

## Местное самоуправление – основа формирования гражданского общества

Бутырина М.В., канд. филос. наук

**Раскрывается значение местного самоуправления в процессе демократизации современной политической реальности российского общества как основы, необходимой для формирования и развития гражданского общества.**

*Ключевые слова:* политика, государство, местное самоуправление, муниципальная власть, гражданское общество.

## Local government – basis of forming of civil society

**The article shows the value of local government during the democratization of political reality of Russian society and first of all as the basement, which is necessary for building and development of civil society.**

*Keywords:* policy, state, local government, municipal authority, civil society.

Политическая система в России формируется в результате взаимодействия государственной и муниципальной власти. Особенностью современного этапа развития местного самоуправления в РФ является сочетание двух принципов организации общественной жизни – принципа государственности и принципа самоуправления. Принцип государственности преобладает, что связано с необходимостью создать такую систему самоуправления, которая будет соответствовать основным параметрам гражданского общества.

В РФ под *местным самоуправлением* понимается *самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения, которая осуществляется непосредственно, а также через органы местного самоуправления с учетом исторических, культурных и иных традиций.*

Понятие «местное самоуправление» имеет три аспекта: социальный (субъект местного самоуправления), функциональный (регулятивная деятельность), институциональный (социально-политический институт).<sup>1</sup>

Конституция РФ определяет местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, исключает его из системы органов государственной власти. Но несмотря на то, что законодательно закрепляется независимость местного самоуправления от государства, их нельзя противопоставлять друг другу. *Местное самоуправление и государство находятся в диалектической взаимосвязи.*

Внутреннее единство данных властных уровней обусловлено единым источником власти (народ), единством системы аппарата государственной и муниципальной службы, способов управления – через законодательно-нормативные акты, нормативные акты, административные ресурсы.

Кроме того, и государственная и муниципальная власть имеют институционализированный, непрерывный во времени, универсальный и всеобщий характер. У них есть спе-

цифически обособленный аппарат, осуществляющий власть на определенной территории по отношению ко всем находящимся на ней лицам. Они могут легально использовать средства законодательного институированного насилия, устанавливать налоги и сборы, самостоятельно формировать бюджет.

Местное самоуправление как один из элементов организации общества берет на себя часть функций государства, а государство осуществляет задачи и создает условия по решению собственно местных дел. В результате местное самоуправление становится механизмом согласования интересов общества и государства, уровнем власти, который наиболее приближен к населению и отвечает за самые насущные вопросы его жизнеобеспечения.

Уникальная природа местного самоуправления заключается в том, что оно *одновременно является и институтом гражданского общества, и формой осуществления публичной власти.*

Местное самоуправление является своеобразной микромоделью гражданского общества в рамках муниципального образования. Укрепление и развитие системы местного самоуправления представляет собой важнейшую предпосылку становления гражданского общества.

*Гражданское общество – неотъемлемая характеристика любого демократического государства. Традиционно оно определяется методом исключения: все, что не относится к государству. Его основой является самостоятельный и полноправный индивид, права и свободы которого провозглашаются высшей ценностью, а он, в свою очередь, осознает себя индивидуальным членом общества, наделенным неотчуждаемыми правами и свободами и несущим перед обществом и другими людьми ответственность за все свои действия.*

В условиях гражданского общества гражданин спланирует не сила закона и предписание государства, а взаимный интерес, взаимная выгода и добровольные связи. Граждане

создают различные организации для решения конкретных проблем в масштабах всей страны, региона, города в связи с профессиональными интересами.

Значение гражданского общества трудно переоценить. Оно создает такую политическую и правовую систему, в которой соединяются индивидуальные и общественные интересы. Важнейшими факторами формирования гражданского общества являются желание и готовность граждан к активной политической и общественной деятельности, с одной стороны, и осознание властью необходимости создания условий для развития гражданского общества, с другой.

Роль местного самоуправления как основы формирования гражданского общества, а следовательно, и демократизации всей общественной жизни значительна.

Местное самоуправления призвано обеспечить эффективное, демократичное управление в местных сообществах, превратить местные территориальные коллективы в основные субъекты решения своих проблем.

Местное самоуправление – *противовес авторитарической власти федерального правительства и гарант плюрализма.*<sup>2</sup>

Двойственная, по-своему уникальная природа местного самоуправления проявляется в том, что оно одновременно является и институтом гражданского общества, и формой осуществления публичной власти. Местное самоуправление расширяет круг субъектов политической власти и вместе с тем ограничивает, уравнивает ее, создает систему «сдержек» и «противовесов». Оно не только приближает власть к народу, но и формирует механизм управления с меньшей бюрократией, чем при центральной системе управления. Участие населения в решении местных проблем и задач способствует развитию демократии, формированию разнообразных форм самоуправления граждан.

Представители органов местного самоуправления могут оказывать существенное воздействие на государство. В определенных ситуациях оно может под давлением «снизу» принудить государство к проведению насущных реформ, преобразований и т.д.

Реализация основных принципов местного самоуправления *создает соответствующую гражданскому обществу духовно-ценностную систему*, которая включает неотчуждаемый комплекс демократических ценностей, прав и свобод личности. Личная свобода и независимость, справедливость, неприкосновенность и безопасность граждан, право собственности, свободное существование и функционирование независимых общественных объединений – это та духовно-ценностная основа, без которой гражданского общества не существует. Все эти права и свободы реализу-

ются, прежде всего, на местном уровне. Их осуществление во многом зависит, в том числе, от деятельности органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления участвуют в создании условий для реализации личных и политических прав и свобод граждан через охрану общественного порядка, проведение выборов и референдумов и т.п. Органы местного самоуправления, осуществляя свои функции в основных сферах местной жизни (образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, землепользование, торговля, бытовое обслуживание, транспорт и т.п.), способствуют реализации важнейших социально-экономических прав и свобод гражданина.

Местное самоуправление как институт гражданского общества *призвано выступать для личности защитным механизмом* в отстаивании и реализации своих прав и свобод, защите граждан и их объединений от незаконного вмешательства со стороны государства. Обеспечивая охрану общественного порядка, защищая частные сферы жизни человека и гражданина, местное самоуправление формирует важнейшие условия для гражданского общества.

Гражданскому обществу должен соответствовать *особый тип самоценной и самодостаточной личности*, которая, с одной стороны, отличается высоким уровнем индивидуальной автономии по отношению к социуму вообще и к государственной власти в особенности, а с другой – умеет конструктивно взаимодействовать с другими членами общества, подчинять свои частные интересы общему благу, выраженному в правовых нормах. На уровне местного самоуправления заложены основы для формирования такого типа личности.

Для местного сообщества местное самоуправление – это своеобразная *школа развития гражданской ответственности, социальной активности населения*. Общество никогда не будет гражданским, если его граждане будут пассивными. Инициативность, самостоятельность граждан формируется посредством их деятельности, направленной на решение важных вопросов местной жизни. ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к основным формам осуществления населением местного самоуправления относит местные референдумы, муниципальные выборы, сходы граждан, народную правотворческую инициативу, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, конференции, собрания граждан, опросы населения, обращения граждан в органы местного самоуправления.

Данные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления закладывают основы для формирования политической культуры участия, развития элементов гражданского общества, создания сис-

темы общественного контроля над деятельностью выборных политиков и бюрократов. Использование данных форм в решении вопросов местного значения развивает личную активность, ощущение сопричастности и ответственности за то, что происходит вокруг.

На уровне местного самоуправления пересекаются интересы местного сообщества, отдельного гражданина, политических партий, общественных организаций, государства. Эффективное муниципальное управление способно *интегрировать разнообразные интересы, гармонизировать взаимоотношения, укреплять различные социальные связи*. В условиях гражданского общества граждан, их объединения сплачивает не сила закона и предписаний государства, а взаимный интерес, взаимная выгода и добровольные связи. Именно на местном уровне возникает и реализуется интерес к преумножению не только личного, но и общественного достояния, ориентация на общественное благо, формируется чувство солидарности и сопричастности, без которых невозможно существование развитой демократии.

Органы местного самоуправления – *индикатор общественного мнения, канал обратной связи государства с населением*. Они должны информировать органы государственной власти о конкретных интересах граждан, удовлетворение которых возможно лишь силами государства. Они имеют право обращаться с различными инициативами, для реализации которых необходима государственная поддержка. Государство, изучив эти инициативы и предложения, может выделить в случае их одобрения материальные и финансовые средства для решения конкретных задач.

Местное самоуправление *способствует развитию и других институтов гражданского общества*. Только при поддержке муниципальной власти общественные объединения граждан, политические партии, различные коммерческие структуры смогут реализовать свои проекты, мероприятия, программы, нацеленные на развитие соответствующего муниципального образования.

Роль местного самоуправления в становлении и развитии гражданского общества *зависит от наличия общественного контроля*. В уставах муниципальных образований должны быть закреплены различные формы контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. В них также должны быть установлены основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. На данном этапе развития местного самоуправления важнейшей мерой ответственности должностных лиц местного самоуправления перед населением признается только утрата доверия, которая проявляется во время выборов.

В последнее время наметилась опасная для развития демократии тенденция, связанная со стремлением политической элиты превратить местное самоуправление в низший уровень государственной власти. Со стороны отдельных губернаторов и части региональных элит неоднократно звучало требование к центральной власти свернуть автономию местного самоуправления в обмен на их лояльность. КПРФ заявляла о необходимости интегрировать местное самоуправление в вертикаль государственной власти. «Единая Россия» с 2000 г. периодически поднимает эту проблему.

Эксперты и аналитики в области местного самоуправления отмечают снижение качества проведения местных выборов, связанное с ограничениями электоральной конкуренции, фальсификацией результатов, административной мобилизацией избирателей. Кроме того, происходит отказ от всеобщих выборов глав администраций, прежде всего мэров городов.<sup>3</sup> Такая закономерность настораживает, поскольку свидетельствует о том, что формирование демократических ценностей, создание основ гражданского общества не являются приоритетом в государственной политике. Подобная логика развития местного самоуправления неизбежно приведет к его иерархическому подчинению вышестоящим властным структурам. Местное самоуправление в конечном счете будет представлять собой местное государственное управление.

Действительно, российские граждане демонстрируют неспособность к выбору в качестве мэров достойных представителей, установлению демократического контроля над всеми уровнями власти, в том числе над местным самоуправлением.

В то же время государство, определяя модели политического поведения, не создает реальных предпосылок для возникновения практики индивидуальных и коллективных действий со стороны населения, а именно это влечет за собой создание системы демократического контроля. Более того, реализация гражданами избирательного права сталкивается с серьезными нарушениями организации и проведения выборов, что оказывает влияние на воспроизводство доминирующего подданнического типа политической культуры и не способствует укоренению в общественном сознании тех ценностей, которые для гражданского общества являются базовыми.

Сторонники «огосударствления» местного самоуправления довольно часто апеллируют к опыту зарубежных стран. Например, во Франции существует высокая степень централизации местного управления. Однако не следует забывать, что процесс становления местного самоуправления не только в этой стране, но и в других демократических государствах происходил преимущественно «снизу» и спо-

собствовал формированию гражданского общества. Исторический, политический, культурный и т.п. контекст его развития привел к тому, что государство и гражданское общество стали выступать в качестве равноправных партнеров. Общеизвестно, что на Западе общественная организация во многом обусловила государственный строй.

В России же, наоборот, государство всегда определяло общественное устройство. Современный этап не является в этом смысле исключением. Инициатором преобразования местного самоуправления как элемента гражданского общества стало государство. С одной стороны, это закономерный процесс. «Гражданское общество пока еще существует при наличии государственных границ, а следовательно, и государственных интересов. И общество должно учитывать эти интересы, поскольку государство как механизм работает и на это общество тоже».<sup>4</sup> С другой стороны, настаивает тот факт, что «местное самоуправление интересуется федеральную власть постольку, поскольку она видит в нем:

1) противовес усилению региональных руководителей;

2) институт, на который можно переложить весь груз социальной ответственности за социальную политику;

3) средство, которое может избавить федеральные органы власти от выполнения ряда обязанностей».<sup>5</sup>

Развитие местного самоуправления как института гражданского общества тормозится крайне низким уровнем политической культуры населения. В результате наличие разнообразных форм осуществления местного самоуправления (ФЗ № 131) не способствует активному включению граждан в жизнь местного сообщества. Подтверждением этого являются результаты опроса (октябрь 2006 г.) относительно возможного участия населения в местном самоуправлении (см. таблицу).<sup>6</sup>

Форма участия	% от общего числа ответов
Местный референдум	35
Муниципальные выборы	45
Правотворческая инициатива граждан	11
Территориальное общественное самоуправление	9
Публичные слушания	17
Собрания граждан	32
Опрос граждан	28
Обращение в органы местного самоуправления	23
Работа в органах местного самоуправления	31
Не будут участвовать ни в какой форме	13
Затруднились с ответом	17

Ситуация с реформированием местного самоуправления усугубляется еще и тем, что параллельно развиваются два института, ко-

торые руководствуются противоположными интересами: институт местного самоуправления, по своей природе направленный на известную степень децентрализации власти, и институт федерализма, ориентированный на усиление централизации.

Для целостности государства большое значение имеет учет и согласование местных интересов в рамках единого государства. В то же время государство не должно стремиться к ликвидации независимости местного самоуправления. С одной стороны, местное самоуправление является властью, производной от государственной, действующей с позволения государства и в рамках, определенных им законодательно. Однако нельзя допустить, чтобы местное самоуправление превратилось в подсистему государственного управления. В этом случае государственное управление на местах будет малоэффективным, а само российское государство не сможет стать сильным и процветающим. Местная власть призвана решать большинство повседневных проблем простого гражданина. Но местные интересы частично не совпадают с общенациональными интересами. Государство не в состоянии решить эти проблемы, оно должно организовать и направить местные силы на их реализацию. Независимое местное самоуправление обеспечит эффективную дифференциацию публичной власти, в результате чего естественным образом произойдет необходимое распределение полномочий между территориальными уровнями власти.

С точки зрения политической целесообразности полноценно развитое местное самоуправление существенно улучшает качество и эффективность управления общественными процессами, является важнейшим фактором развитой демократии и наличия гражданского общества. Государственная стратегия экономического роста невозможна без радикальной реформы местного самоуправления. Именно на местах должны быть сформированы благоприятные условия для предпринимательской активности в малом и среднем бизнесе, созданы рабочие места и возможность дополнительных доходов для населения.

В свою очередь, реальная независимость местного самоуправления возможна только при наличии финансово-экономической самостоятельности. Однако государство целенаправленно проводит политику, направленную на уменьшение объема местных доходов. С одной стороны, ФЗ № 131 гарантирует каждому муниципальному образованию обеспечение минимального местного бюджета, который определяет субъект РФ. С другой, экономическая автономия местного самоуправления оказывается заложницей федеральных региональных властей, поскольку происходит «фактический возврат к существовавшей в советские времена «веерной» модели распределе-

ния бюджета «сверху вниз», когда сбалансированность местных бюджетов достигается за счет субсидий и дотаций из бюджетов вышестоящего уровня власти. Поступления от наиболее значимых налоговых доходов оказались разделены между федеральными и региональными бюджетами и лишь затем частично возвращались муниципалитетам». <sup>7</sup> Существуют и другие экономические механизмы «закрепления» местного самоуправления. В 2005 г. был принят ФЗ о подоходном налоге, который в полном объеме (100 %) остается в распоряжении субъекта Федерации. В законе также есть приписка, что не менее 50 % этих средств должны отойти органам местного самоуправления. Такая нечеткая формулировка, которая должна регулироваться на уровне субъекта Федерации, порождает субъективизм в процессе распределения средств муниципальным образованиям со стороны главы субъекта Федерации. Тем самым отсутствуют стабильность и предсказуемость финансовых условий деятельности муниципалитетов. Самоуправление не должно зависеть от произвола законов уровня субъекта Федерации. Иначе местное самоуправление будет зависеть от региональной власти не только финансово, но и политически.

Любые реформы будут обречены на провал, если государство не создаст условия для развития местного самоуправления как основы гражданского общества. Как убеждает нас историческая практика, многие реформы в России «неизменно заканчивались неудачей именно потому, что не могли опереться на силу самодеятельного гражданского общества». <sup>8</sup>

Становление в России гражданского общества неразрывно связано с преобразованием местного самоуправления. Существует взаимозависимость гражданского общества и местного самоуправления. С одной стороны, востребованность местного самоуправления связана с уровнем развития гражданского общества. С другой – складывание системы местного самоуправления и будет означать формирование в России гражданского общества.

Важнейшими условиями становления местного самоуправления как института гражданского общества являются:

Бутырина Марина Валентиновна,  
ГОУВПО «Ивановский государственный энергетический университет имени В.И. Ленина»,  
кандидат философских наук, доцент кафедры «Связи с общественностью, политология, психология, право»,  
e-mail: admin@pr.ispu.ru

– *экономические*: формирование и развитие рыночных механизмов и отношений, обеспечение местного самоуправления собственными доходными источниками, реальной экономической независимостью;

– *политические*: действительное разделение властей, перераспределение функций и полномочий между властными субъектами, существование местного самоуправления вне системы государственной власти, повышение уровня политической культуры населения, развитие его гражданской активности и ответственности;

– *правовые*: соблюдение российского законодательства, реформирование правового механизма, закрепляющего права и гарантии органов местного самоуправления;

– *идеологические*: распространение идей местного самоуправления. <sup>9</sup>

Укрепление и развитие системы местного самоуправления представляет собой важнейшую предпосылку демократизации политической системы современной России.

#### Примечания

<sup>1</sup> Антипов А.Г., Захаров Н.Н., Шишигин А.В. Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества. – Пермь: Изд-во Пермского ун-та, 1999. – С. 11–13.

<sup>2</sup> Грибанова Г.И., Шубина Н.В. Роль местного самоуправления в формировании гражданского общества в современной России. – Сыктывкар: КРАГСиУ, 2005. – С. 45.

<sup>3</sup> Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 гг. / В.В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. – СПб.: Норма, 2008. – С. 22.

<sup>4</sup> Абакумов С.А. Гражданское общество в России (от Древней Руси до наших дней). – М.: Галерея, 2005. – С. 136.

<sup>5</sup> Антипов А.Г., Захаров Н.Н., Шишигин А.В. Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества. – Пермь: Изд-во Пермского ун-та, 1999. – С. 30.

<sup>6</sup> См.: Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2006. – С. 41.

<sup>7</sup> Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 гг. / В.В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. – СПб.: Норма, 2008. – С. 94.

<sup>8</sup> Коломиец И.К. Местное самоуправление как механизм формирования гражданского общества: Дис... канд. полит. наук: 23.00.02. – Ростов н/Д., 2004. – С. 26.

<sup>9</sup> См. работы А.Г. Антипова, Н.Н. Захарова, А.В. Шишигина, С.А. Абакумова и др.