

## **МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

---

*МАРТЫНОВ Михаил Юрьевич - кандидат философских наук, заведующий лабораторией*

---

Понятие "местное сообщество" вошло в наш обиход с легкой руки энтузиастов, пролоббировавших в свое время внесение в Конституцию статьи об отделении органов местного самоуправления (МСУ) от государственных. Однако уже тогда в ходе работы Конституционного совещания один из экспертов - В.Б. Кувалдин - выразил общее недоумение, возникшее у членов совещания по этому поводу; "Я думаю, что не учитывается реальность. А реальность очень определенная - у нас нет никаких местных сообществ. Это калька с английского - это английский термин. Их нет по той простой причине, что у нас нет граждан, составляющих такое сообщество. То есть у нас будет юридический термин, а за ним реальность совершенно иная" [1].

Проблематичность использования термина "местное сообщество" применительно к нашим условиям, видимо, заставила отказаться от него авторов "Закона об основных принципах местного самоуправления в РФ", в котором для обозначения, субъекта местного самоуправления используется термин "муниципальное образование" (МО). Но ведь "муниципальное образование" сам же закон трактует как "населенную территорию"(!) Не нужно быть тонким знатоком слова, чтобы понять, что "территория", при всем желании, никак не может выступать в роли субъекта. Таковыми являются только граждане, люди, составляющие местное население. Вот только готово ли население стать таковым субъектом? На наш взгляд, решающее значение приобретает здесь объективное социально-экономическое положение населения.

Данная гипотеза о зависимости отношения населения к МСУ и готовности принимать в нем участие от реального социально-экономического положения в свое время была проверена в ходе социологического мониторинга, проведенного нами в период становления данного института в 1994-1996 г. в Костромской области по заданию администрации области.

Необходимо несколько слов сказать о выборке такого рода опросов. Мы исходили из того, что принцип отбора для опроса территорий региона, применяемый в одних случаях, нецелесообразно использовать в других. Например, при изучении социального самочувствия населения или электоральных настроений принципы выборки недостаточно репрезентативны в опросах по политической тематике, при изучении отношения населения к МСУ. Поэтому в основу описываемого исследования нами был положен принцип, в наибольшей мере определяющий характер такого отношения, - степень "дотационности-недотационности" территории.

На основе данного принципа мы построили комбинированную, многоступенчатую, квотно-случайную выборку общим объемом в 1170 человек (0,2% от численности населения области). Было выделено 10 территориальных групп. Доля каждой группы в выборке определялась ее "весом" - процентом населения от всех проживающих в области. Далее в каждой группе случайным способом отбиралась административная единица, в которой производился опрос. На следующем этапе исследования предполагалось заменить их другими, входящими в ту же группу. Такой подход должен был поз-

волить в дальнейшем уточнить обоснованность проведенной нами группировки территориальных единиц области.

Попавшие в выборку города и районы, в свою очередь, тоже были разделены на несколько зон. В этом случае принципом отбора служили особенности интересов компактно проживающих групп населения в отношении муниципальных услуг - ЖКХ, транспорта, торговли и бытового обслуживания. Так, в городах мы выделяли пять зон; частный сектор; новые микрорайоны; старые застройки в историческом центре; зоны, тяготеющие к крупному работающему предприятию, содержащему "социалку"; депрессивные зоны вокруг остановившегося производства. Например, в городе Буй выделялась центральная часть, частный сектор, новый микрорайон, район химзавода и поселок вокруг законсервированной стройки Буйской АЭС. В сельских районах выделялись три зоны; районный поселок, лесопункты и собственно населенные пункты. Число респондентов в каждой зоне, как городской, так и сельской определялось пропорционально "весу" ее населения в общем населении города и района.

Оказалось, что к этому времени в общественном сознании так и не оформились представления о необходимости и целях МСУ. Так, отвечая на вопрос; "Как Вам кажется, какие изменения произойдут после введения местного самоуправления?", 48% опрошенных заявили, что все останется без изменений, а по мнению 14% - вообще станет хуже. Отмечалось плохое знание населением того, что такое самоуправление вообще. Так, 72% опрошенных ответили; "Мало что знаю". Еще 23% заявили, что "знают, но не очень хорошо", и лишь 5% считали, что хорошо знают, что такое МСУ.

Даже среди опрошенных, поддерживающих идею МСУ, преобладали пассивные формы возможного участия в нем. Так, отвечая на вопрос "В каких формах лично для Вас было бы наиболее приемлемо участвовать непосредственно в местном самоуправлении в вашем поселке или городе?", подавляющее большинство ответивших - 71% - предпочли пассивные формы (участие в голосованиях, сходах). Лишь 9% оказались готовы участвовать в работе органов МСУ, а 8% согласились бы подписать петицию, обращение и т.д. Еще 12% опрошенных заявили, что вообще не будут участвовать в самоуправлении ни в каких формах. Так, отвечая на прогностический вопрос респонденту о том, сможет ли он что-либо предпринять, чтобы, например, воспрепятствовать принятию органом МСУ решения, которое кажется несправедливым, подавляющее большинство опрошенных - 92% заявили, что сделать ничего не смогут.

Исследование по аналогичной методике было проведено под нашим руководством в марте 2000 г. в Ханты-Мансийском автономном округе. И вновь преобладающими оказались патерналистские настроения и надежда в первую очередь на государственные органы власти, а не на возможность решать самим дела местного значения. В ответе на вопрос о том, деятельность какого из уровней власти определяет в наибольшей мере экономическую ситуацию и влияет на уровень жизни семьи самого респондента, подавляющее большинство опрошенных - трое из четырех - указали на государственный уровень власти. Причем из этого числа, в свою очередь, три четверти отметили не областную, а "федеральную власть в лице правительства и президента". Лишь по мнению 25% респондентов, на ситуацию влияют органы МСУ. Не удивительно, что на вопрос "Какой способ управления в сегодняшней ситуации, на Ваш взгляд, является лучшим?" половина ответивших на него отдала предпочтение "централизованному управлению" перед "самоуправлением".

При объяснении подобного недостаточного энтузиазма населения по отношению к МСУ нередко указывается на отсутствие ценностных и политических предпосылок складывания местного сообщества, поскольку, "если население в массе враждебно относится к существующей государственной власти, организация местного самоуправления невозможна, поскольку деятельность такого самоуправления будет пропитана сопротивлением и отчужденностью по отношению к государству. С помощью тех или иных способов, государство не допустит организации самоуправления в подобных условиях" [2]. Но, на наш взгляд, осторожное отношение населения к местному самоуправлению вызвано не только ценностными, культурологическими или политичес-

кими особенностями российского менталитета, порождаемого патерналистским типом общества. В ходе упомянутых исследований подавляющее число респондентов указало на отсутствие экономических возможностей самостоятельно обеспечить основные сферы жизнедеятельности - оплату услуг ЖКХ, транспорта, образования, здравоохранения. Вопрос, следовательно, в том, что же составляет экономическую основу МСУ.

Муниципальные чиновники усматривают эту основу в муниципальном бюджете и, соответственно, обычно сетуют на недостаточную доходную базу и, как следствие, на невозможность местных органов власти обеспечить даже минимальные потребности населения. Безусловно, в этом утверждении большая доля истины есть. Если в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Федерации доходы превышают расходы, то доля затрат МО в консолидированном бюджете страны возросла, например, за три года с 27 до 34%, а доходная часть, наоборот, сократилась с 29 до 20% [3]. Это означает, что доходы забирают вышестоящие уровни, а расходы перекалдывают на уровень нижестоящий. Например, бюджет Костромы сегодня составляет в сопоставимых цифрах лишь 30-40% от уровня 1991 г. Положение усугубляется невыполнением государством своих финансовых обязательств перед муниципалитетами. В обращении к губернатору и областной Думе глава МСУ г. Костромы Б. Коробов прямо заявил, что "органы местного самоуправления города не в состоянии обеспечить удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению местного самоуправления, на уровне не ниже муниципальных государственных стандартов". При этом мэр отметил, что в соответствии со ст. 9 Закона "Об основах бюджетных прав..." уровень закрепленных доходов бюджета города должен составлять не менее 70% доходной части минимального бюджета, а он реально составляет только 47%.

Таким образом, главным условием существования МСУ, с точки зрения муниципальных чиновников, является наполняемость бюджета. Однако здесь возникает другая проблема. Доля МСУ в консолидированном бюджете Российской Федерации составляет почти треть. Это означает, что увеличение финансирования местных бюджетов до требуемого уровня в три-четыре раза полностью должно поглотить бюджет страны, и даже этого может оказаться недостаточно! Заместитель начальника департамента межбюджетных отношений Министерства финансов РФ О. Бежаев, выступая на заседании одного из "круглых столов", заметил: "Если мы закрепим за муниципальными образованияами такой объем доходов, то уверяю вас, что мы не будем иметь ни регионального бюджета, ни федерального" [4].

Причем львиную долю доходов местного бюджета поглощают потребности жилищно-коммунального хозяйства. Так, в Костроме они требуют треть расходов. Несмотря на то, что население оплачивает лишь треть реальных расходов на содержание жилья и имеет многочисленные льготы, треть населения в той же Костроме квартплату не вносит. Конечно, квартплата во всех странах "съедает" достаточно большую долю доходов населения. Однако, если у члена местного сообщества на Западе, несмотря на высокую квартплату, остаются средства для удовлетворения других нужд на платной основе, то у россиянина, наоборот, несмотря на финансирование коммунальных услуг, включая плату за жилье за счет средств местного бюджета, почти не остается средств на оплату других жизненно важных сфер. Поэтому и их содержание вынуждены взять на себя муниципальные органы. Одновременно специалисты отмечают, что, начиная с 1992 г., бюджет развития как бы перестал вообще существовать. Основные статьи затрат составили жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, образование, социальная защита, заняв более девяноста процентов расходов бюджета. Фактически это только бюджеты текущего содержания [5].

Таким образом, основная финансово-экономическая проблема сегодняшнего МСУ заключается отнюдь не в недостаточной бюджетной обеспеченности. Проблема состоит в экономической несостоятельности населения. Члены МО в своем подавляющем большинстве не в состоянии даже оплатить полностью коммунальные услуги или

иметь собственный дом. Тем более для них затруднено пользование услугами платного здравоохранения или образования. Все эти затраты за экономически несостоятельное население несет местный бюджет. Мы видим, что именно эти расходы и поглощают львиную долю бюджета. Очевидно, что при подобной огромной нагрузке средств этих бюджетов всегда будет не хватать.

С экономической точки зрения, МО и МСУ представляют собой лишь дробление, "атомизацию" патриархальной, "раздаточной" государственной модели экономики, сохраняющей свои родовые уравнилельно-коммунистические черты. Нигде принципы социализма не реализованы в современной России так наглядно, как в сегодняшнем МСУ. Это объективная реальность, вытекающая из невозможности основной массе населения существовать без поддержки извне. Раньше эту функцию выполняло государство, теперь - самоуправление.

Казалось бы, в этой ситуации муниципальные деятели могли бы занять достаточно принципиальную позицию, выступив против использования МСУ для камуфляжа негативных последствий экономических реформ, извративших сам смысл и предназначение муниципализма. Ведь очевидно, что государство использует местное самоуправление, перекидывая на его плечи решение, по сути, государственных задач. Однако этого не происходит. Анализ требований муниципальных лидеров показывает, что они направлены не на решение реальных социально-экономических проблем населения, а на увеличение бюджетной обеспеченности местного самоуправления. Однако борьба за лучший бюджет еще не означает заботу исключительно о благе населения. Чем больше будет муниципальный бюджет и чем менее экономически самостоятельным будет оставаться население МО, составляя безликий отряд "бюджетников", тем больше оно будет зависеть от местной администрации.

Таким образом, определять в качестве финансово-экономической основы МСУ муниципальную собственность и местный бюджет, как это записано в Законе "Об основных принципах...", может быть удобно и целесообразно с юридической точки зрения. Но если смотреть на проблему с социально-политических позиций, то представляется, что под подобной основой следует понимать само население, обладающее экономической самостоятельностью. Только в этом случае можно говорить о реальной массовой политической поддержке МСУ и появлении местного сообщества.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституционное совещание. 29 апреля - 10 ноября 1993 г.; Стенограммы. Материалы. М., 1995. Т. 10. С. 257.
2. *Бородкам Ф.М.* Ценности населения и возможности местного самоуправления // Социол. исслед. 1997. № 1. С. 103.
3. См.: *Таболин В.В.* Самоуправление в крупных городах. М., 1999. С. 120.
4. Местное самоуправление: финансовый тупик // Российская Федерация. 1995. № 8. С. 38.
5. См.: *Васильев В.И.* Местное самоуправление. М., 1999. С. 410.