

Полянский Виктор Владимирович*,
заведующий кафедрой государственного и
административного права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
профессор, кандидат юридических наук
(г. Самара)

СИСТЕМНО-СТРУКТУРНЫЕ ПРОЦЕССЫ В САМОУПРАВЛЕНИИ: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Организация управления общими делами на основе территориального и самоуправленческого принципов имеет давнюю историю, которая у каждого общества и государства отличается многими параметрами. Они предопределены условиями жизни, культурой отношений в сообществе, субъектным составом, культивируемыми ценностями, экономическими, политическими, социальными, духовными, климатическими, географическими и иными обстоятельствами.

Россия имела собственный самобытный опыт социального сотрудничества, накопившийся со времени вечевой системы принятия общих решений.

При этом следует отметить, что в современном понимании самоуправления в тот период не было. Существовал принцип общности. Но славянские и другие народы, живя в достаточно сложных условиях (природных, климатических, наличие ряда внешнеполитических угроз) были вынуждены чаще всего совместно, общинно решать многие вопросы местной жизни. И до нашего времени дошло понятие «сход». Изначально, на мой взгляд, он ведет начало от так называемой «сходки» или «вече». Но вечевая система была не такой, как самоуправление в нынешнем нашем представлении - в том числе и о том, что каждый из нас имеет право на те или иные свободы в местном управлении. С учетом доступной информации, которую анализировали еще дореволюционные российские историки и специалисты в области государственного права, это были особые формы управле-

* © Полянский В.В., 2014

ния общиной, основанные на вовлечении в процесс наиболее значимых людей (глав подворий, в частности), тех, кто был самостоятелен в принятии решений в круге своей ответственности. Поэтому вечевая система фактически была представительной системой. Но при этом она была основана на признании права населения принимать решения. В последующем, когда возникли более крупные угрозы, и необходимо было объединять усилия многих территорий население в рамках вечевой формы концентрировало власть через более высоких представителей, например князей. Но в обобщенном виде это была сословная, представительная система.

Принцип общинности, а затем и соборности, вырос из потребности народа в защите своих интересов не только относительно внешних угроз, но и внутренних трудностей. Таким образом, в российской общине этот принцип был способом защиты, инструментом решения общих задач. В этом контексте и формировались предпосылки самоуправления.

Значимым этапом в формировании традиций самоуправления были реформы Ивана Грозного – по сути, реакция власти - уже государственной и централизованной, на требования населения каким-либо образом создавать условия для решения вопросов местного значения общинной властью. Хотя при этом, конечно, всегда наши цари и императоры понимали, что есть определенные пределы, за которые они не могли выйти - в том числе, в полном объеме отдать власть селам и другим поселениям. Кроме того монархическая власть также стремилась к самосохранению, как и любая власть. В итоге всегда идет процесс борьбы между верхами и низами. Сверху - за сохранение широких возможностей для централизованного управления. Тем более, что государство огромное и очень сложно управлять им, руководствуясь исключительно демократическими принципами - даже с учетом территориального пространства нашей страны. И с другой стороны, - население стремилось к самоорганизации на основе свободы. Поэтому реалистичная, рациональная государственная власть в такой ситуации стремилась находить компромиссы.

Реформы Ивана Грозного были определенным социальным и политическим компромиссом. Нельзя сказать - какой демократичный

царь, заботился о народе! Это - лукавство. Правитель осознавал, что не может сохранить тот механизм власти, который ему достался по наследству либо по элитарному выбору, как это было у Михаила Романова. И, следовательно, он определяет, выбирает какие полномочия можно отдать вассалам, понимая, что компенсацией за это ему будет будущая прочность власти. Земские Соборы Михаила Романова – тому свидетельство. При этом очевидно - компромиссы далеко не всегда бывают результативны.

Между тем, такие реформы - элемент прогресса общесоциального, цивилизационного уровня.

И Петр I, и его последователи, конечно же, не заботились именно о том, чтобы общество получило возможность независимого самоуправления. Но наши монархи понимали (в большинстве своем), что есть проблемы, которые существенно не влияют на коренные устои государства, и вполне могут автономно решаться на общинном уровне. Более того, назначались своего рода сатрапы, которые контролировали этот процесс. Благодаря подобным механизмам правители в первую очередь укрепляли позиции централизованной власти, в том числе и в целях сохранения государства, что наполняло позитивным смыслом вовлечение населения в процесс управления. В этом контексте следует рассматривать петровские реформы, - как элемент укрепления государственности.

У Петра I не было высокоэффективных инструментов для борьбы с коррупцией. Он нашел выход из этой ситуации - переложил ответственность на низы и таким образом снизил значимость этой проблемы. Это не всегда давало нужный эффект - начиналось мимикрирование, приспособленчество. Многие использовали позитивную повестку государства для достижения своих корыстных интересов. Но в тоже время это подготавливало общество к новым формам самоуправления.

Значительную роль в подготовке и укреплении идеологии самоуправления сыграли реформы 1860-х годов. Их прогрессивный характер состоял в том, что они закладывали механизмы реализации самоуправления, часть из которых актуальны и в наше время. Но это самоуправление, в первую очередь, было представительным - не все

население участвовало в этом процессе, а лишь его состоятельная часть. Важно то, что эти реформы дали нам образец того, как можно организовать самоуправление на низовом уровне с достаточно высокими степенью свободы и уровнем ответственности. Многими работами, созданными в этот период, пользовались и в советское время, часть из них актуальна и к сегодняшнему дню.

В 80-90 годах XIX века начались контрреформы, поскольку чиновникам в условиях даже минимальной свободы народа сложнее управлять государством. Это был шаг назад, так как свободы у земства и городского самоуправления становилось все меньше и меньше. В итоге (конечно, не только в связи с контрреформами) в 1905-1907 годах население инициирует создание своих, революционного характера, органов самоуправления - Советов, тех, которые затем стали реальными органами государственной власти после революции 1917 года.

Очередной попыткой усовершенствования российской модели местного самоуправления была так называемая аграрная реформа Петра Столыпина в начале XX века. Нужно было бороться с голодом, развивать сельское хозяйство, промышленность, осваивать Сибирь и Дальний Восток, отвечать на внешние вызовы и угрозы. П.А. Столыпин прекрасно понимал всю сложность ситуации и особенно – роль крестьянского хозяйствования в решении назревших проблем на основе ответственности самостоятельного и свободного крестьянина за собственность, ее эффективное использование на свое и общества благо. И механизмы самоуправления стали использовать в первую очередь для решения экономических задач. В частности, для создания определенной свободы сельского населения, которое могло реализовывать экономические проекты на условиях личной инициативы.

Столыпин П.А. неоднократно в своих речах подчеркивал идеи формирования слоя богатого крестьянина-собственника, который и будет обладать настоящей свободой, возможностью свободно трудиться, богатеть, распоряжаться своей собственностью. Выступая против необоснованной и обременительной опеки над крестьянством, Столыпин П.А. фактически продвигал идею субсидиарности в распределении управленческого потенциала в России, что могло стать

некоторым прологом к гармонизации общегосударственных и частных интересов на основе понимания свободы как условия эффективности социального управления (одновременно препятствуя революционному процессу)¹.

Столыпин П.А. стремился к восстановлению хотя бы того уровня свободы, которая позволила бы создать условия конкурентности и рыночных отношений в сельском хозяйстве. Но революционные события не позволили решить эти задачи в спокойной обстановке. В основном из-за того, что тогда приносились в жертву политическим решениям социально-экономические интересы. А «по Столыпину» самоуправление и было социально-экономическим инструментом. Таким образом, реформы Столыпина П.А. в тех революционных условиях были обречены на провал.

Временное правительство подходило к проблеме самоуправления с прогрессистских позиций. Учитывался и зарубежный опыт, и главное - делался акцент на либеральные ценности, которые в классическом варианте предполагали демократию. И если это правительство стало бы постоянным, то судьба самоуправления, можно уверенно предположить, была бы более позитивной. Но основная проблема заключалась в том, что Временное правительство в силу своей слабости, отсутствия времени, социальных, экономических и прочих ресурсов, не могло завершить эти реформы.

Нельзя согласиться с тем, что самоуправление в советский период было окончательно похоронено, как утверждает в публицистике, научной литературе. Советы были созданы не большевиками. Фактически это было творчество масс. Большевики воспользовались инициативностью народа, рассмотрели и увидели, что эту форму можно использовать для революционных целей. Нужно учитывать, что Советы появились в том числе и за счет того, что длительный период времени у народа формировалась идеология и практика самоуправления.

Большевикам нужно было системно организовать власть на всех уровнях. В условиях, когда действует принцип, согласно которому вся власть принадлежит народу, единственным инструментом управления у народа выступает его государство. И, следовательно, государ-

ство и будет осуществлять от имени народа и во имя народа всю власть. Такова была идеология. Другое дело, в какой степени, в каком сочетании прав и обязанностей предоставляется государственное управление разным уровням государственного механизма. Например, областная власть и более низкие уровни тогда называлась местной властью. Но она не была самоуправленческой в классическом понимании – это было лишь управление с рядом элементов самоуправления².

В 90-е годы прошлого столетия повсеместно ввели местное самоуправление, упразднили государственную власть на уровне сел, городов, районов и стали ждать самоуправленческой «манны небесной». А население оказалось не готовым вынести на себе все тяготы коммунальных, социальных и прочих проблем, которые до объявления (переименования) государственной власти в самоуправление решались государством. Да и при названии власти «государственная» система управления общими делами в советское время – как механизм, а не система идеологических принципов, была адаптирована к задачам своего времени. А районный уровень советской власти в крупных городах был близким для населения, масса его разнообразных житейских проблем решалась в исполкомах района, не нужно было добиваться внимания городских властей. Но, как известно, прошла волна не только декретирования самоуправления во всех поселениях, но и «централизации» местной самоуправленческой власти – ее сосредоточили на городском уровне. Между тем самоуправление требует формирования сообщества в «малых формах» - на уровне небольших поселений, частей городских агломераций, которыми являются городские районы, например. В них сосредоточены многообразные интересы жителя города – в сфере образования, культуры, отдыха, коммунальные потребности и т.п. После введения самоуправления, упразднения района как самостоятельного уровня власти в городе ничего в потребностях человека особо не изменилось и необходимость в оперативном решении проблем горожан на уровне доступных низовых органов районного уровня не отпала. В определенных условиях районы как уровень городской власти оптимальны, они – наиболее адекватное первичное звено самоуправления в городе,

где и должны решаться повседневные проблемы жителей. Поэтому современная реформа самоуправления – ответ на запрос времени, на потребности населения в целях приближения власти к народу, повышения качества управления общими делами, конкретизации ответственности власти перед народом.

У современного местного самоуправления много законодательно установленных полномочий, но мало финансовых и материальных ресурсов – к настоящему времени за ним закреплено всего два постоянных налоговых источника местного бюджета – налоги на имущество и на землю. Почти все муниципальные образования дотируются государством, что не позволяет поселениям быть самостоятельными в решении вопросов местного значения. Да и, прямо надо сказать, многие вопросы, отнесенные к ведению самоуправления, слишком серьезные, чтобы считать их местными, например, охрана общественного порядка.

Кроме того, имеется разбалансированность в отношениях государственной власти субъекта Федерации и власти муниципальных образований, механизм наделения полномочиями должностных лиц местного самоуправления не всегда согласован с их ответственностью. А рядовые граждане иногда не могут достучаться до своих выборных представителей. Об этом сейчас говорят Президент России, другие лидеры государства, политики, рядовые граждане.

В процессе совершенствования системы и структуры органов местного самоуправления вводились и упразднялись отдельные элементы механизма наделения полномочиями органов и должностных лиц муниципальной власти – выборы только по мажоритарной и в сочетании с пропорциональной системой, прямые выборы главы самоуправления и выборы из числа депутатов представительных органов, сочетание функций депутата и главы муниципалитета, главы муниципалитета и главы администрации. В конечном итоге недостатки и достоинства различных вариантов механизма самоуправления, включая принцип выборности - прямого и опосредованного наделения полномочиями должностных лиц в конкретных условиях функционирования местного самоуправления, были относительно сбалансированы законодательным предоставлением региональной

власти и поселениям права выбрать способ наделения полномочиями главы муниципалитета и главы местной администрации из числа вариантов, установленных в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»ⁱⁱⁱ. Это уменьшило конфликтный потенциал политической борьбы правящей и оппозиционных партий.

Как показало время, введение порядка наделения полномочиями главы муниципального образования из числа депутатов представительного органа, формально снизило уровень представительских начал в институционализации и деятельности главы муниципалитета, но вопреки прогнозам (в том числе и автора настоящей статьи) многостепенные выборы главы местного самоуправления без совмещения с функциями главы местной администрации не лишают эффективности его деятельности с точки зрения реализации ограниченных, в основном представительских, полномочий. По-прежнему сохраняется возможность контролировать деятельность главы депутатами, с одной стороны, но с другой стороны, имеется зависимость от меняющегося политического настроения незначительного количества депутатов представительного органа, в том числе и по причине непринятия главой муниципалитета лоббируемых депутатами решений, личной неприязни и т.п. Конечно, ослабляется ответственность перед населением, хотя изначальная основа полномочий – выборная, возможно снизится уровень профессионализма деятельности главы самоуправления (выбирать-то придется из числа депутатов, которые, в первую очередь, избираются по социально-политическим критериям). С другой стороны, несовместимость статусов главы муниципального образования, избранного из числа депутатов, и главы администрации в значительной мере снимает проблему профессионализма. Хотя это не должно освобождать ответственных политиков, политические партии от необходимости подбирать кандидатов в представительные органы местного самоуправления с учетом их способности выполнять функции главы муниципального образования.

Существенным ресурсом повышения эффективности местного самоуправления обладает системно-структурная база реализации воли избирателей через наиболее близкие к населению органы самоуправ-

ления. Речь идет о реализации муниципальной власти в крупных поселениях, в первую очередь - городах с районным делением, где «низовым» уровнем органов самоуправления должно стать районное звено. Это тот уровень институтов муниципальной власти, до которого каждый житель сможет, по образному выражению В.В. Путина, «дотянуться рукой»⁴.

Необходимость реформы системы местного самоуправления в этой части обусловлена тем, что сейчас население исключительно далеко от городской власти. И дело не в людях, а в системе. Например, самарская система органов устроена так, что в рамках городской администрации имеются ее территориальные подразделения – районные администрации, возглавляемые главой, являющимся одновременно заместителем Главы города, но не обладает полномочиями для самостоятельного решения тех или иных вопросов. В прошлые, достаточно благополучные времена бюджетной стабильности, такая система в основном работала, было меньше вопросов со стороны граждан. С ухудшением экономической ситуации, ростом социальной напряженности проблемы накапливаются, увеличивается их количество и объем, а решить их может только уровень городской власти. Фактически городская власть мало чем отличается от государственной, в ней присутствует высокая степень отчужденности общества и управляющего корпуса. При этом население крупных городов не ощущает себя единым сообществом, слабо организовано, не в полной мере осознает свой потенциал, не активно в решении вопросов местного значения. Стремление районной администрации в таком случае помочь жителю мало продуктивно, поскольку на своем уровне она решить проблему не может - на это нет ни материальных ресурсов, ни соответствующих полномочий.

А до городской администрации далеко - в прямом и переносном смысле. Поэтому «дотянуться до власти рукой» в нынешних условиях очень сложно. Как уже отмечалось, самоуправление может быть там, где есть сообщество, где люди чувствуют друг друга, слышат и знают про проблемы соседей. А в крупных поселениях - городах, такого сообщества нет, районы и микрорайоны одного города очень разные по характеру своих коммунальных и иных проблем. К сожалению, то

чувство коллективизма, которое воспитывалось и помогало решать местные проблемы в советское время, в значительной мере потеряно.

Необходимость решения комплекса накопившихся проблем в самоуправлении за счет системно-структурных реформ стала очевидной, но нужно было проявить политическую волю, тем более, что юридическая возможность для этого имелась – в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уже содержались нормы о разных вариантах организации местного самоуправления. По сути, задача состояла в выборе наиболее оптимальной модели организации системы органов самоуправления в крупных муниципальных образованиях в различных социально-экономических условиях с учетом предшествующего опыта. В советское время крупные города уже жили в параметрах двухуровневой организации власти: город – район. Ликвидация такой системы, как показало время, было ошибкой. Не случайно, граждане, жившие в сознательном возрасте при Советах с ностальгией вспоминают факт близости исполкомов местных Советов к населению, а в крупных городах районное звено было основным в системе решения вопросов граждан - власть была ближе к населению. Районный исполком был центром сосредоточения информации о народных проблемах, которые комплексно решались местной властью. Жалобы до руководства городского уровня тоже доходили, но их количество было существенно меньше поступавших в районные исполкомы. И значительным бюджетом тоже распорядились на районном уровне.

Когда речь идет об интересах людей, нужно смотреть, кто лучше понимает природу этих интересов, лучше видит внутренние возможности жителей в рамках конкретной территории. Конечно, районные в городе органы местного самоуправления наиболее приближены к населению, которое не только выберет депутатов, но и сможет с них спросить, осуществляя контроль непосредственно и через институты гражданского общества, например, общественные палаты, советы. Серьезных дополнительных финансовых трат на организацию работы представительного органа районного уровня не требуется. Районные советы могут действовать в основе своей на общественных началах – на депутатов будет распространяться про-

стой принцип - не более 10% народных избранников работают на постоянной основе, при наличии на это денег.

Ожидаемое повышение эффективности самоуправления предполагается в результате сокращения временных и пространственных коммуникаций избирателей и депутатов, разрушения социально-психологических барьеров в их общении. Свою политическую идентичность в органах самоуправления население должно максимально полно отразить в процессе волеизъявления в отношении качественного состава представительных органов, для чего необходимо участие каждого избирателя в голосовании. Сложившаяся и даже политически культивируемая современная традиция абсентеизма в России может подорвать усилия по повышению значимости местного самоуправления в системе народовластия, если по-прежнему на избирательные участки будет приходиться незначительная часть электората. Чтобы сформировать реальное самоуправление, жители город, его районов должны отдать свой голос за кандидата, чтобы потом иметь не только юридическое, но и моральное право спрашивать с тех, кого они выбрали. В условиях широкого абсентеизма и политической инфантильности следует подумать о введении обязательного голосования, что не выходит за пределы международных избирательных стандартов и практики ряда зарубежных государств.

Кандидаты и депутаты представительных органов местного самоуправления должны честно работать с избирателями и быть реалистами - не обещать золотые горы, дискредитируя избирательную демократию, но привлекать людей к решению задач, с которыми можно справиться на местном уровне. Депутаты должны работать в интересах населения, а не каких-либо политических или коммерческих структур. Необходимо, чтобы каждый депутат осознал ответственность перед жителями как своего района, так и населением всего города. Ведь районные советы выдвигают в городской представительный орган людей, которые будут лоббировать нужды своей территории и комплексно решать проблемы всего города.

Отличительной чертой советского периода было наличие у каждого депутата райсовета в городе пакета наказов от избирателей, из него выбирались наиболее значимые и на их базе формировалась программа работы местной власти. В эти программы включались те наказания, которые можно было реально выполнить, и этот план подкреплялся необходимыми бюджетными ресурсами. Кроме того, отчетность депутатов перед своими избирателями и возможность отзыва выборных лиц самим населением были частью императивного мандата. Сейчас де-юре возможность отзыва тоже есть, но на практике ее реализовать очень сложно. А что касается обязанности отчитываться перед населением и принимать наказания от избирателей, то нынешние депутаты занимаются этим исключительно по политическим соображениям – получить благосклонность избирателей и мандат в следующей избирательной кампании.

Проводимые в разных регионах страны реформы местного самоуправления носят ситуационный характер, их эффективность будет определяться показателями хозяйственной деятельности, удовлетворения потребностей населения в коммунальных и иных благах по месту жительства. К тому же она связана еще и с внешними по отношению к самоуправлению факторами: экономическими, политическими, социальными. Но преобразования необходимы, поскольку они являются реакцией на неудовлетворительное состояние местного самоуправления. Прежняя система самоуправления не сработала и требовала изменений, которые должны учитывать и традиции, и новации, возможные в современных условиях. Именно это было сделано в Самарской области – учреждены внутригородские муниципальные образования (районы) – по сути дела восстановлена старая система, которая в новом качестве должна дать лучший результат, чем это было в прошлые годы. Потому что это восстановление смысла самоуправления – власти общности людей, связанных одной территорией.

От прежней системы самоуправления нужно было уйти постольку, поскольку в таких крупных городах как Самара или Тольятти местное самоуправление фактически является государ-

ственной властью, которая формально носит название самоуправленческой. После восстановления районного звена в совокупности с общественными советами, которые будут обладать достаточной функцией контроля, это сделает реформу полезной.

Механизм власти не может оставаться закостенелым, он, как и сама жизнь, должен развиваться, совершенствоваться, отвечать потребностям дня. И, конечно, явные и не явные промахи в организации власти нужно своевременно устранять, выстраивать такие формы, которые принесут больше пользы, будут более эффективны с точки зрения соответствия потребностям времени.

Фетишизация прямых выборов глав муниципальных образований либо глав администраций фактически микширует проблему отбора на хозяйственную должность профессионального управленца. Население голосует не за реальные профессиональные качества и управленческий опыт кандидата, а за качества, которые своему клиенту приписывают политтехнологи. И в результате может сформироваться ложный образ. При прямых выборах избиратели часто не учитывают взаимосвязи его интересов с теми или иными структурами. При назначении руководителя по контракту требования к кандидатуре намного выше. Например, кандидата, имеющего интересы в сфере муниципального заказа, не назначат главой администрации, или он должен будет отказаться от своей коммерческой деятельности. Кандидат проходит двойной отбор – в комиссии и в представительном органе муниципалитета.

При всех преимуществах прямой демократии не следует отрицать положительные качества многостепенных выборов, когда нижестоящие выборные органы формировали из своего состава вышестоящий орган. В Китае до настоящего времени применяется такой механизм, в результате которого создается некая «вертикаль» представительной власти. Подобная система уже была в советское время – еще до Отечественной войны, когда нижестоящие советы депутатов из своего состава формировали вышестоящие представительные органы государственной власти. Эта система экономична, обладает гибкостью при определении

профессионального управленческого потенциала вышестоящих органов, менее политизирована, что очень важно для местного самоуправления. Городской представительный орган в таком случае будет иметь очень тесную связь как с районным Советом, так и с населением, поскольку член городской Думы, например, прошел через выборы при формировании районного Совета, а также пристрастный отбор своих коллег по районному Совету. Кроме того, снизится «партийная окраска» деятельности городского представительного органа, поскольку член этого органа будет представлять не партийную фракцию, а район в целом – это обяжет делегата (всех делегатов!) подняться выше партийных пристрастий, групповых корыстных интересов. В этом и есть одно из оправданий вводимой системы городского самоуправления. Правда, только время и конкретный опыт покажут, насколько такая система продуктивна, целесообразна в новых политических, экономических и социальных реалиях.

Важна и количественная составляющая депутатского корпуса, особенно на низовом уровне. В советский период количество депутатов было на порядок выше современного, и все депутаты работали на общественных началах (кроме состоявших в исполкоме). Сейчас при малом количестве депутатов часть из них работает на постоянной профессиональной основе – до 10% состава. Сама система сейчас принципиально отличается от прежней. Но и в прошлом большое количество выборных представителей в местной государственной (именно – государственной!) власти имело как достоинства, так и недостатки. Пример последнего - формализм, низкая активность некоторых выборных лиц, получивших мандат за производственные заслуги (хотя это и не порок, может быть, вовсе, а достоинство, - в сочетании с разумностью, компетентностью, профессиональностью депутата, что было довольно часто). Кроме того, в прошлом при большом количестве депутатов имела место практика социального регулирования в процессе подбора кандидатов с учётом интересов разных социальных групп – рабочих (их было в достаточном количестве), ИТР, молодёжи, женщин, представителей науки, образования, дру-

гих профессиональных групп населения. В этом был свой положительный смысл – для той, советской системы.

А контроль населения за властью, конечно, был. Депутат обладал императивным мандатом – он должен был принимать в обязательном порядке наказы избирателей, отчитываться перед своими избирателями, трудовыми коллективами, которые его выдвигали в качестве кандидата, у населения было право отозвать своего депутата (хоть и не часто, но это имело место). При большом количестве депутатов у него больше контакт с малым количеством избирателей в округе, в районе – это усиливает непосредственную связь населения и депутата, повышает степень подконтрольности депутата своим избирателям. Контроль был нешуточным – важна была репутация, и на заседаниях Советов быть объектом критики было опасно для карьеры. Нельзя сбрасывать со счетов народный и партийный контроль, которые усиливали общий эффект контроля избирателей, хотя это было и не всегда. В своей совокупности такая система взаимоотношений депутата и населения (избирателей) создавала возможности для контроля избирателей за выборными лицами.

Дополнительным ресурсом развития самоуправленческого потенциала в районах городов может стать инициативность территориального общественного самоуправления, деятельности молодежных объединений, волонтерском движении, базой которого является студенчество, социально ориентированных и других некоммерческих организациях, общественных советах, которые повсеместно создаются в районах, микрорайонах (они полезны как организованная форма контроля населения за органами власти). Эффективность самоуправления напрямую зависит от ответственного отношения населения к решению вопросов местного значения, поэтому важно воспитывать у населения культуру быта, поведения в общественных, публичных местах, по известному принципу – «чисто не там, где убирают, а там, где не мусорят».

Как показал опыт многолетнего внедрения самоуправления в России, закрепление широкого перечня непосредственных форм демократии в законах автоматически не ведет к демократии. Поэ-

тому роль, например, общественных советов в диалоге граждан и власти всецело будет зависеть от уровня осознания населением того факта, что в соответствии со ст. 3 Конституции России вся власть принадлежит народу. Народ должен освоить конституционные принципы власти, в том числе самоуправленческие, включиться в процессы общего управления, в частности, через общественные институты, например, общественные советы. Общество должно понимать, что современное положение дел в каждом муниципальном образовании – результат нашего отношения к общим делам. Нельзя ожидать, что кто-то что-то сделает и принесет на «блюдечке с голубой каемочкой», как писали советские классики. Нужна инициатива, хотя бы небольшой вклад каждого жителя в общее дело.

Актуальна проблема представительства интересов бизнеса в органах как государственной, так и самоуправленческой власти. Собственники заинтересованы во влиянии на власть, поскольку последняя является распорядителем большими финансовыми и материальными ресурсами, направляемыми на муниципальные нужды, в том числе через сферу бизнеса. В современных условиях и финансово-промышленные группы имеют право на учет их интересов в работе местного самоуправления, поскольку эти ФПГ существуют в пределах муниципальных образований, а не на Луне. Но муниципальная власть на местах – для решения вопросов местного значения, т.е. организации условий для комфортного проживания, работы, учебы и т.п. жителей соответствующей территории. Поэтому в самоуправлении должно быть как можно меньше политики и больше конкретных дел житейского уровня, и весь местный бюджет – в интересах населения, а не обогащения капитала. Здесь интересы бизнеса должны рассматриваться через призму создания рабочих мест и поставки услуг для населения, обеспечения благоприятной окружающей среды всего поселения. В депутатском корпусе должны быть представители наемных работников, которые способны выразить интересы работников и работодателей независимо от уровня материального благополучия – жителей той или иной территории. При этом должна реализо-

ваться социальная справедливость равенства в той части удовлетворения интересов и потребностей людей, которая сохранит гуманистические основы местного общежития.

С идеологических позиций - местное самоуправление - наиболее близкая каждому человеку публичная власть, плоть от плоти самого населения. В поселениях, где человек живет, учится, работает, создает семью, воспитывает своих детей должна быть сформирована вся необходимая социально-экономическая инфраструктура, созданы условия для реализации политической активности граждан через механизмы непосредственной и представительной демократии.

Декретирование местного самоуправления на переломе 90-х годов прошлого столетия формализовало в основе своей либеральный вариант самоуправления в России, заложив значительное количество проблем в систему народовластия, публичной власти. Российские законы о местном самоуправлении 1991, 1995, 2003 годов последовательно сохраняли значительное пространство для конфликтов, противоречий интересов политических сил, социальных групп и, как следствие – постоянные реформы местного самоуправления. В 2003 году приняли очередной закон о местном самоуправлении. Он еще не вступил в полную силу, а в него уже были внесены десятки поправок (42 закона!). К настоящему же времени принято более 100 законов (точнее – 116!) с поправками, в том числе принципиального характера. Почему - ведь вроде бы приняли новый закон, с новым содержанием? А потому что власть - это вопрос борьбы, политики, вопрос идеологии. Потому власть - есть средство решения в первую очередь экономических вопросов. И власть на местах не менее важна, чем на уровне федерации, потому что с мест, по нашему конституционному принципу, и идет формирование власти государственной – федеральной, региональной. У нас не все избиратели живут в федеральной столице - Москве, они живут и в Самаре, и в Похвистнево. Поэтому законы о самоуправлении такие сложные с точки зрения формирования их содержания. Ныне действующий Федеральный закон о самоуправлении – дитя сложного компромисса, выражение политиче-

ских, социальных и экономических интересов так называемых «элит» (к сожалению, не всего народа!). Не все вопросы концептуального характера решены оптимально, поэтому выдвигаются новые предложения по реформированию местного самоуправления - в Государственной Думе Федерального Собрания РФ имеется очередной проект изменений законодательства о местном самоуправлении.

¹ См.: Столыпин П.А. Нам нужна великая Россия. Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете (1906-1911). — М.: Молодая гвардия, 1991.

² См.: Пертцки В.А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск, 1963.

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ Владимир Путин. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // <http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html>