УДК 323(470+571)

Антипьев Константин Анатольевич – канд. социол. наук, доцент кафедры социологии и политологии ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет» (ПНИПУ) (г. Пермь). E-mail: konstant77@mail.ru

K.A. Antip’ev

The socio-political tendencies of minimizing of the local self-government in modern Russia

The article analyzed the main tendencies of minimizing of the local self-government in modern Russia.

Keywords: local self-government, local society, municipal authorities, civil society

Местное самоуправление в современной России: социально-политические тенденции

Рассмотрены основные тенденции сворачивания местного самоуправления в современной России

Ключевые слова: местное самоуправление, местное сообщество, муниципальная власть, гражданское общество.

Местное самоуправление в Российской Федерации, начиная с начала 90-х годов XX в., воспринималось как наиважнейший элемент развитой демократии и гражданского общества. Сама идея об участии граждан в решении местных проблем была популярна в среде как научного сообщества, так и общественных, и политических деятелей. В современной России дискуссии о реформе местного самоуправления продолжаются, но уже с высокой долей скептицизма относительно перспектив развития данного социального института и основы конституционного строя. Интерес руководителей государства к проблематике местного самоуправления также заметно снизился, особенно в области расширения полномочий местного самоуправления. Подобная ситуация не является новой для России. Если заглянуть вглубь российской истории, становится очевидным как менялись периоды развития местного самоуправления: почти полное сворачивание менялось расширением самоуправленческих прав [1]. По-нашему мнению, в современной России система местного самоуправления (так и не развившись в полноценную систему) с 2000-х годов начинает сворачиваться под давлением федеральной и

региональной государственной власти при высокой пассивности и безразличии граждан.

Почему местное самоуправление так и не стало полноценным институтом нашего общества? Можно ли говорить о сворачивании местного самоуправления в России и замене его государственным управлением на местах? Постараемся ответить на эти значимые вопросы через выявление ряда тенденций.

В 90-е годы местное самоуправление учёными и политиками существенно идеализировалось, как это происходило вообще и с другими институтами: парламентаризмом, избирательной системой, партиями и т. д. О местном самоуправлении говорили часто как о неком прибежище против жёсткого государства, стремящегося подавить и полностью контролировать все процессы. Наиболее радикальные теоретики местного самоуправления исходили из положения о том, что человек, прежде всего, член общины (местного сообщества), а затем гражданин государства. Данная точка зрения также была не нова. Так, известный мыслитель А. де Токвиль утверждал, что «… без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет» [2].

Одновременно присутствовал и законодательный идеализм, состоящий в том, что политики рассчитывали на скорое развитие местного самоуправления после принятия соответствующих законов, забывая о том, что местные институты в значительной степени зависят от традиций, сложившихся в конкретной стране, в большей степени, чем от юридических и финансово-экономических основ. Местное самоуправление после принятия необходимых законов не стало эффективным и развитым. И это неудивительно, так как основой развитого самоуправления является самоорганизация граждан, местного сообщества. И никакими законами, какими бы юридически выверенными они ни были, эту самоорганизацию на практике не ввести.

Так же можно высказать предположение, что российская политическая элита не ставила в 90-е годы и не ставит своей целью в настоящее время развить полноценное местное самоуправление. Ведь по достаточно точному высказыванию известного русского учёного-либерала Б.Н. Чичерина местное самоуправление представляет собой «… школу для самодеятельности народа и лучшее практическое приготовление к представительному порядку» [3]. Самодеятельность народа на практике, а не в декларациях явно в планы постсоветских властных органов не входила. Если заглянуть в недавнюю историю (начало 90-х гг.), то местное самоуправление было призвано не столько «включить» население в решение местных проблем, сколько демонтировать оставшуюся в наследство от СССР систему Советов. Местная власть должна была не столько отвечать чаяниям местных

сообществ и выражать их интересы, сколько взять на себя ответственность за те сферы, которые государство хотело сбросить с себя.

Почему же местное самоуправление в современной России стало сворачиваться? Одна из главных причин, по-нашему мнению, состоит в том, что местное самоуправление, не встроенное полностью в государственное управление, представляло угрозу для центральной и региональной бюрократии, так как именно на этом уровне могли вызревать инициативы, появиться новые лидеры, которые будут задавать вопросы неудобного для власти характера. Подобное мнение высказывает и депутат Самарской губернской думы М.Н. Матвеев. Он считает, что «… в качестве одной из возможных причин, побуждающих государственную власть подготавливать сейчас почву для возможного сворачивания местного самоуправления в стране и его преобразования в местное государственное управление, является его естественная оппозиционность, связанная с кризисом доверия к власти со стороны населения, деморализованного вторым десятилетием либеральных реформ, не приводящих к заметному улучшению жизни в стране» [4].

Какие же тенденции нам указывают на сворачивание института местного самоуправления в российском обществе, являются ли эти тенденции выражением государственной политики или возникли стихийно?

Тенденция первая. Замена выборности и формирования органов местной власти снизу механизмами управляемой демократии и назначаемости сверху. Тенденция была изначально задана федеральной властью. Вначале был изменён порядок формирования Совета Федерации, затем отменена выборность глав субъектов, позднее ликвидирована смешанная система избрания Государственной думы РФ. Теперь отмена прямой выборности дошла и до уровня местного самоуправления. Главы субъектов Федерации также с самого начала муниципальных реформ выступали за больший контроль над властями муниципальных образований. Особенно это касалось крупных муниципальных образований, как правило, центральных городов субъекта Федерации, где руководители часто демонстрировали свою оппозиционность. В 90-е годы вообще противостояние выборных мэров крупных городов и выборных глав субъектов было достаточно типичным. Многие мэры составляли тогда реальную конкуренцию действующим руководителям субъектов в борьбе за симпатии избирателей. Поэтому для федеральной и региональной власти представляется разумным и обоснованным, если мэры будут не избираться населением, а назначаться губернатором или выбираться представительным органом.

Как же граждане относятся к выборности и назначаемости глав муниципальных образований? Приведём данные двух

социологических исследований, проведённых нами по единой методике на территории Пермского края в 2000 [5] и 2009 [6] гг. Исследования ставили цель: выявить отношение граждан к местному самоуправлению и его проблемам.

Большинство опрошенных респондентов (57,7%) в 2000 г. поддерживало выборность населением руководителей местного самоуправления. Ещё большее число респондентов (78,7%) высказалось в 2009 г. за избрание руководителей местного самоуправления населением на свободных выборах. Всего 8,4% опрошенных в 2009 г. заявили, что их должен назначать глава субъекта Российской Федерации, а 12,4% – затруднились ответить на подобный вопрос (0,5% – вопрос оставили без ответа). То есть многие граждане уже привыкли к процедуре избрания глав муниципальных образований на свободных выборах и считают её правильной. И даже, несмотря на низкий уровень доверия населения ко многим местным руководителям, граждане хотели бы сохранить за собой право избирать глав муниципалитетов.

Однако по Российской Федерации прокатилась волна внесений изменений в уставы муниципальных образований крупных городов, отменяющих прямые выборы глав и вводящих их избрание депутатами представительного органа. Так, в Перми депутаты Городской думы внесли в Устав муниципального образования поправку, согласно которой следующего главу они будут избирать сами из своего состава. Мнение жителей опять не было учтено, несмотря на то, что социологические исследования фиксировали желание граждан сохранить выборность главы муниципального образования.

Разумеется, любой выборный глава муниципального образования не выглядел ранее как абсолютно независимый и непогрешимый избранник народа. Как правило, он опирается во время выборов на избирательный фонд, сформированный с помощью местного или регионального и реже федерального бизнеса. И всячески стремился отработать вложения через принятие «правильных» решений, лоббирование. Однако подобная ситуация есть во многих странах мира, и даже такие руководители в условиях конкуренции вынуждены стремиться не конфликтовать с избирателями, а вступать с ними в диалог, работать лучше. Назначаемый же глава всегда будет оглядываться на мнение тех лиц, кто его назначил, всё дальше отдаляясь от интересов населения и контроля с его стороны. Улучшилось ли качество управления территориями после отмены выборов глав субъектов? Усилилась ли ответственность глав субъектов перед населением? Реальная практика показывает, что нет! Поэтому экстраполирование данной ситуации на глав муниципальных образований, скорее, тоже покажет несостоятельность подобных решений.

Тенденция вторая. Проникновение в органы местного самоуправления партийности. Эта тенденция является продолжением тенденции партизации органов власти субъектов Федерации. Большинство глав регионов являются членами «Единой России» или недвусмысленно заявляют о симпатии к ней. Подавляющее большинство органов законодательной власти субъектов федерации также находится под контролем данной политической силы. Есть великий соблазн поставить под свой политический контроль и уровень местного самоуправления. Что на практике сегодня и наблюдаем.

Муниципальный же уровень долгое время был лишён партийной окраски. Разумеется, часть депутатов представительных органов были членами политических партий, но их избирателям партийный статус избранника был непринципиален. Голосование осуществлялось с акцентом на личность кандидата, её качества, узнаваемость и т. д. На муниципальном уровне всегда была более жёсткая конкуренция между кандидатами, большее разнообразие выбора для избирателя, меньше возможностей напрямую использовать административные ресурсы. Кандидаты были вынуждены, так или иначе, пусть даже в предвыборный год, поддерживать связь с избирателями, отчитываться перед ними.

По-нашему мнению, серьёзной ошибкой является партизация местных органов власти. «Нет партийных способов подметать улицы и вывозить мусор» [7]. Для избирателя на местном уровне гораздо интереснее личность кандидата, а не его партийная принадлежность, потому что он ожидает от него, чтобы тот создавал для него более комфортные условия жизни. Абсолютно нерационально вводить местные партийные списки или, чтобы партия выдвигала кандидата. Поддерживать может, но не выдвигать. Однако в укреплении партийных структур в местных органах власти заинтересована власть федеральная, и эта тенденция может только усилиться. Разумеется, существует и другое мнение, указывающее, что «… нужно максимально ускорять процесс партизации политического пространства. Конечно, необходимо, чтобы в органах местного самоуправления участвовали партии, блоки и избирательные объединения. Но вряд ли это нужно делать посредством сворачивания всех иных форм» [8]. Ибо остальные формы местного самоуправления, и без того слабо используемые, имеют шанс исчезнуть вовсе, тогда как в представительных органах будут заседать партийные депутаты, больше поддерживающие контакт с политическим руководством, а не с населением. Пример Государственной думы и региональных парламентов (законодательных собраний) показывает это наглядно.

Тенденция третья. Слабость социальной базы местного самоуправления. Урезание местного самоуправления

обосновывается тем, что местное население так и не превратилось в местное сообщество, то есть социальная база местного самоуправления является одной из слабых сторон данного института. На местном уровне сложилась ситуация, когда местные сообщества (за редкими исключениями) не в состоянии ни спросить с власти, ни контролировать власть, ни породить альтернативных (в том числе оппозиционных власти) лидеров. Происходит давление сверху или же, возможно, просто отсутствуют активные граждане, способные отстаивать интересы населения муниципальных образований? По-нашему мнению, можно говорить не столько об отсутствии лидеров, сколько об **отсутствии условий для раскрытия потенциала местных сообществ**. Социальная база местного самоуправления не нашла развития по следующим объективным и субъективным причинам:

- во-первых, высокая степень социальной дифференциации и атомизации граждан, слабое осознание наличия общих интересов с другими жителями локальной территории;
- во-вторых, «… значительная часть граждан хорошо осознает разобщенность жителей разных территорий и слабость потенциала солидарности в стране, но ничего не собирается делать для того, чтобы подобную ситуацию изменить» [9];
- в-третьих, граждане не только не осознают своего единства, но и не готовы двигаться в данном направлении. Значительная часть граждан сконцентрирована на решении собственных материально-бытовых проблем, а активность раскрывается не в общественно-политической деятельности, а в профессиональной, досуговой и другой. Для активизации социальной базы, по-нашему мнению, у местных сообществ должно быть:

1) осознание общих интересов и подкрепление готовностью их реализовывать на практике;

2) способность брать инициативу в свои руки и реализовывать её;

3) готовность брать на себя ответственность за принимаемые решения и их последствия;

4) равенство прав всех граждан.

Существенной причиной, тормозящей развитие местного самоуправления, является то, что местная власть не заинтересована в активных местных сообществах. Политическая практика 90-х гг. XX в. породила широкую пропасть отчуждения между гражданским обществом и государством, скептическое отношение к возможности граждан влиять на политическую и социально-экономическую ситуации в своих населённых пунктах. Двухтысячные годы лишь усугубили эту тенденцию: многие граждане стали рассматривать власть, её институты, как зло. Ярким подтверждением тому является крайне низкий авторитет милиции, армии, судебных органов и т. д.

Сторонники сворачивания местного самоуправления утверждают, что граждане просто не готовы брать на себя ответственность за решение местных проблем, самостоятельно формировать выборные органы, осуществлять контроль. Следовательно, раз общество не готово к местному самоуправлению, то незачем его и навязывать.

По-нашему мнению, очевидно, что активные местные жители и лидеры местных сообществ являются «головной болью» власти, так как их мнение очень часто не совпадает с мнением чиновников, они могут открывать глаза местных жителей на качество решения местных проблем. Поэтому становится понятным, что на вопрос нашей анкеты (2009): «Есть ли в Вашем муниципальном образовании (городе, селе, поселке) настоящие местные лидеры, пользующиеся высоким авторитетом, которых Вы бы выдвинули в органы местного самоуправления?», – 5,6% опрошенных считают, что такие авторитетные и гражданси активные жители есть, и именно они избираются в органы местного самоуправления. Значительная часть респондентов (42% опрошенных) отметили, что не знают таких людей, и 36% – указывают, что такие люди есть, но работа в органах местного самоуправления их не интересует. Таким образом, появление подобных лидеров, конечно, возможно, и в данный момент на местном уровне такие лидеры возникают, но назвать это массовым явлением нельзя. Достаточно близкий уровень пассивности населения показывает исследование, проведённое в г. Хабаровске. В ходе него 80% респондентов заявили, что не принимают участие в решении вопросов муниципального сообщества и не стремятся быть вовлечёнными в этот процесс [10].

Хорошо известно, что федеральные, региональные и местные СМИ находятся под прямым или косвенным контролем соответствующих властей. В современный период, где информация стала ведущей ценностью, более широко используются технологии манипулирования сознанием, в том числе на местном уровне. Как отметил директор Аналитического центра Юрия Левады Л. Гудков, информационная пропаганда является ключевым элементом для создания атмосферы безнаказанности и безответственности властей за непрекращающиеся бедствия, поскольку она «… направлена на то, чтобы вызвать безразличие перед лицом социальных проблем и отчуждение от политической жизни. Когда россияне смотрят телепередачи, возрастает их неверие в то, что жизнь может быть другой» [11]. В таких условиях любое проявление социально-политической активности становится либо невозможным, либо воспринимается как проявление маргинальности. Поэтому при наличии и продолжающемся накоплении нерешённых или неэффективно решаемых местных проблем граждане взирают на ситуацию с пассивной обречённостью. На вопрос нашего

исследования (2009): «Как вы считаете, путём вашего участия в местном самоуправлении можно ли улучшить качество жизни в вашем населённом пункте?», – 59,4% – ответили отрицательно, 14,6% – положительно, остальные 26% – либо затруднились с ответом, либо не ответили на него.

Современная ситуация характеризуется рядом политиков и учёных как местное самоуправление без местных сообществ. Только определённые чрезвычайные события способны подтолкнуть людей к сплочению в решении местных проблем.

Мешает этому низкая и некачественная информированность граждан о планах, решениях и действиях муниципальной власти. В ходе проведенного исследования мы выяснили, как сами граждане оценивают свою информированность о решениях, действиях и планах местной власти. Степень своей информированности опрошенные оценивали по пятибалльной системе, а именно от «1» (очень плохая информированность), до «5» (очень хорошая). Результаты были следующие: «1» поставили 18,7% опрошенных; «2» – 24,5%; «3» – 43,9%; «4» – 9,9%; «5» – 1,6%. Следовательно, можно сделать вывод, что хорошо информированы о делах и планах немногим более чем каждый десятый опрошенный (11,5%), а плохо информирован почти каждый пятый (18,7%). 43,9% опрошенных, дав оценку «3», скорее всего, слабо информированы. Достаточно схожие данные демонстрирует исследование, проведённое в г. Биробиджане, в ходе ответа на один из вопросов которого, выяснилось что лишь пятая часть населения (19,8%) владеет необходимой информацией о том, чем сегодня конкретно занимаются органы власти. Большинство населения имеет об этом лишь некоторое представление, а каждый десятый – вообще ничего не знает о деятельности органов власти. То есть, несмотря на региональные различия, уровень информационного отчуждения граждан от власти достаточно высок [12].

Несмотря на то, что законодательство требует доступности информации о решениях органов власти, на самом деле получить эту информацию сложно, или же способы её обнародования столь неудобны и непонятны гражданам, что практически пользоваться ею невозможно. Прозрачность муниципальной власти должна начинаться не с того момента, как её решение или проект опубликованы, а когда их содержание понимают и начинают использовать. Например, градостроительные планы, которые принимаются достаточно массово многими муниципальными образованиями. Гражданам малопонятны используемые термины градостроительного и земельного законодательства, хотя формально информация им предоставлена. Аналогично и с информацией по исполнению муниципального заказа. Знают ли граждане, сколько стоит ремонт 100 м муниципальной дороги, каким образом рассчитывается стоимость перевозки в общественном транспорте, какую прибыль имеют муниципальные

предприятия? А ведь всё это затрагивает интересы граждан, связано с доходами и расходами средств местного бюджета.

Следует согласиться с утверждением В.А. Лоскутова в том, что «… реальный механизм самоуправления, предполагающий сознательное участие граждан во власти, может работать только тогда, когда у граждан есть объективная информация о возможных путях развития общества, а также механизм в виде свободных СМИ, через которые граждане могут поделиться своими соображениями по поводу распределения власти» [13]. Пока такого механизма просто нет и появление его в ситуации свёртывания многих демократических процедур невозможно.

Большие нарекания со стороны граждан вызывают: качество предоставляемых муниципальных услуг; рациональность тех или иных расходов в рамках местного бюджета; качество выполняемых работ по муниципальному заказу (например, муниципальное дорожное строительство и благоустройство). Из муниципального бюджета крупных муниципальных образований выделяются существенные средства на ремонт дорог, однако, качество не выдерживает никакой критики, а стоимость ремонта по муниципальному заказу выглядит очевидно завышенной. Вследствие этого граждане сталкиваются с постоянными неудобствами использования «капитально отремонтированных» дорог, а из муниципального бюджета исчезают внушительные средства. И так повторяется из года в год. Информировать местных жителей следует, но в адаптированном для понимания неспециалиста виде. Приблизиться к решению данной проблемы помогло бы введение обязанности для местных органов власти предоставлять информацию по исполнению муниципального заказа публично, через местные СМИ и наличие общественного контроля со стороны инициативных ассоциаций жителей и иных общественных объединений. Всё это способствовало бы расширению социальной базы местного самоуправления и повысило бы связь местных жителей с властью.

Таким образом, суть нового подхода в проведении муниципальной реформы со стороны властей всех уровней состоит в том, чтобы свести к минимуму все элементы непосредственной представительной демократии и окончательно выстроить жёсткую иерархию, встроив туда как низовой элемент местное самоуправление. Муниципальная реформа в современной России повернулась в сторону централизации. При этом, она вписалась в подобные процессы в других сферах, то есть ситуация с местным самоуправлением не уникальна. Региональные руководители, законодательные органы субъектов Федерации уже давно лишены возможности излагать отличное от верховной власти мнение. Созданные и признанные самими создателями неэффективными государственные корпорации разделили между собой рынки и

«осваивают» бюджетные средства, при этом повышая тарифы. Экономическая конкуренция сильно ограничена монополиями с существенной долей государства и административным давлением. Теоретики местного самоуправления предупреждали о неправильности возведения всего местного самоуправления в стране по единому шаблону. Отдельные местности имеют свои особенные нужды, которые лучше всего удовлетворяются местным самоуправлением. Стоит отметить, что включение местного самоуправления в вертикаль власти не улучшает жизнь населения в муниципальных образованиях, а просто отодвигает граждан от возможности хоть как-то влиять на принятие решений и контролировать их выполнение.

Однако ясно одно, что осуществить призыв федеральной власти к модернизации экономики и общества будет невозможно без развитого местного самоуправления, без активного участия в этом граждан и местных сообществ.

Литература и источники:

1. См.: Ковешников, Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия / Е. М. Ковешников. – М. :Норма, 2002. – С. 20 – 80.

2. Токвиль, А. де. Демократия в Америке / Токвиль, А. де. – М. : Прогресс, 1992. – С. 65.

3. Чичерин, Б. Н. О народном представительстве / Б. Н. Чичерин. – М., 1899. – С. 750.

4. Матвеев, М. Н. От эсеров до «Единой России»: борьба партий за влияние в органах местного самоуправления в России / М. Н. Матвеев // Известия СНЦ РАН. Специальный выпуск «Новые гуманитарные исследования». – 2005. – С. 131.

5. См.: Антипьев, К. А. Местное самоуправление в современном российском обществе / К. А. Антипьев. – Пермь : Изд-во ПГТУ, ПСИ, 2002. – С. 71 – 85.

6. См.: Антипьев, К. А. Местное самоуправление в оценках жителей Пермского края (по результатам социологического исследования) / К. А. Антипьев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 11. – С. 27 – 30.

7. Борисов, В. А. Пределы муниципальной демократии / В. А. Борисов // Связи с общественностью в муниципальной политике. – СПб. : СГУТ, 2002. – С. 14.

8. Гусева, Д. Алексей Клешко: «Местное самоуправление выгодно вообще-то только гражданам» / Д. Гусева // Время новостей. – 2006. – 18 мая. – С. 4.

9. Дубин, Б. Социальная атомизация как наследие и данность / Б. Дубин // Индекс. – 2009. – № 29. – С. 3.

10. Повстин, В. А. Исследование социального капитала в хабаровском муниципальном сообществе [Электронный ресурс] / В. А. Повстин // Власть и управление на Востоке России. – 2010. – № 4 –. – Режим доступа: http://www.dvags.ru/index.php?page=rio4-2010(4-53)&rc=rio

11. Мархинедас, М. Пропаганда, вызывающая пассивность и безразличие [Электронный ресурс] / М. Мархинедас –. – Режим доступа: http://www.inosmi.ru/social/20100811/162034072.html

12. Байков, Н. М. Субъективные индикаторы взаимоотношений власти и муниципального сообщества [Электронный ресурс] / Н. М. Байков, Л. Г. Невеличко // Власть и управление на Востоке России. – 2010. – № 2 –. – Режим доступа: http://www.dvags.ru/index.php?page=rio4-2010(2-51)&rc=rio

13. Лоскутов, В. А. Партия власти, или краткий курс политологии для начинающих партийных функционеров / В. А. Лоскутов // Чиновник. – 2002. – № 18. – С. 8.