Галкина Е.В.,
кандидат исторических наук

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

В последние годы в России большое внимание уделяется проблемам функционирования гражданского общества. Примечательно, что этот процесс идет в тесной связи с разработкой системы местного самоуправления, ведь всесторонне развитая система самоуправления является важнейшим условием построения гражданского общества в стране. Вместе с тем без функционирования гражданского общества невозможно построить реальную демократию в государстве.

Пристальное внимание к проблемам местного самоуправления сегодня в значительной степени обусловлено задачами строительства новой России, что невозможно без широкого привлечения населения. В полной мере это можно сделать только через местное самоуправление, которое по существу является олицетворением воли населения, непосредственно живущего в данной местности. Об этом говорится в Конституции Российской Федерациии в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятого в 2003 г.

Самоуправление – это естественное состояние общества и человека, что отличает его от государства и придает ему определенную силу, поскольку непосредственно опирается на население, его инициативу, творчество, в то же время придавая силу государству[1].

Местное самоуправление выступает как форма гражданской самодеятельности населения, проявления его социальной активности, способности участвовать в управлении общественными делами и нести за них ответственность. В этом отношении местное самоуправление является публичной властью, существующей наряду с государственной.

Развитие механизмов самоуправления в обществе – объективный и непрерывный процесс функционирования гражданского общества, ход которого может замедляться в период стабильности и деполитизации

[1] См.: *Судавцов Н.Г.* История местного самоуправления России. Учебно-методические материалы. Ставрополь, 2004. С. 12.

общества или ускоряться при радикальных социальных преобразованиях[1]. Уровень эффективности местного самоуправления, его значимости в решении вопросов местного характера является одним из важных признаков зрелости гражданского общества, гражданственности населения. Еще в середине XIX в. крупный теоретик местного самоуправления Б.Н. Чичерин писал: «Местное самоуправление служит школой для самодеятельности народа и лучшим практическим приготовлением к представительному порядку»[2].

В науке до сих пор не выработан единый подход к толкованию понятия «местное самоуправление». Современные исследователи подходят к анализу содержания данного социального явления с нескольких принципиально различных позиций. Так, опираясь на Конституцию Российской Федерации, некоторые ученые рассматривают местное самоуправление в качестве основополагающего принципа осуществления власти в обществе и государстве, который, наряду с принципом разделения властей, определяет систему управления демократического правового государства[3]. Демократия – это не просто определенный набор социальных удобств для гражданина. Это система активного саморегулирования, способная после каждой катастрофы восстанавливаться: силами граждан, в интересах народа, обогащаясь новым опытом такого взаимодействия. Ее сила – внутренняя толерантность, готовность предоставлять каждому возможность жить рядом с другими – может быть и не любя его, этого другого, но уважая его права и интересы[4].

Не менее распространенным в научной среде является мнение, согласно которому под местным самоуправлением подразумевается право граждан, населения данной территории на самостоятельное решение проблем местного значения. Признавая и гарантируя это право, государство тем самым признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берет на себя обязанность создавать необходимые условия для осуществления данного права[5].

Самоуправление как форма народовластия представляет собой способ управления, основанный на самоорганизации, саморегулировании и самодеятельности, исключающий необходимость применения специального аппарата принуждения. Основные черты самоуправления: при-

---

[1] См.: Поговорим о гражданском обществе. Серия «Хроника социологических наблюдений» / Сост. Е.В. Петренко. М., 2001. С. 35 – 36.

[2] *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М., 1899. Т. 1. С. 154.

[3] См.: *Миронова Н.И.* Местное самоуправление как социальный институт: генезис, становление, основные тенденции развития. М., 2000.

[4] См.: *Казаков Ю.* Три морали. Сколько культур? // Российская пресса в поликультурном обществе: толерантность и мультикультурализм как ориентиры профессионального поведения. М., 2002. С. 60.

[5] См.: *Судавцов Н.Д.* История местного самоуправления России… С. 13.

надлежность власти всему коллективу; совпадение в одном лице субъекта и объекта управления; совместное ведение общих дел; отстаивание и защита общественных интересов на основе самодеятельности.

Нередко местное самоуправление представляют и в качестве формы организации власти на местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни с учетом местных традиций. При такой форме реализации власти на местах население и формируемые им органы местного самоуправления берут на себя ответственность за управление муниципальными делами, максимально ограничивая степень участия государственных властных структур в решении вопросов местной жизни.

В то же время местное самоуправление имеет локальные особенности, отличные от федерального и регионального уровня. Специфика деятельности органов местного самоуправления подразумевает оперативность, быстрое реагирование на изменяющиеся условия жизни, потребность населения, необходимость решения самых сложных социальных проблем.

Местные органы ближе всего к населению. От того, какие права и обязанности они имеют, как они взаимодействуют с населением и гражданским обществом, каков уровень их ответственности во многом зависят образ государства, его авторитет[1]. Так, органы местного самоуправления требуют децентрализации власти и управления, что, в свою очередь, является признаком и критерием демократизации и демократии как таковой.

Сущность местного самоуправления основана на том, что наряду с интересами личности и государства в стране признаются и гарантируются местные интересы, связанные с решением вопросов жизнедеятельности населения. При этом муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным, а как равноправные. Так, обладая статусом самостоятельного субъекта управления, органы местного самоуправления являются равноправным партнером гражданского общества, способным создать условия для максимально эффективной реализации местных интересов и потребностей.

Конституция Российской Федерации, Европейская хартия (ратифицированная Российской Федерацией в качестве члена Совета Европы в 1998 г.), ряд указов Президента РФ, законодательных актов, постановлений органов представительной и исполнительной власти создали правовую базу современной системы местного самоуправления.

Статья 130 Конституции Российской Федерации определяет местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов

[1] См.: *Глазунова Н.И.* Система государственного управления: Учебник для вузов. М., 2002. С. 290 – 291.

местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью»[1].

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отмечено, что местное самоуправление есть форма осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных Конституцией, федеральными законами, а также законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением, непосредственно или через органы местного самоуправления, вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных традиций. Местное самоуправление предполагает использование разнообразных форм прямого волеизъявления граждан: местные референдумы, выборы, собрания, имеет выборные органы местной власти и базируется на системе принципов, основополагающим из которых является самоответственность.

Органы местного самоуправления обладают правом решения социальных, экономических, политических и других вопросов местного значения и наделяются полномочиями, затрагивающими практически все стороны жизни местных коллективов. В числе основных из них: формирование и исполнение местного бюджета, планирование местного социально-экономического развития, ведение коммунального хозяйства, дорожное строительство, благоустройство территории поселения, развитие транспорта, строительство муниципального жилья, школ, больниц, библиотек. Органы местного самоуправления несут также ответственность за охрану общественного порядка, экономическую безопасность, санитарное состояние на подведомственных им территориях.

Столь обширный комплекс полномочий предоставляет муниципалитетам возможность повысить качество и оперативность удовлетворения всех наиболее важных потребностей местных коллективов.

Функционирование местного самоуправления создает благоприятные условия для развития подлинного народовластия. Реальное участие населения в решении вопросов местного значения повышает уровень его политической культуры, максимально приближая граждан к процессу государственного управления.

Таким образом, местное самоуправление есть организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Это означает, что государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного и независимого уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Однако система местного самоуправления – это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами государства и

[1] Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 56.

общества, считается институтом гражданского общества, обладает определенной автономией. Местное самоуправление не находится в иерархических связях с какими-либо структурами, а строит свою деятельность при принятии решений только в соответствии с законом, что гарантирует свободу его деятельности.

В современной России актуальной проблемой стало становление и развитие гражданского общества. Фондом «Общественное мнение» был проведен социологический опрос. На вопрос: «Знаете ли вы, слышали или слышите сейчас впервые выражение "гражданское общество"?» только 16% россиян ответили: «знаю», 28% – «слышал(-а)», 40% – «слышу впервые», 16% – «затрудняюсь ответить». Всех, кто «знает» и «слышал(-а)», попросили объяснить своими словами, что такое «гражданское общество». На эту просьбу откликнулись всего 22 %, и они дали вполне внятные ответы, отражающие различные аспекты классических определений этого понятия: 8% говорили о гражданских правах, 2% – о возможности граждан влиять на государство, 1% употребляли в различных контекстах понятие «демократия», 1% упоминали гражданские свободы, 2% рассуждали о солидарности и единении граждан, 2% – о гуманизме, нравственности и справедливости, 1% – о культуре и цивилизованности. Кроме того, 5% опрошенных выражали бытовое понимание: гражданское общество объединяет людей – граждан своей страны[1].

Однако среди жителей России есть и те, кто непосредственно работает в некоммерческих организациях и идентифицирует себя как «третий сектор». По разным оценкам таких людей около 1% взрослого населения – больше миллиона человек! Для них гражданское общество – своего рода талисман демократии, образ желательного состояния; это социальная конструкция, выстраиваемая энтузиастами, чтобы жить в ней самим и селить туда других. Эти «граждане-индивиды» в силу своей природы проявляют наклонности к самоорганизации и социальной активности. Они озабочены своими «проектами», имеющими общественную значимость, и для их реализации создают объединения, действующие помимо – а иногда и при противодействии – государства, пытаются вовлечь в свою орбиту тех, в ком есть зачатки самосознания. Они называют себя гражданским обществом и принципиально отграничивают себя от государства, опасаясь его, как это показывает их исторический и жизненный опыт.

Именно некоммерческие, негосударственные организации, действующие в сфере гражданского общества, реализуют сегодня в большей степени общественную, но не политическую жизнь. Однако, присутствуя в реальной жизни 1990-х гг., они отсутствовали в той конструкции

[1] См.: *Ослон А.* Предварительные заметки // Поговорим о гражданском обществе… С. 6.

представлений о реальной жизни, которая сформировалась в массовом сознании: они как бы есть и как бы их нет. Эта ненормальная ситуация, когда граница между государством и гражданским обществом была практически непроницаема, стала медленно меняться в последние годы. Главная причина этого – изменение основной стратегии государственной политики с приходом к власти В.В. Путина. Само время, сама общественная атмосфера, опыт бурных 10 – 15 лет продиктовали необходимость поворота от разрушения к созиданию.

С учетом трудного пути становления механизма и системы местного самоуправления руководство страны пришло к выводу о необходимости подготовки новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Большое значение для разработчиков закона имела поддержка Президентом местного самоуправления в его ежегодном послании Федеральному Собранию в 2002 г. Президент подчеркнул, что без дееспособного местного самоуправления устройство власти в целом невозможно[1]; он исходил из реалий, сложившихся в стране, когда требовалось укрепление государственной власти и усиление контроля за положением дел на местах.

17 – 19 апреля 2003 г. в Санкт-Петербурге состоялся III Российский научно-общественный форум «Гражданское общество и реформа местного самоуправления в России». На нем была продолжена конкретизация задач гражданского общества. Цель III Российского научно-общественного форума – создание эффективного механизма взаимодействия различных секторов российского общества, обсуждение перспектив развития местного самоуправления, а также выработка рекомендаций по совершенствованию законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В принятой резолюции Форума говорится: «Участники III Российского научно-общественного форума считают, что сегодня… государство в лице федеральных и региональных властей отнюдь не спешит передавать часть своих полномочий, наряду с ресурсами для их исполнения, органам местного самоуправления. Состояние муниципальных финансов почти полностью зависит от отчислений из федеральных и региональных бюджетов, а ставки местных налогов со вступлением в действие Налогового кодекса РФ оказались существенно ограничены. Неподъемным бременем для местных бюджетов стали объекты социально-культурной сферы, ранее принадлежавшие предприятиям, а теперь переданные в муниципальную собственность. В результате почти 95%

[1] См.: России надо быть сильной и конкурентоспособной. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2002. 19 апр.

муниципалитетов в России оказались убыточными. Наконец, принятые в 2000 году поправки к федеральному законодательству предоставили исполнительной власти право прекращать полномочия избранных населением органов местного самоуправления в случае нарушения ими федеральных или региональных законов, что противоречит основополагающим демократическим принципам»[1].

Проведенный III Российский гражданский форум предоставил уникальную возможность для диалога всех ветвей власти и различных институтов гражданского общества, для возникновения общественного согласия, реализации гражданских инициатив и усиления влияния общественного мнения на исполнительную и законодательную власть страны.

Вскоре после Форума продолжилась интенсивная работа по подготовке нового варианта закона о местном самоуправлении. Была создана комиссия, которая провела большую работу по сбору предложений с мест, их анализу, обсуждению основных положений о местном самоуправлении. Представители президента провели встречи в регионах, на которых состоялся обстоятельный обмен мнениями о том, каким быть местному самоуправлению в России. Проект закона опубликован в печати. Позже прошли совещания, конференции, теоретические семинары, в которых приняли участие ученые и практики, внесшие большое количество ценных предложений по совершенствованию закона. Работа завершилась принятием в сентябре 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем довольно четко проведено разграничение полномочий государственной власти и местного самоуправления. Важным положением закона является определение перечня вопросов местного значения в зависимости от типа муниципального образования. Изменить этот перечень можно было только после внесения соответствующих изменений в Федеральный закон. Полномасштабное введение закона в практику осуществлялось в 2006 г., поскольку следовало упорядочить российское законодательство и привести его в соответствие с требованиями Конституции России.

Практика показывает, что реализация нового закона займет довольно продолжительное время и будет зависеть от оперативного решения проблем, обозначенных в нем. Для этого нужны скоординированные действия органов государственной власти, министерств, ведомств, субъектов Российской Федерации, воля и настойчивость высшего политического руководства.

---

[1] Цит. по: *Подберезкин А.И., Абакумов С.А.* Гражданское общество и будущее Российского государства: в поиске эффективного алгоритма развития. М., 2004. С. 25.

Закон о местном самоуправлении реализовывается в условиях, когда реформы идут в важнейших сферах жизни населения (жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение). К этому следует добавить административно-территориальную реформу. От оперативной и качественной реализации закона во многом зависит успех деятельности местного самоуправления, его авторитет среди населения.

Проблем с организацией эффективной работы местного самоуправления много, и все они требуют скорейшего решения, без чего невозможно задействовать имеющийся у него потенциал[1]. Но для этого необходимо, чтобы на практике были четко разграничены полномочия между всеми уровнями и ветвями власти и созданы механизмы совершенствования местного самоуправления с учетом конкретных условий деятельности муниципальных образований. Каждый из уровней власти должен четко представлять круг своих полномочий, обязанностей и, что немаловажно, меру своей ответственности перед народом. Но при этом проблемы местного самоуправления – особенно финансово-экономические – должны решаться при активной поддержке государства. Эффективность местного самоуправления определяется, прежде всего, материальными и финансовыми ресурсами, имеющимися в его распоряжении, без чего невозможно решать никакие вопросы, какой бы сложности и значимости они ни были.

В ходе демократических преобразований в нашем государстве возникли многочисленные политические партии, народные фронты, организации, объединения, ассоциации, центры, союзы, фонды, движения, отвечающие всем характеристикам гражданского общества. Они появились во всех сферах общественной жизни. Направления деятельности гражданских организаций в России чрезвычайно многообразны[2]. Панорама общественной добровольческой деятельности институтов и организаций гражданского общества чрезвычайно широка.

Для развития института самоуправления и гражданского общества в целом необходима активная позиция граждан. Свидетельством реально существующего гражданского общества является действительная выборность представителей власти, информационная прозрачность расходования бюджетных средств, а также сокращение числа чиновников и ослабление их роли в управлении страной, в том числе передача их функций общественным организациям.

Местное самоуправление организует свою деятельность через организации, которые принято считать единицами самоуправления. Среди

[1] *Волков А.* Самоуправление – не самоуправство // Российская газета. 2002. 20 авг. С. 9.

[2] См.: Мы – сограждане (СМИ и общество) / Под общ. ред. Л.И. Семиной. Т. 2. М., 2002. С. 5.

них можно выделить две группы: корпоративные организации (коллективы, объединенные определенной производственной необходимостью, этническими, творческими целями и т. д.) и территориальные (включающие территориальные общности людей). Так, на собраниях населения по месту жительства создаются комитеты общественного территориального самоуправления, действующие по собственным уставам на основе полномочий, переданных им органом местного самоуправления.

Для косвенного участия населения в реализации жизненно важных вопросов местного значения создаются различные корпоративные объединения местных жителей (на профессиональной основе, на базе национальных, религиозных интересов, традиций, обычаев и т. д.)[1]. К примеру, в городах и районах функционируют организации ветеранов войны и труда, объединения женщин, профсоюзные организации. Местная власть через них решает ряд социальных, экономических и других вопросов. В свою очередь, они побуждают власть к более активной деятельности в этом направлении.

В настоящее время накапливается отечественный опыт территориального самоуправления, ориентированный на регулирование общих целей и задач в средне- и долгосрочной перспективе муниципальных образований.

За годы реформ создано более 70 союзов и ассоциаций различного уровня[2], которые позволяют не только учитывать интересы населения, формулировать их претензии, но и лоббировать их решения через органы власти различного уровня.

Деятельность союзов и ассоциаций объединяет мэров. На их собраниях рассматриваются вопросы, связанные с законодательными документами, деятельностью муниципальных образований, экономикой, финансами и другими современными проблемами.

Таким образом, союзы, ассоциации, товарищества и другие общественные объединения разного уровня являются фундаментом становления местного самоуправления, хотя пока недостаточно прочным.

Многие исследователи правомерно считают, что главные трудности в реализации гражданским обществом своей роли в демократических преобразованиях связаны с медленными темпами его формирования, с институциональной слабостью воздействия масс на власть[3].

---

[1] См.: Политическая социология: Учебник для вузов / Под ред. Ж.Т. Тощенко. М., 2002. С. 156 – 157.

[2] См. там же. С. 157.

[3] См.: *Вайнштейн Г.* Формирование гражданского общества в России: надежды и реальность // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 5. С. 23.

Говоря о гражданском обществе, мы далеки от того, чтобы вести речь о применении имущественного подхода или о формальном «праве избирать и быть избранным». Суть дела состоит в способности влиять на развитие общества – от уровня микрорайона до страны в целом – ради отстаивания интересов своей семьи, своего дома, профессиональных интересов своей корпорации, своего класса и, в конечном счете, своего народа. Сегодня эти интересы осознаются все более четко. И все более очевидным становится неразвитость в России механизмов обратной связи власти с обществом.

В условиях перехода России к информационному обществу институты гражданского общества во все большей степени будут не только усиливать свое влияние на управление государством, но и создавать новое качество государственного управления, во многом освобожденное от влияния бюрократии. При переходе к информационному обществу должна усиливаться и роль местного самоуправления, которое станет не только главным организатором социально-экономического развития на местах, но и постепенно заберет на себя часть функций государства.

Однако в современных условиях на общефедеральном уровне слабость институтов гражданского общества не позволяет контролировать принятие и реализацию политических решений, эффективно бороться с коррупцией, обновлять национальную элиту. На региональном уровне слабость местного самоуправления является сдерживающим фактором роста среднего и мелкого бизнеса.

Конечно, процесс формирования гражданского общества имеет естественный темп, который нельзя искусственно ускорить. Ведь зрелый гражданин начинается с развитого самосознания, возникающего из индивидуальных начал личности. Развивать их можно в первую очередь усилиями самой личности, а также совершенствованием института самоуправления в обществе. Основная тенденция влияния гражданского общества на властные структуры и политику заключается в преодолении политического отчуждения и широком вовлечении населения в процесс управления. Но сегодня местное самоуправление, как и само гражданское общество России, находится на начальном этапе развития. Очевидно несовершенство законодательной базы, в первую очередь, несбалансированность доходной части и расходных полномочий местных бюджетов, а также изолированность органов местного самоуправления от местных сообществ и низкая самоорганизованность населения. Представляется, что для продвижения России по пути демократизации необходима дальнейшая консолидация государственной власти, местного самоуправления, а также институтов и структур гражданского общества.