УДК 352:342.553

ЧЕПРУНОВ Р.Ю.

Альтернативный путь реорганизации местного самоуправления при выборе отечественного способа решения проблемы сочетания централизма и децентрализма в местном самоуправлении – это не только теория

В данной публикации анализируются практические потребности России в активизации поиска альтернативного пути развития местного самоуправления, сочетающего в себе централизм и децентрализм. Предлагается внедрить в качестве пилотного проекта способ народного самоуправления, способного принести реальную пользу реальному российскому населению.

Ключевые слова: местное самоуправление, альтернативный путь, практическая деятельность, народное самоуправление.

Многие теоретики права и управления, а также те люди, которые занимаются практической деятельностью в этих социальных сферах, отмечают, что современное состояние российского местного самоуправления далеко от идеалов, провозглашенных международными нормативно-правовыми актами[1]. Давно уже понятно, что длительное переустройство местного самоуправления, при очевидных положительных результатах, всех проблем решить не смогло. Для изменения существующего положения дел представляется разумным разработать систему мер преодоления основных проблем местного самоуправления: отчужденности местного самоуправления от населения, недоверия населения органам местного самоуправления, нечеткого разграничения полномочий между уровнями власти, недостаточной квалификации муниципальных кадров, усложненного механизма межбюджетных отношений.

Следует признать, что сложности в проведении реформы свидетельствуют о необходимости поиска альтернативного пути реорганизации местного самоуправления. Такой путь можно обозначить, беря за отправную точку отечественный способ решения проблемы сочетания организационных и правовых аспектов централизма и децентрализма в местном самоуправлении. Задача на первый взгляд сложная, но ее можно решить, применив известный в логике принцип бритвы Оккамы, то есть отсечь все лишнее, что мешает видеть сущность проблемы. Например, есть проблема несообразности разделения полномочий между местным самоуправлением и государством, когда самоуправление не способно своими средствами выполнять возложенные на него задачи. Путь решения такой проблемы очевиден – сократить объем функций до того размера, который органам самоуправления по плечу. Проблема отчужденности органов местного самоуправления от населения может быть решена, если самоуправление будет выполнять только те полномочия, которые непосредственно отражаются на повседневной жизни населения, и изменится порядок формирования органов местного самоуправления – при

сохранении необходимого минимума профессионального аппарата увеличится значение различных форм непосредственного волеизъявления: сходы, публичные совещания, референдумы и прочие.

Такие простые решения способны устранить основные деформации системы местного самоуправления путем включения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти в качестве их низового уровня и создания системы народного самоуправления для решения ограниченного круга вопросов, находящихся в компетенции непосредственно населения любой административно-территориальной единицы. В такой ситуации органы народного самоуправления смогут реализовать и свою идеологически-стабилизационную роль, что в современном состоянии затруднено отсутствием достаточных к тому ресурсов у органов местного самоуправления, а также многими деформациями бюрократического и компетенционного характера, которые неизбежны при сохранении двойственности между нормативно-правовым статусом такого института и его реальным воплощением. Тем не менее, актуальным остается вопрос о том, будет ли способно российское общество к самоуправлению как таковому. Если правильно использовать организационную составляющую местного самоуправления, а также позволить большинству населения прийти к консенсусу даже при отсутствии единого вектора целей, то в недалеком будущем это вполне возможно. Схема с вовлечением широких масс населения в управленческую деятельность даст необходимый опыт каждому гражданину для повышения уровня массовой культуры. Для представления схемы народного самоуправления в самых общих чертах следует принять во внимание, что любая управленческая схема не может функционировать безотносительно к той среде, в рамках которой она призвана регулировать отношения. Любые проблемы, с решением которых сталкиваются органы местного самоуправления, порождаются средой, и только по реакции среды можно определить, привели ли действия органов управления к желаемому результату. Поэтому в любой управленческой теории важным элементом является скорость отклика управленческого аппарата на требования окружающей среды и скорость обратного эффекта – реакции среды на внедренное решение. В описанной схеме проблема учета подобного механизма снимается, потому что при широком представлении интересов в совещательном органе среда становится практически тождественной управленческому аппарату и обмен информацией происходит в рамках одного целостного образования, что само по себе делает скорость такого обмена максимальной.

Средства для реализации подобной схемы уже нашли свое закрепление в одном из основных нормативно-правовых актов в сфере местного самоуправления – Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления». Они представлены в виде форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. В глубинном сознании общества, жившего довольно долго при монархическом, а потом при тоталитарном режиме, укоренилось восприятие управления на любом уровне как реализации решений властвующего меньшинства, к другим же способам управления до сих пор сохраняется известный скепсис. Но при этом реальных примеров эффективности иного управления появляется все больше, хотя здесь есть и другая опасность в восприятии местного самоуправления как более широкой управленческой свободы, нежели она традиционно этому механизму предоставлялась в Российском государстве. Это порождает уже означенную проблему провозглашения широкой компетенции при сильно зауженных возможностях для её реализации. Важно понимать, что все это лишь теория устройства правильного, самобытного для России местного самоуправления, которая, к сожалению, не способна ответить на известную часть вопросов и предоставить реальный рецепт устранения основных деформаций. Теория всегда была сильна только в сочетании с практикой.

Чему же может научить практика, так скажем, нестандартного или альтернатив-

ного самоуправления? Ярким примером такой практики может послужить задумка, реализованная в Анапе в 2011 году. Администрация этого муниципального образования взяла за основу идею референдума, но референдума, посвященного не решению значительного вопроса, а референдума, призванного решить повседневные вопросы населения города и окрестных сельских поселений. Название такому мероприятию было придумано очень логичное – «Народный референдум». Суть и механизм его проведения сводились к анкетированию в течение августа 2011 года населения и гостей муниципального образования на предмет решения вопросов повседневной жизни, важных здесь и сейчас для населения. Глава муниципального образования город-курорт Анапа Татьяна Евсикова на заседании политсовета Анапского отделения партии «Единая Россия» предложила дословно следующее: «Люди на местах всегда подмечают мелочи, из которых состоит их привычная жизнь. И нередко предлагают очень интересные проекты для своих территорий. Когда анапчане сами будут участвовать в разработке программы развития своих населенных пунктов, они будут строже подходить к этим вопросам и определят, что на округе нужно сделать в первую очередь, а что во вторую. Примут участие в референдуме и отдыхающие. Они тоже видят, что нужно сделать не только в благоустройстве Анапы, но и по улучшению сервиса, по внедрению новых услуг. Так что не нужно бояться, если к вам во двор постучатся люди с анкетами, или на улице волонтеры начнут задавать вопросы. Это работа анапского «Народного референдума»! Разработан универсальный метод – анкеты вместе с конвертами принесут в каждый анапский дом, нужно будет только заполнить опросные листы, запечатать и отправить по почте или, заполнив опросный лист, отдать его волонтеру»[2].

В итоге такой «референдум» был призван решить две большие задачи: разработать план развития муниципального образования на 2012–2020 годы; решить проблемы, не требующие серьезных финансовых затрат, но значительные для населения. Население муниципального образования к решению актуальных для них проблем проявило значительный интерес, больше половины розданных анкет вернулись обратно с конкретными предложениями, позволяющими выявить и принять меры к решению различных проблем. Например, жители дома № 21 в 12-м микрорайоне города Анапы всем домом пожаловались на старую металлическую дверь. Зимой в подъезде было холодно. После поступления обращения дверь вместе с домофоном была практически сразу установлена ОАО «Коммунальщик». В результате в подъезде стало не только тепло, но и безопасно. Во дворе дома №7 на Стаханова было много молодых мам с колясками, часто собиралась детвора, пенсионеры проводили свои посиделки. Всем не хватало лавочек. На решение проблемы после поступления обращения ушло два дня – двор теперь украшают пять новых удобных скамеек[3]. Это становится серьезным шагом в сторону решения проблемы недоверия и отчужденности населения от органов местного самоуправления, на это у муниципалитета хватает и финансов, и управленческих ресурсов, значит, это можно и нужно делать. В этом как раз и есть квинтэссенция идеологической функции, традиционно наиважнейшей для местного самоуправления в нашем государстве – показать населению, что оно способно само при помощи небольшого профессионального аппарата решать свои насущные проблемы – неплохой шаг к осознанию ценности и сущности демократии.

С результатами проведенного в Анапе мероприятия, правда, не все до конца ясно. До сих пор ничего не слышно о том плане развития города до 2020 года, который был одной из основных целей организации «референдума». Возникают справедливые сомнения и в отношении объективности оценок решения мелких повседневных проблем населения, но единственное, в чем сомневаться не приходится, так это в принципиальной целесообразности предпринятого шага и его чрезвычайной, по непонятным причинам, редкости.

В основе отечественного способа сочетания централизма и децентрализма в местном самоуправлении в Российской

Федерации лежит понимание идеологической функции местного самоуправления как основной. Это доказывается во многом тем, что существенными чертами отечественного местного самоуправления, позволяющими судить о его преемственности на протяжении всего исторического пути государства, являются: учреждение местного самоуправления «сверху», фактическая включенность его в систему государственного управления при формальной самостоятельности, идеологический характер местного самоуправления, свободная спекуляция его принципиальными основами в угоду политической власти. В России местное самоуправление на основании выделенных существенных признаков – это созданный государством институт государственной власти, играющий преимущественно стабилизационно-идеологическую роль. На деле получается, как ни парадоксально, такое местное самоуправление, для которого самостоятельная управленческая функция не является основой и уходит на второй план. Есть много аспектов в реализации идеологически-стабилизационной функции. Достаточно интересен аспект идеологического воспитания подрастающего поколения. Что можно прочитать о нем в средствах массовой информации: там организовали детскую площадку, там построили новый бассейн, где-то открыли очередную комнату досуга молодежи и так далее. Конечно, в ведении местного самоуправления находятся школы, детские сады и прочие учебные заведения низового звена, но университеты, институты практически повсеместно находятся в ведении субъектов Федерации, да и если говорить об идеологическом воспитании в школах, то это всегда зависело лишь от конкретных учителей, работающих с молодежью, и ставить это в заслугу местному самоуправлению бессмысленно. Учить молодежь ценностям предыдущей эпохи, как это часто бывает сейчас (например, ставшее популярным возрождение пионерских организаций), – путь тупиковый. Сегодня актуальна идеология рынка, денежных отношений, бизнеса, если это можно так назвать. Интересная активность в этом контексте предпринята в городе Славянск-на-Кубани Краснодарского края, где муниципальные образования отличаются довольно простыми и при этом оригинальными инициативами. Так, объявления с примерно следующим текстом стали все чаще попадаться на страницах местных газет: «Управление по делам молодежи администрации МО Славянский район, МУ «Комплексный молодежный центр «Континент» предлагают услуги биржи разовых работ «БИРАР».

Бригада молодых людей готова выполнить ваши заявки на:

– подсобные ремонтно-строительные работы;

– погрузо-разгрузочные работы;

– сельскохозяйственные работы;

– курьерскую и промоутерскую работу;

– услуги няни;

– уборку дома;

– помощь сотрудникам офиса;

– также организованные студенческие трудовые отряды различных направлений специализации.

Наш адрес: г. Славянск-на-Кубани, ул. Дзержинского, 272, тел./факс 8(86146) 4-37-88»[4].

С одной стороны, этомелочь, явно недостойная внимания серьезных управленческих структур, примерно такая же, как и организация новых скамеек или дверей в подъезде, но, с другой стороны, это-то как раз и есть, пожалуй, один из самых правильных примеров идеологического воспитания той группы населения, которая к усвоению идеологических ценностей наиболее восприимчива. Честный, оплачиваемый и посильный труд – неплохой морально-ценностный регулятор, инициатива организации которого, исходящая от органов местного самоуправления в такое неоднозначное в плане жизненных приоритетов время, есть предельно простое и правильное решение. Интересны в этом же контексте и инициативы по проведению творческих конкурсов среди учащихся школ и детских садов на разные злободневные темы, например, «Славянск-на-Кубани. Мусора. Больше. Нет». Организаторы – администрация города и газета «Вечерний Славянск» – стреми-

лись привлечь широкое внимание детей, подростков, их родителей к проблеме загрязнения населенных пунктов и прилегающих территорий, к бережному отношению к окружающей среде. В качестве приятного сюрприза для участников прозвучала новость о том, что лучший рисунок и лучший слоган разместят на мусорных баках и на банере на въезде в город[5]. Что интересно, даже такие явно популистские мероприятия довольно редко проводятся по инициативе органов местного самоуправления. В некоторых городах уже давно забыли о таких проблемах, как мусор на улицах, из разряда проблем это давно переросло в повседневность.

При этом муниципалитеты собственных средств на реализацию каких-то глобальных проектов не имеют. Обеспечение населения новыми квартирами или строительство новых школ – это, как правило, происходит на деньги, выделенные в рамках целевых программ федерального значения и субъектов Федерации. Среди достижений органов местного самоуправления средства массовой информации все чаще говорят о мероприятия вроде: «По улице Пролетарской, вдоль микрорайона «Южный» города Славянск-на-Кубани, высадят двухрядную лесополосу из саженцев берёзы и сосны. К посадке приступили 4 апреля. Триста пятьдесят молодых деревьев привезены из питомников Краснодарского края и Подмосковья. Работы ведутся силами городского Общественно-социального центра. Большую помощь в озеленении оказали студенты и учащиеся ПУ-45, сельскохозяйственного техникума. Кроме вновь высаженных деревьев на улицах города скоро появятся клёны, липы, платаны и хвойные растения»[6]. То есть либо других достижений попросту нет, либо именно о таких достижениях хочется читать, слушать, смотреть. А грандиозные проекты, реализация которых сопровождается отставками и уголовными делами на должностных лиц, с ними связанных, а потом переходит в руки органов власти субъектов или Федерации с печальной констатацией неспособности местного самоуправления осуществить такие задачи, видимо, всем уже порядком надоели.

Закономерен вопрос целесообразности иного подхода к дальнейшему развитию местного самоуправления. Становится особенно притягательной схема «народного самоуправления» при отказе от профессиональных органов местного самоуправления с заменой их либо небольшим профессиональным аппаратом, состоящим из нескольких менеджеров, которые осуществят подбор тех или иных кадров и средств на реализацию конкретных задач, либо коммерческой структурой по прообразу переустройства системы ЖКХ. За примерами таких вполне удачных переустройств можно обратиться к истории местного самоуправления Великобритании. Впервые правительство внедрило систему конкурентных торгов на получение средств и заказов для реализации программ городского развития в 1981 году. В соответствии с новой системой для реализации программ создавались так называемые корпорации городского развития, в управление которыми входили наряду с чиновниками представители Торговых палат и различных добровольных организаций. Такая система должна была, по мнению правительства, способствовать выработке решений, в наибольшей степени отвечающих местным потребностям, развитию взаимодействия между различными ведомствами и уровнями исполнительной власти, а также их взаимодействию с местными предпринимательскими кругами. При этом общее руководство оставалось за местным советом[7]. Представительные же органы на местах при такой схеме заменятся сходами, референдумами или иными формами непосредственного волеизъявления, а их компетенция сократится до того объема, который реально обеспечен средствами муниципального образования, все за этими пределами перейдет к куда более профессиональному государственному аппарату. Снимется проблема дотационности и межбюджетных трансфертов, деньги государства будут оставаться для реализации государственных функций, а местное самоуправление распорядится своими финансами, исходя из базового набора потребностей по благоустройству жизни. Меры по устранению вышеозначенной де-

формации предлагаются уже не первый год. Классическим можно считать выборочное изменение для отдельных регионов налоговых и бюджетных условий таким образом, чтобы в субъекте и муниципальных образованиях оседало то количество денежных средств, которое достаточно для покрытия их расходов. При условии, что во многих субъектах есть значительные запасы природных ресурсов, предлагается перераспределение доходов от их использования в пользу регионов[8]. Самое интересное, что при таких простых решениях изменится не так уж много, скорее, просто форма института местного самоуправления будет соответствовать его реальному на сегодняшний день содержанию.

Таким образом, тот объем деформаций, устранение которого не нашло своего отражения в проведенной муниципальной реформе, позволяет задуматься о целесообразности фундаментальных идей, положенных в её основу. Так, как уже полагалось ранее, такая реформа нарушает особый самобытный характер российского местного самоуправления, но при этом ещё и не приводит к улучшению его современного состояния. Сложившаяся ситуация как нельзя лучше дает зеленый свет для выдвижения альтернативных концепций возможных преобразований, сочетающих в себе историческую традицию местного самоуправления, устранение основных существующих сегодня деформаций. Альтернативная концепция преобразований не является сугубо теоретической и уже сегодня находит отражение в практике реализации местного самоуправления. При этом она демонстрирует то, что решение проблемы централизма и децентрализма в местном самоуправлении имеет не только теоретическое значение, но может послужить отправной точкой для обширных практических преобразований местного самоуправления.

---

[1] См.: Широков А.Н., Юркова С.Н. Реформа местного самоуправления: цели, задачи, первые результаты, проблемы // Муниципальная власть. 2007. Июль–август; Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Издво Проспект, 2006. 432 с.; Санжиев Д. Местная власть, бизнес и население – треугольник отчуждения // Экономика и жизнь. 2011. 3 марта. № 8.

[2] Анапские «единороссы» предложили провести «Народный референдум» // Информационный портал «Новости местного самоуправления». URL: http://www.morussia.ru/news/topic-24/item-7042/ (дата обращения: 30.05.2012).

[3] Там же.

[4] Услуги биржи разовых работ «БИРАР» // Информационный портал «Новости местного самоуправления». URL: http://www.morussia.ru/news/mo/54701000/topic-19/item-8927/ (дата обращения: 30.05.2012).

[5] Роман Синяговский наградил победителей творческого конкурса «Славянск-на-Кубани. Мусора. Больше. Нет» // Информационный портал «Новости местного самоуправления». URL: http://www.morussia.ru/news/mo/54701000/topic-19/item-8915/ (дата обращения 30.05.2012).

[6] Вдоль «Южного» высадят березовую аллею // Информационный портал «Новости местного самоуправления». URL: http://www.morussia.ru/news/mo/54701000/topic-19/item-8721/ (дата обращения 30.05.2012).

[7] Goldsmith M., Page E. Farewell to the British state? Public sector reform: Rationale, trends and problems / ed. by Lane J. London: Sage publ., 1996. P. 149.

[8] Шилов М.А., Гусев А.Б. Искусственная дотационность регионов как залог единства России // Федеральное интернет-издание «Капитал страны». URL: http://www.kapital-rus.ru/index.php/articles/article/1010/ (дата обращения: 30.05.2012).