде конкретных механизмов или хотя бы исторической, генетической памяти о них, что, по нашему мнению, в сегодняшних условиях имеет колоссальное значение.

Отсутствие «духа места» (о чем много написано) превращает такие города в «поселки городского типа» - места для проживания, но не жизни. В таких городах возможна подмена «духа места» миссией города (например, «наукоград»). Но поскольку миссия по сравнению с «духом» - вещь искусственная, утилитарная, затрагивающая не все население, а только носителей этой миссии, поэтому она является суррогатом - неким фиктивно-демонстрационным продуктом. Этот вывод - не ругательство, а констатация факта: лучше что-то, чем ничего, но «суррогатность» имеет соответствующие негативные следствия, что нужно учитывать при организации работы с местным сообществом.

Можно констатировать, что создание и функционирование местного самоуправления как публичной власти и органа управления территорией является доказательством существования местных сообществ в России. Таким образом, первая из выделенных нами характеристик сообщества присутствует, хотя нас может и не устраивать качество решения задачи.

Теперь рассмотрим роль членов местных сообществ в развитии муниципального образования, улучшении качества жизни, в создании условий для самореализации людей.

Нет населения муниципального образования вообще. Каждый человек исполняет целый ряд ролей, и его жизнь наполнена наборами контактов с другими людьми, связанных с исполнением каждой роли. При этом мало какую роль человек исполняет один: как правило, он действует совместно с другими людьми, связанными общим интересом, в больших или меньших по размеру группах.

Можно обозначить группы общих интересов, связанные с:

- общим проживанием на территории (жестко структурированные - например, жилищно-строительные кооперативы, товарищества собственников жилья, и мягко структурированные - различные варианты территориального самоуправления);

- местом работы (профсоюзы, забастовочные комитеты и др. при взаимодействии с работодателем, с одной стороны, и трудовые коллективы во главе с директором при отстаивании интересов предприятия перед муниципалитетом или местным сообществом, с другой);

- общими проблемами фундаментального свойства (различные группы социально незащищенных граждан и т. п.);

- общими проблемами по месту жительства (экологические, транспортные и др.);

- общим досугом;
- корпоративной культурой (педагоги, медики, работники культуры, наверное, в менее явном виде - корпорации предпринимателей);
- экономическими интересами:
- идеологическими основаниями (религия, зеленые, в определенной степени - молодежь);
- национальной принадлежностью;
- политическими пристрастиями (зачатки или местные отделения политических объединений).

Степень развития данного местного сообщества определяется:

- количеством групп, в которые включен каждый человек, и плотностью и интенсивностью его контактов с членами групп;
- степенью пересечения и качеством взаимодействия различных групп, которые и представляют собой структуры гражданского общества;
- степенью взаимодействия этих структур с муниципальной властью для решения своих проблем (иными словами, вопросов местного значения);
- степенью их участия в демократических процедурах местного самоуправления.

Надо заметить, что данные структуры должны не только пронизывать и связывать все население муниципального образования в единое целое. Они должны учиться договариваться друг с другом, примиряя разноречивые интересы для достижения консенсуса, превращая тем самым аморфное «население» в структурированное дееспособное местное сообщество. При этом особо следует отметить, что поиски консенсуса подразумевают открытое предъявление претензий различных групп на муниципальные ресурсы, что переводит процесс управления муниципальной собственностью в открытый и подконтрольный общественности режим.

Назначение этих структур - аккумулировать недовольство своих членов существующим положением вещей, их потребности и инициативы в улучшении качества жизни, оформить их в качестве потребности группы и предъявить власти.

Это непростая работа, для ее выполнения нужны и аналитические способности, и твердость характера, и лидерские качества. Реально существующие и действующие группы неизбежно должны научить своих членов отстаивать свои интересы и выделить из этой среды лидеров групп, из которых впоследствии и будет происходить отбор лидеров всего местного сообщества.

Заметим, что структуры местного сообщества включают в себя не только «группы естественных интересов», но и более сложно организованные структуры - общественные и некоммерческие организации с их общественно-гражданскими, общественно-политическими, общественно-национальными, общественно-конфессиональными инициативами нарождающегося «третьего сектора».

В идеале, муниципальная власть заинтересована во взаимодействии со структурами местного сообщества, поскольку именно в их деятельности и кроется основной потенциал местного самоуправления - возможность задействовать человеческие ресурсы территории, использовать творческий потенциал членов местного сообщества, направленный на улучшение качества жизни всего сообщества (чего не может сделать никакая другая власть).

Полноценное самоуправление может реализовать еще одну функцию муниципальной власти, не упомянутую выше, - способствовать развитию социально-экономического потенциала муниципального образования, повышению благосостояния его жителей.

Поэтому органы местного самоуправления должны быть максимально заинтересованы в воспитании у жителей чувства причастности к происходящему в муниципальном образовании, в самоорганизации населения и превращении его в развитое местное сообщество.

Особое слово здесь нужно сказать о муниципальных депутатах.

Согласно действующему закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» местные депутаты могут работать и на освобожденной, и на не освобожденной основе. Новая редакция закона, вступающая в силу 1 января 2006 года, запретила работу рядовых депутатов на оплачиваемой основе. Эта позиция вызвала яростное сопротивление депутатского корпуса.

Основной аргумент депутатов: «у нас не будет времени защищать интересы избирателей (в том числе в судебных заседаниях)». И это так!

Позиция сторонников новой редакции закона: «Освобожденные депутаты быстро превращаются в чиновников, и депутатский корпус перестает соответствовать своему предназначению». И это тоже правда.

Зачем в муниципальном образовании избираются депутаты? Для того, чтобы исполнять исключительные полномочия представительного органа. Если вспомнить знакомых депутатов и попытаться классифицировать их, то можно записать ряд: профессиональные чиновники по приему избирателей и решению их вопросов, лоббисты, лица с ярко выраженными личными интересами, амбициозные личности, правозащитники, созидатели...

А зачем нужны депутаты местному сообществу? Это представители сообщества в местной власти. Они должны выражать чаяния населения и отстаивать его интересы. Делают ли они это? Это большой вопрос, потому что очень трудно сказать, а каковы, собственно, интересы и чаяния. Кто знает, как их определить?

Депутаты - уникальная позиция в системе муниципальной власти, связующее звено между муниципальным управлением и самоорганизацией населения для самостоятельного решения местных вопросов. Именно они должны перевести функционирование местного самоуправления из режима «белка в колесе» (обеспечение бесперебойного функционирования механизма) в режим развития, улучшения качества жизни.

Депутаты - субъекты выявления, аккумуляции, оформления желаний населения. Причем их задача достаточно сложна. Они должны постоянно выявлять проблемы, настроения, намерения своих избирателей и из огромного пестрого клубка вычленять наиболее острые проблемы, важные тенденции, интересные инициативы. И на основе этого ставить политические цели и задачи и перед органами местного самоуправления, и перед самим местным сообществом, выступать организатором работы местного сообщества по разработке и реализации перспективных задач и планов. Это задача для депутата-созидателя. Тогда будет меньше работы для депутатов-правозащитников. Но главное - это основной и наиболее естественный путь развития местного сообщества.

Две ложки дегтя

Таким образом, из вышесказанного следует вывод о том, что полноценное местное самоуправление реализуется там, где имеют место, с одной стороны, развитая демократия формирования муниципальной власти, и с другой, развитое местное сообщество. Можно также согласиться с тезисом о том, что самоуправление должно начинаться снизу, инициатива должна исходить от населения.

Но есть реальность. Повторим: в России практически нигде нет развитых местных сообществ. И мы не можем исходить из того, захочет население взять на себя некие полномочия или не захочет. Поскольку органы местного самоуправления - уровень власти и управления, они должны работать сегодня и всюду. Некогда ждать, когда, наконец, население спохватится.

Что же делать?..

А что делают остальные?

Мы привыкли ссылаться на опыт европейских стран, где городские сообщества еще в эпоху средневековья осознали и начали отстаивать свои интересы, на США, где европейские традиции трансформировались на необъятных просторах новых земель в самоорганизацию независимых поселенцев.

Но в России этого не произошло. Историю не переделать. Значит, надо начинать выращивать местные сообщества из того, что мы имеем сегодня (а что-то все ж таки мы имеем), настраиваясь на двухсотлетний терпеливый труд? В общем, да. Однако есть два «но», которые хотелось бы обсудить.

В человеческом обществе процессы нельзя вырывать из исторического контекста. Местные сообщества в развитых государствах, с которых мы берем пример, начали складываться в средние века и сформировались, скажем, до конца XIX века.

Научно-техническая революция второй половины XX века, процессы глобализации конца века отнюдь не способствовали укреплению общин. Наоборот, их вектор направлен в сторону повышения свободы личности и ее притязаний на свободу. Чеховские сестры мог-

ли только читать и слушать рассказы бывалых людей, но их рефреном было: «В Москву, в Москву!» А что же человек, который с помощью телевидения увидел весь мир, а с помощью интернета может работать не только в соседнем городе, но и в другой стране? Неужели он так же заинтересован во включенности в свою общину, как и его прадед. Конечно, нет.

Цивилизационный сдвиг произошел, мы не успели... и в каком-то смысле опоздали навсегда. И с этим придется смириться.

А так ли уж хороши западные местные сообщества? Ведь у них тоже есть свои проблемы и немалые.

В 2000 году представители муниципалитета Копенгагена рассказывали одному из авторов о проблемах большого города: из-за отдаленности власти от жителей они пошли на создание внутригородских муниципалитетов с ограниченным объемом полномочий по решению местных районных, проблем. А депутат районного муниципалитета делился своими главными заботами: первая - невозможно «отбить» нормальный бюджет у муниципалитета большого Копенгагена, вторая - низкая активность жителей в инициировании и решении местных проблем.

Но ситуация в местном самоуправлении этих стран стабильная. Почему?

Давайте еще раз посмотрим на Европейскую Хартию местного самоуправления с точки зрения выявления роли населения в осуществлении местного самоуправления. И мы увидим, что там речь идет не о населении, непрерывно занятом непосредственным решением проблем местного значения, а об **органах местного самоуправления** как местной власти.

«Статья 3. Понятие местного самоуправления

1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного тайного равного прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону.»

А преамбула Хартии предпосылает лишь следующее: «Считая, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя.

Считая, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств - членов Совета Европы демократическим принципам.

⁷ Совет Европы.
Европейская
Хартия о местном
самоуправлении
//Городское
управление. № 1.
1995.

Исходя из убеждения, что это право непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне.

Исходя из убеждения, что существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление...»⁷

Получается, что эксперты Совета Европы не зря столь высоко отзывались о невиданном демократизме федерального закона 1995 года, определившего российское местное самоуправление как «...**деятельность населения** по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения...».

Идеология непосредственной деятельности граждан по решению вопросов местного значения, заложенная в базовый федеральный закон 1995 года, с одной стороны, была следствием романтической эйфории по поводу активности россиян в демократической волне конца 80-х - начала 90-х годов, а с другой, имела своей целью «намертво» закрепить право населения на местное самоуправление, дабы отбить все посягательства органов государственной власти на это святое право.

Однако, как показала жизнь, нашлись другие способы ослабить автономию местного самоуправления. А запавшая в умы идеология приоритета непосредственной демократии незаметно трансформировалась в отстаивание на «высоких» научных и политических тусовках приоритета «права» над «обязанностью».

Выводы

1. Развитое местное сообщество - неотъемлемая составляющая

демократического института местного самоуправления - представляет собой некий идеал, ту точку на горизонте, к достижению которой надо стремиться, но которая никогда не будет достигнута.

2. Российское законодательство не обеспечивает эффективной организации и функционирования местного управления как публичной власти в условиях слабости (неразвитости) местных сообществ.

Что можно предложить?

Несмотря на то, что развитое местное сообщество - понятие, в общем и целом, идеальное, мы должны двигаться в направлении всемерного развития сообществ. И здесь необходимо участие и федеральных законодателей, и местных депутатов.

Хотя уровень культуры местных сообществ как территориальных ячеек гражданского общества (и в провинциальных городах, и в поселках, и в селах) имеет огромное значение для повышения качества жизни в муниципальных образованиях, а значит, и во всей России, вопрос этот находится на периферии общественного внимания. Привлечение к этой проблеме внимания деятелей культуры и науки, методологов, культурологов, политиков представляется первостепенной задачей. И для того, чтобы местное сообщество выросло «снизу», на

наш взгляд, совершенно необходимо предпринимать всевозможные усилия общества и государства, чтобы насаждать его «сверху», добиваясь прозрачности управления, повышения культуры выборов и т. д.

Необходимо участие всего общества в самообучении местному самоуправлению, выработке общепризнанных критериев оценки работы органов местного самоуправления и особенно депутатов.

На местном уровне нужно кропотливо работать с населением:

- высматривать и бережно выращивать побеги самоорганизации;

- повышать открытость работы органов местного самоуправления;

- упрощать схемы взаимодействия, в первую очередь, представительного органа с оформленными структурами местного сообщества - некоммерческими организациями, общественными объединениями и др.;

- внедрять в повседневную практику механизмы общественных слушаний, конкурсов на занятие муниципальных должностей, конкурсных механизмов распоряжения муниципальной собственностью;

- проводить референдумы по конкретным вопросам местной жизни;

- изучать структуру местных сообществ с целью выявления групп интересов и организации работы с ними по вовлечению их в процессы самоуправления.

Об особой роли муниципальных депутатов сказано выше.

Отдельный вопрос - экономические основы процесса. На наш взгляд, должны быть созданы экономические преференции тем структурам самоуправления, которые забирают у государства или органов местного самоуправления решение части вопросов обеспечения жизнедеятельности.

Так, например, ЖСК и товарищества собственников жилья, которые решают вопросы обеспечения своих членов жилищно-коммунальными услугами самостоятельно, более эффективно, с элементами конкуренции, должны иметь режим наибольшего благоприятствования. Чтобы жители соседних домов увидели прямую выгоду самоорганизации. Причем, к этим вопросам надо подходить системно и определять выгоду не с точки зрения ЖЭУ, а включая сюда и далекие последствия реальной самоорганизации людей.

Не стоит экономить и на организациях третьего сектора, и любых формах самоорганизации населения. Общество должно осознать выгоду самоорганизации за счет инициирования человеческих ресурсов и сделать все возможное для ее стимулирования.

Если согласиться с выводом, что базовый закон о местном самоуправлении был рассчитан на активное участие населения в процессе самоуправления, чего не случилось, как выяснилось по результатам прошедших лет, то следует принять меры к тому, чтобы обеспечить

максимально возможную эффективность местного управления как публичной власти в условиях неразвитых местных сообществ.

Очевидно, что механизмы и процедуры законов должны быть прописаны в расчете на минимальное участие местного сообщества в местном самоуправлении и в расчете на «плохого человека». То есть нужно обратить особое внимание на системную защиту местного уровня публичной власти от коррупционеров, мздоимцев, бездельников и других личностей, для которых личный интерес довлеет над общественным.

К сожалению, разработчики новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» (от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ), на наш взгляд, в большей степени сконцентрировали свое внимание на введении и подробном описании контроля органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления. Это неплохо (если оставить в стороне обсуждение степени выполнения финансово-экономических обязательств государства перед местным самоуправлением), но недостаточно. Нормы же, усиливающие контрольные функции населения, остались, по существу, на обочине закона. Так, например, из закона в итоге исчезла норма об обязательности муниципальных «контрольно-счетных палат».

Тем не менее, в новой редакции закона учтен европейский опыт и современное состояние «местных сообществ». С этой точки зрения нам представляется очень своевременной нацеленность нового закона на разведение представительной и исполнительной ветвей местного самоуправления и введение института наемного управляющего, а также попытка обеспечить правовые основы местного самоуправления на низовом уровне - в небольших поселениях.

Вместе с этим считаем, что было бы целесообразно взять под особый контроль государства и общества реализацию норм, способствующих повышению активности населения в процессах самоорганизации, развитию местных сообществ (их закрепление в законах субъектов РФ о местном самоуправлении, в типовых уставах муниципальных образований), например, обязывающих органы местного самоуправления использовать такие формы привлечения населения к решению основных вопросов местного значения как публичные слушания и т. п.

Следствиями повышения эффективности работы органов местного самоуправления, большей прозрачности их работы и открытости муниципальной власти для граждан должны стать укрепление доверия членов местного сообщества к избираемой ими публичной власти и желания сотрудничать с властью в решении возникающих перед жителями проблем. И это является прочной базой для активизации процессов самоорганизации населения и развития местных сообществ.