

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

*В данной статье рассматриваются проблемы формирования и развития системы местного самоуправления и его роль в становлении и развитии гражданского общества.*

Одной из сложнейших проблем при формировании системы местного самоуправления является вопрос о его базовых ценностях, наиболее значимых именно для нынешнего этапа общественного развития.

На основе этого, например, решается вопрос о размерах единицы местного самоуправления (по территории и по числу жителей). Если основная задача – добиться максимальной эффективности деятельности местных органов власти, достижения наиболее высокого уровня предоставления ими услуг населению, то выбор, как правило, делается в пользу более крупных самоуправляющихся единиц, способных сконцентрировать в своих руках достаточный объем ресурсов. Однако в этом случае существует серьезная опасность потери ими собственно самоуправленческого начала. А ведь значение местного самоуправления в жизни страны далеко не исчерпывается управленческими функциями. Выступая в роли наиболее важного связующего звена между гражданским обществом и государством, оно является неотъемлемой сущностной характеристикой демократического общества [1;145].

Дискуссионен тезис о том, что местное самоуправление – институт гражданского общества. Так, судья Конституционного Суда РФ, профессор Н.С. Бондарь отмечает, что одним из конституционных значений сущности местного самоуправления является то, что оно (местное самоуправление) является важнейшим институтом гражданского общества в РФ и в этом качестве – одной из основ Конституционного строя. Акцент в данной конституционной характеристике сущности местного самоуправления сделан на его «встроенность» в гражданское общество. Между тем не все авторы соглашаются с такой трактовкой. Профессор В.И. Фадеев, один из авторов переиздаваемого в четвертый раз учебника «Муниципальное право» пишет, что «местное самоуправление не может быть отнесено исключительно к институтам гражданского общества, ибо местное самоуправление – не просто форма самореализации населения для решения местных вопросов. Это и форма осуществления публичной власти, власти народа» [2;94].

С этим утверждением трудно не согласиться. Во-первых, местное самоуправление – одна из основ конституционного строя. Во-вторых, местное самоуправление – это форма народо-властия. И, в-третьих, местное самоуправление рассматривается как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Такая характеристика сущности местного самоуправления не вызывает возражений у большинства ученых.

Если рассматривать гражданское общество, его структуру по «остаточному принципу», т. е. «за вычетом из социальной жизни государственного начала и некоторых аспектов публичного права», тем самым продолжая традиции философов, государствоведов XIX века, разводящих понятия «общество», «государство», то тогда, конечно, местное самоуправление, как форма публичной власти, не может быть включено безоговорочно в структуру гражданского общества.

Однако ряд современных исследователей излагает иное понимание гражданского общества. Так, профессор В.Г. Марахов в монографии «Гражданское общество: истоки и современность» отмечает, что «выводить» теоретически и практически государство за пределы гражданского общества не логично. Но в таком случае гражданское общество есть целостное явление, куда включается и государство как его элемент» [3;260].

Но если включать государство, то логично включать и местное самоуправление. «В современных условиях, отмечают профессора В.Е. Чиркин и Т.Я. Хабриева в монографии «Теория современной конституции», нельзя говорить о существовании какого-либо общества, находящегося вне воздействия государства и права» [4;190]. На формирование гражданского общества воздействует и муниципальная власть. Местное самоуправление становится одним из инструментов формирования гражданского общества.

Самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, определенных законодательством РФ, а также осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, передаваемых им законами РФ и ее субъектов, позволяют рассматривать местное самоуправление как социально-правовой институт, обеспечивающий «смычку» государства и граж-

данского общества; дающий возможность гражданину – главному субъекту гражданского общества и местного самоуправления, участвовать как в решении государственных задач, так и вопросов местного значения, проявлять гражданскую активность, реализовывать свои права и свободы.

Однако такую роль может играть подлинно народное местное самоуправление. В нынешнем виде местное самоуправление, лишенное необходимой финансово-экономической основы, нередко затрудняющее местному сообществу, гражданину реализовывать свои права на местное самоуправление в реальной действительности эту миссию выполнить не в состоянии.

Различия в определении роли и места местного самоуправления в структуре гражданского общества, реалии современной действительности сказываются не только на теоретических представлениях о сущности местного самоуправления и гражданского общества, но и на решении практических задач по развитию местного самоуправления и формированию гражданского общества.

Возможности участия населения в формах непосредственной демократии не слишком велики. Местные референдумы проводятся редко, иные формы прямого волеизъявления (голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; правотворческая инициатива и др.) еще реже. Возможна отмена выборности глав муниципальных образований. Получается, что возможность участвовать в решении вопросов местного значения населению весьма ограничена.

Как показали результаты исследований, проведенные «Институтом экономики города» в 2005 году в семнадцати городах России, 72-79% респондентов – жителей городов, в которых проводились опросы, высказались за то, чтобы глава города избирался населением, а не назначался вышестоящим органом власти [5;8].

Из всех возможных форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении реальной формой, доступной для большинства граждан остается общественное территориальное самоуправление. Оно предоставляет возможность гражданам, как первичным и главным субъектам местного самоуправления, не просто участвовать в самоуправлении через коллективные институты муниципальной демократии (выборы, местные референдумы, собрания, сходы граждан и т. д.), а осуществлять его повседневно, реализуя свои права и свободы. Участвуя непосредственно в управлении домом, решая вопросы развития микрорайона, гражданин тем самым является и активным субъектом гражданского общества.

Но и в организации территориального общественного самоуправления существуют проблемы как законодательного регулирования, так и правообеспечительного характера. Все более-менее понятно с самоорганизацией граждан в жилых микрорайонах, сельских населенных пунктах, не являющихся поселениями. Здесь общественное территориальное самоуправление осуществляется населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления – советов микрорайонов.

Сложнее организовать работу органов территориального общественного самоуправления, сформированных, как это и допускается Федеральным законом, в пределах подъезда многоквартирного жилого дома, в многоквартирном жилом доме, группе жилых домов. На перечисленных территориях также может осуществляться территориальное общественное самоуправление и формироваться его органы.

Сложность в этом вопросе заключается в том, что согласно Жилищному кодексу РФ в многоквартирном доме собственниками помещений в этом доме может быть создано товарищество собственников жилья в виде некоммерческой организации. Нигде в законодательстве ТСЖ не имеется территориальным общественным самоуправлением. Получается, что по ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Жилищному кодексу РФ теоретически в одном многоквартирном доме может осуществляться территориальное общественное самоуправление, на общем собрании избираться орган – домком и при этом создаваться ТСЖ со своими органами управления – общим собранием членов товарищества и правлением.

В этой связи, как считает автор Комментария к новому Жилищному кодексу РФ А.А. Титов, общее собрание следует рассматривать как общественное объединение (объединение собственников помещений) в форме органа общественной самодеятельности [6;91-92]. Но тогда правовое регулирование порядка проведения собрания будет осуществляться еще одним Федеральным законом «Об общественных объединениях в Российской Федерации». Каким законом руководствоваться, например, при голосовании на общем собрании? Согласно п. 3 ст. 48 Жилищного кодекса РФ «количество голосов, которым обладает каждый собственник помещения в многоквартирном доме на общем собрании собственников помещений в данном доме, пропорционально его доле в праве общей собственности на общее имущество в данном доме».

Не много ли законодательных актов регламентирует деятельность одного органа. Для устранения этих противоречий, на наш взгляд, желательно общие собрания собственников помещений в многоквартирном жилом доме, а также ТСЖ с его органами управления рассматривать в качестве одной из форм территориального общественного самоуправления, которое может быть юридическим лицом и зарегистрировано в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Как показали проведенные исследования, в настоящее время готовность населения к самоорганизации для решения конкретных проблем на уровне дома, двора или микрорайона остается невысокой и демонстрирует тенденцию к снижению. При этом растет доля граждан, выбравших в качестве стратегии поведения в проблемных ситуациях обращения в различные инстанции. Самоорганизоваться (собрать соседей и коллективно решить проблему – отремонтировать подъезд, построить детскую площадку) готовы были в 2003 г. 21% жителей, в 2004 г. – 19%, а в 2005 г. 16% [7;7].

Снижение активности жителей происходит во многом из-за противоречивости правового статуса различных некоммерческих организаций, отсутствия действенной поддержки (организационной, финансовой) со стороны органов местного самоуправления, а иногда и прямых нарушений действующего законодательства должностными лицами местного самоуправления.

Совершенствование правового регулирования перечисленных вопросов послужит повышению самоуправленческой активности граждан, а это в свою очередь является одним из важных условий становления и развития местного самоуправления в России.

Как отмечал русский правовед В.Н. Лешков «Сила человека в общении, обществе, без которого он ничего совершить не может и в котором нет для него разумно-невозможного. И человек ищет общества, ищет соединения для развития своей личности и обеспечения своей свободы» [8;35].

Помочь человеку в его стремлении общаться, сообща решать вопросы местной жизни, создать условия для проявления гражданской активности – важнейшая задача государственной и муниципальной власти. Развитие местного самоуправления является противовесом авторитарной власти центра и гарантом существования в обществе плюрализма. Местное самоуправление расширяет круг субъектов политической власти и одновременно ограничивает последнюю, тем самым оно способствует развитию свободы индивидуума.

Именно местное самоуправление предоставляет широкие возможности для участия граждан в политическом процессе. И здесь представляется особо важным обеспечить максимальную доступность органов местного самоуправления для рядового гражданина, поскольку в этом случае ему предоставляется возможность играть активную политическую роль.

Занимаясь координацией, интеграцией и инновациями, органы местного самоуправления в современных условиях занимают достаточно прочное положение в системе общественного управления и по мере развития демократии призваны играть все более важную роль в определении общенациональной политики и решения общенациональных проблем. Выступая с позиций управленческого лидера в местном сообществе, являясь живым носителем самой идеи сообщества, конструктивной гражданской активности, принципа субсидиарности, они являются центром притяжения для других институтов гражданского общества, функционирующих на территории данной местности, поскольку нередко только благодаря поддержке местных властей и с их непосредственной помощью негосударственные организации способны реализовать многие свои проекты.

Одновременно при необходимости именно органы местного самоуправления могут наиболее эффективно выступать в качестве посредника между общественными организациями и государством. В свою очередь, негосударственные организации могут служить для местного самоуправления хорошим индикатором общественного мнения, одним из важнейших каналов обратной связи местной власти с населением.

Всемерно поддерживая развитие местного самоуправления, необходимо отдавать себе отчет в том, что в реальной действительности оно остается все же в значительной степени управлением и в этом качестве может нанести столь же серьезный ущерб правам и свободам отдельных граждан, а порой и целым группам, как и центральное правительство. Отсюда необходимость взаимоконтроля различных уровней общественного управления и структурных элементов политической системы за соблюдением прав и свобод граждан. В условиях крайне неоднородного состава населения важнейшую роль здесь должны играть различного рода общественные организации, как выразители интересов различных социальных, национальных, культурных, демографических и пр. групп. Взаимодействия с ними, органы местного самоуправления нередко учатся у них гибкости, навыкам самоорганизации, командной работе, демократической культуре принятия решений.

Роль местного самоуправления в становлении и развитии гражданского общества зависит от наличия общественного контроля и политического равноправия, находящих свое выражение не только в создании равных условий для всех участников избирательного процесса, обеспечении его конкурентности и свободы волеизъявления граждан, но и в последующей подотчетности представителей власти народу, их ответственности перед обществом за проводимую политику и конкретные действия, которые они предпринимают, находясь у власти.

По мере развития гражданского общества все большее влияние на деятельность органов местного самоуправления оказывают различные группы интересов. В результате позиции местных советов могут вступать в противоречие с более прямыми формами участия граждан, поскольку если органы местного самоуправления представляют интересы местного сообщества в целом, то общественные организации выражают и защищают интересы отдельных категорий граждан. Таким образом, на первый план выходит проблема согласования интересов, поиска взаимоприемлемых решений.

Одним из наиболее действенных путей недопущения возникновения подобного рода конфликтов является активное участие не только политических партий и организаций, но и других негосударственных организаций в обеспечении представительства своих интересов в местных советах. При этом все участники избирательного процесса должны помнить, что:

– для формирования политически представительного местного самоуправления необходимо, чтобы голоса всех граждан имели равный вес, вне зависимости от того, где они живут и за какую партию голосуют;

– для адекватного социального представительства необходимо обеспечение реального равенства возможностей участвовать в выборах органов власти для представителей всех социальных групп и слоев населения;

– для представительства общественного мнения требуется, чтобы доступ к средствам массовой информации и органам власти не зависел от богатства и связей.

В нынешней российской ситуации особое значение приобретает осознание органами местного самоуправления и негосударственными организациями существования общих интересов и проблем, которые должны заставить их объединять свои усилия, координировать свою деятельность, пытаться установить возможно более тесные связи друг с другом.

В основе этого лежат два объединяющих фактора. Во-первых, это общая забота о повседневной демократической практике, максимально приближенной к людям, во-вторых, отстраненность от процесса принятия решений в рамках общенациональной или региональной политики. Возможность оказывать реальное воздействие на процесс принятия решений напрямую связана со способностью к выработке единой (или хотя бы близкой) позиции.

Развитие гражданского общества требует перехода от "культуры конфликта" к "культуре согласия", а для этого необходимо осознание общности базовых интересов. Такое осознание легче достижимо именно на местном, локальном уровне и, соответственно, может быть реализовано через местное самоуправление. В то же время именно здесь наиболее отчетливо прослеживается ответственность граждан за результаты своего политического, в частности, электорального поведения, что должно способствовать усилению демократического элемента в политической культуре общества.

#### Литература:

1. Муниципальное право / Под ред. Н.С. Бондаря. М., 2002.
2. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – 2 изд. – М.: Юристъ, 2001.
3. Гражданское общество: истоки и современность / Р.Асланова «Юридический центр – Пресс», 2002.
4. Чиркин В.Е., Хабриева Т.Я. Теория современной конституции – М., 2004.
5. Граждане оценивают местное самоуправление: итоги опроса общественного мнения 2003 -2005 гг. – Институт экономики города. – 2006.
6. Титов А.А. Комментарий к новому Жилищному кодексу Российской Федерации. – М.: Юрайт-Издат, 2005.
7. Граждане оценивают местное самоуправление: итоги опроса общественного мнения 2003-2005 гг. 2006.
8. Лешков В.Н. Русский народ и государство: история русского общественного права до ХУШ века / Сост. д. юрид. наук, проф. И.И. Мушкет. – Санкт-Петербург: Изд-во Р.Асланова «Юридический центр – Пресс», 2004.