

УДК 94(470) «18/19»

Т.И. Макогон

МЕСТНОЕ НАРОДОВЛАСТИЕ: КОНСТЕЛЛЯЦИЯ ФОРМЫ И СОДЕРЖАНИЯ

Дается анализ нормативных документов и управленческой практики в системе местного самоуправления. Показывается формальность самостоятельности её органов, их подчиненное место в разделении властей, унифицирующий характер реформы. Показывается определенная трактовка сущности местного самоуправления, которая не сводится к формам осуществления народовластия, основанного на автономной и самостоятельной активности граждан и их объединений, а к организации местных органов представительной и исполнительной власти, построенных по модели устройства органов государственной власти.

Ключевые слова: местное народовластие, реформа местного самоуправления, местное сообщество, самоуправление и управление.

Идеолог реформы местного самоуправления в России, депутат Государственной думы РФ Сергей Митрохин назвал последнее двадцатилетие годами «муниципальной революции» [1. С. 29–30]. Начало «революционным преобразованиям» было положено 12 декабря 1993 г., с принятием новой Конституции, которая признала объективную необходимость существования и правовых гарантий местного самоуправления. Местное самоуправление рассматривается в ней как одна из самостоятельных форм осуществления власти народом. Ратификация 11 апреля 1998 г. Европейской хартии местного самоуправления и приведение российского законодательства о местном самоуправлении в соответствие с ней являлись одним из условий вступления России в Совет Европы.

Новым шагом в развитии местного самоуправления стало принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 6.10.2003 года № 131-ФЗ [2. С. 3–94], который на сегодняшний день является базовым действующим законом местного самоуправления. Это не только и не столько закон о самостоятельности местной власти (хотя это, безусловно, важнейшее условие), сколько закон о реальных механизмах осуществления народовластия в России. Он призван установить порядок реализации прав граждан на местное самоуправление, предоставить населению широкую свободу в выборе форм его осуществления, а также структуры органов местного самоуправления. Для этого в законе четко разграничены полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти, установлены обязательные прямые выборы населением органов местного самоуправления.

Если перейти от описания процесса формирования соответствующего правового поля к его

анализу, то, в первую очередь, следует отметить, что в период так называемой «муниципальной революции», страна сделала значительный шаг к местной автономии и развитию местной демократии. С удовлетворением следует отметить, что сегодня новое правительство готово идти на диалог с местным самоуправлением, а в лице глав местного самоуправления и местной представительной власти – с городами и местными сообществами.

Есть разные подходы к разработке и принятию законов. Закон либо фиксирует сложившуюся реальность, закрепляет то, что уже принято большинством, либо вырабатывает и закрепляет желаемую социальную перспективу, берет на себя ответственность за перспективы развития общества, как бы прокладывая ему путь в будущее. «Наш Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разработан на основе второго подхода. Иначе и быть не могло, ибо конституировать сложившуюся реальность было нельзя. Это была Советская власть – единая государственная власть сверху донизу, не подлежащая реформированию. А раз так, то строится принципиально новая, абсолютно либеральная модель местной власти, которая уже как бы и не власть» [3. С. 6]. По крайней мере, в Законе слово «власть» употребляется лишь однажды, причем очень осторожно.

Анализ генезиса правовых основ местного самоуправления позволяет утверждать, что большое влияние на субстанциональную составляющую этих основ оказали как объективные, так и субъективные факторы. Прежде всего, к объективным факторам можно отнести желание населения самостоятельно строить свою систему жизнедеятельности, желание упорядочивания этой системы, выработки определенных социальных норм, не изменяющихся так быстро и кардинально. Од-

нако требуются еще и субъективные основания: готовность населения к реализации своей правовой сущности, переводу правовых норм из возможных в действительные. Субстанцией и детерминантой правовых основ местного самоуправления должно стать население, что, к сожалению, пока в России не произошло. Местные сообщества не сформировались, население не рассматривает себя субъектом системы местного самоуправления. Поэтому правовая возможность системы местного самоуправления при попытке ее превратить в действительность превращается иногда в перевернутую действительность (квазиправовую).

В итоге диалектика возможности и действительности в правовой части системы местного самоуправления находится в постоянном противоречии, она гораздо сложнее, чем предполагали авторы и разработчики этой системы. «Это вполне естественно, принимая во внимание не только длительность практики тотального огосударствления и единства властной вертикали сверху вниз, но и отпечатанность соответствующих представлений в сознании людей, в нормах и процедурах управленческой работы. Особенность правовых норм и правового языка заключается среди прочего в том, что огромный объем исторического социального опыта, отраженного в этих нормах, подразумевается как самоочевидность. Текст Европейской Хартии о местном самоуправлении опирается на гигантский опыт многовековой борьбы народов Европы за утверждение и укрепление автономии местной власти и в равной степени – на многовековой опыт становления и развития многообразных гражданских институтов, независимых во всем, кроме ограничений, налагаемых законом, от государственной власти» [4. С. 48].

Если же говорить об использовании западного опыта, то следует отметить, что в русском переводе Европейской Хартии о местном самоуправлении, на основе которой формулируется Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», оно определяется как «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 населения» [5. Ч. I. Ст. 3. П. 1]. Как мы видим, речь идет только об органах местного самоуправления. О роли местного сообщества как субъекта местного самоуправления нет никаких прямых упоминаний.

По мнению ряда российских ученых, в существующем официальном переводе текста Европейской Хартии допущен ряд вольных трактовок

ключевых понятий, характеризующих сущность местного самоуправления [6. С. 8]. В преамбуле данного документа написано, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического государства. По мнению указанных авторов, данное положение следует читать так: местные сообщества являются одной из главных основ любого демократического строя [6. С. 8]. Если исходить из принятого в России содержания терминов, то приходится полагать, что в официально существующем переводе Хартии фактически речь идет лишь о праве органов местного самоуправления определять свою организационную структуру. Иначе говоря, в документе говорится не о принципе организации местного самоуправления как элемента осуществления власти и управления, а о принципе функционирования учреждений местного самоуправления. Под ним, из этой версии перевода, следует понимать власть учреждений и должностных лиц, т.е. власть искусственно сформированных структур.

Такой подход фактически игнорирует тот факт, что местное самоуправление в первую очередь должно рассматриваться как осуществление власти населения, а уже потом как ее реализация через демократически сформированные органы. Ведь только в таком контексте тезис о местных сообществах как одной из главных основ любого демократического строя вполне согласуется с положениями Конституции о том, что основой демократии является народ, а не органы власти, и поэтому речь должна идти о власти народа [7. С. 42]. Та же самая проблема возникла и при формулировке Основного закона 131-ФЗ. Его авторы и разработчики вообще не использовали термин «местное сообщество», а для обозначения субъекта местного самоуправления ввели «термин «муниципальное образование» (МО). Но ведь «муниципальное образование» сам же этот 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 могут быть только «граждане, люди, составляющие местное население» [8. С. 50]. Налицо невостребованность понятия местного сообщества в существующем правовом дискурсе для развития и поддержания системы местного самоуправления.

В итоге практика реализации Федерального закона и реформирования местного самоуправления в период с 2004 г. по настоящее время выявила серьезные нарушения конституционных прав граждан на местное самоуправление. И нарушения эти вызваны как несовершенством самого закона, так и практикой его фактического применения.

При этом хотелось бы подчеркнуть, что состояние правового поля местного самоуправления – это не причина, а следствие общих проблем системы местного самоуправления.

Переход к практике стратегически планируемого перераспределения полномочий оказывается проблематичным, поскольку региональные и федеральные политические акторы в расчет принимают лишь овеществляемые, делимые и присваиваемые «товарно-рыночные» ресурсы, а также соответствующие им технологии. Человеческие же, социальные и культурные ресурсы, на которые ориентируются местные сообщества, оказываются не только не востребованными, но и недоступными. А ведь именно они, как известно, являются главными «собственными» ресурсами повышения эффективности местного самоуправления, а заодно и ресурсами развития гражданского общества и гражданского государства. Это значит, что исполнительная власть зачастую продолжает эксплуатировать сомнительные преимущества административного рынка, а о доверии и согласии, гражданском участии вспоминает лишь в острокризисных ситуациях, когда возникает необходимость защитить свое благополучие. При этом не всегда во главу угла ставятся ценности гражданского общества, которые могут и должны быть освоены как новые ресурсы развития муниципальных сообществ. Самостоятельность органов местного самоуправления часто является скорее формальной, нежели реальной, а тенденции слияния государственной и местной властей ярко проявляются в их взаимоотношениях.

Тем самым общий анализ нормативно-правовой базы, определяющей жизнедеятельность муниципальных образований, показывает, что в современной России модус соуправления существенно смещен в сторону муниципального административного управления. Так называемое «местное самоуправление» по существу редуцировано к участию муниципального сообщества в управлении. Действительно «граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления» [2. С. 9]

Попытки в условиях муниципальной реформы унифицировать механизмы организации местного самоуправления на всей территории страны при их неизбежной ориентации на «самое слабое звено», будут ограничивать возможности реализации этих механизмов на более развитых территориях с растущим человеческим потенциалом. В итоге выжить смогут, как ни удивительно, унифициро-

ванные, убыточные муниципальные образования, а те, кто имеет свою специфику и перспективы реального развития, окажутся в сложном положении. Вместо формирования условий для повышения эффективности оказания местных услуг и связанного с этим роста конкурентоспособности крупных городов, создан хаос разграничения и передачи полномочий, имущества и т.п., в котором вопросы эффективности вообще оказались забытыми. Вместо того чтобы сформировать финансовые механизмы, способствующие участию граждан в управлении и контроле над местной властью, эти проблемы пытаются решить чисто механистическим приближением власти к населению. Практически никто из политиков и юристов, участвовавших в подготовке текстов Конституции РФ и Федерального закона об основах местного самоуправления, не рассматривал связи между самоуправлением и рынком.

Причину сложившегося положения дел в практической плоскости следует искать в том, что существующая правовая база системы местного самоуправления сохраняет верность нелиберальной сущности правовых норм. И поныне в коридорах власти в ходу ставка на пресловутые мобилизационные действия и восстановление управляемости, то есть на реанимацию все той же властной вертикали и удобство кабинетного взаимодействия федеральных и губернских «субъектов» власти. За версту видно, что государство понимается при этом как реальность «легитимного насилия», а не как реальность легитимного авторитета, основанного на праве и общественном согласии. Поэтому отсутствует механизм их исполнения, нет доброй воли и готовности к реальному внедрению этих норм в жизнь и у органов местного самоуправления, и у населения. Аргументы региональной исполнительной власти против автономии местного самоуправления сводились и сводятся к оценкам населения как «пассивного», «не готового к самоуправлению», что это все преждевременно и «народ не созрел». «Аполитичность, которую при этом якобы демонстрирует население, – как порох, к которому еще не поднесли спичку. Подобная «аполитичность» представляет собой не «нежелание заниматься политикой» как таковое. Это бунт против двойного бессилия – перед политикой, всеми предлагаемыми ей чисто серийными мероприятиями и перед политическим аппаратом» [9. С. 66].

Налицо механическое копирование западных правовых норм без подготовки и усвоения населением либеральных правил. Поэтому нашей российской ментальностью многие идеи местного самоуправления воспринимаются не как внутрен-

ние, выстраданные, выношенные ценности, а как внешние, привнесенные. Анализируя возможности использования импорта западных моделей местного самоуправления, английский исследователь А. Нортон справедливо отмечает: «Опыт запада показывает, что природа системы есть наиболее варьируемый и проблематичный аспект местного самоуправления. Это также наиболее сложная сфера для использования уроков других наций. Технические проблемы – такие как менеджмент, управление финансами и особенности работы тех или иных служб – куда более легкие области для заимствования чужого опыта. Но не они лежат в основе местного самоуправления как демократического института. Это требует проникновения в модели поведения и отношений, которые мы обычно принимаем, как данность» [10. С. 279].

При таком подходе государство, естественно, предстает основным и единственным гарантом обеспечения прав и свобод гражданина. Потому что, если права и свободы трактуются лишь как индивидуальные права и свободы, то предполагается, что каждый индивид, по сути, остается один перед лицом государственной машины, и ему остается уповать лишь на ее верность демократическим нормам и принципам. А с другой стороны, только государство становится гарантом их соблюдения, а значит, по сути, формой опеки над гражданином. Отсюда понятно, почему система местного самоуправления тяготеет к простому дублированию системы органов государственной власти. В случае же слабого понимания своих прав и свободы, отсутствия воли к их реализации, что характерно для российского населения, патернализм государства проявляется не только в усилении его опеки над обществом, но и в фактической монополизации права на определение того, что считать для него верным или неверным, справедливым или несправедливым.

В результате местные органы власти оказались отделенными от населения, а типичным представлением о местном самоуправлении стали формулировки, гласящие, что это «система органов по решению местных вопросов». Иначе говоря, даже из заимствованных форм выхолащивается дух гражданского общества. Система местного самоуправления остается оформленной в законе как возможность и не переводится в действительность. В ценностно-смысловом поле своеобразной субстанцией системы местного самоуправления продолжает выступать государство, органы местного самоуправления, а не население или структурированные местные сообщества.

Таким образом, анализ нормативных документов и управленческой практики показывает, что на

деле самостоятельность органов местного самоуправления в России сегодня является скорее формальной, нежели реальной. Проблемы местного самоуправления в рамках конституционного процесса занимают подчиненное место по сравнению с проблемами разделения властей по горизонтали и по вертикали. Реформа местного самоуправления приняла унифицирующий характер и разворачивается в форме выстраивания вертикали власти и создания еще одного местного государственного уровня.

Представляется, что общая нормативно-правовая база организации системы местного самоуправления, нашедшая отражение в переходе Хартии, формулировке Федерального закона об основах местного самоуправления и прочих нормативных документах, строится на весьма определенной трактовке сущности местного самоуправления. По сути, оно сводится не к формам осуществления народовластия, основанном на автономной и самостоятельной активности граждан и их объединений, а к организации местных органов представительной и исполнительной власти, построенных по модели устройства органов государственной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Митрохин С. Реализация муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении: По материалам из 21 региона Российской Федерации / под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999. С. 28–40.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 19.06.2004 г., 26.04.2007 г.) // Собрание законов РФ. 06.10.2003 г. № 40. Ст. 3822.
3. Новокрещёнов А.В. Самоорганизация территориальных общностей и местное самоуправление. Новосибирск: Наука, 2002. 375 с.
4. Глазьев В.Л. Развитие местного самоуправления и становление гражданского общества в России // Городское управление, Обнинск, 1997. № 5. С. 40–66.
5. Европейская Хартия о местном самоуправлении. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Справочное пособие по Федеральному закону. Обнинск: Институт муниципального управления, 2003. 456 с.
6. Замотаев А., Чекалкин В. О русской редакции Европейской Хартии местного самоуправления // Муниципальная власть. 1997. № 1. С. 6–20.
7. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2007. 64 с.
8. Мартынов М.Ю. Местное сообщество и социально-экономические основы местного самоуправления // Социологические исследования. 2003. №8. С. 50–53.
9. Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая политическая экономия. М.: Прогресс, 2007. 464 с.
10. Norton A. What East European Democracies Might Learn From the West // Local Government in Eastern Europe. Establishing democracy at the crossroads. London, Macmillan, 199. P. 275–297.