

Баженов А.М.

*кандидат исторических наук, доцент кафедры социологии
и политологии Тульского государственного университета*

A. Vazhenov

*Ph.D. in of Historical Sciences, associate Professor of Sociology
and Political Science Tula State University*

Мартынова Т.М.

*кандидат исторических наук, доцент кафедры социологии
и политологии Тульского государственного университета.*

T. Martynova

*Ph.D. in of Historical Sciences, associate Professor of Sociology
and Political Science Tula State University*

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ТРАЕКТОРИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

LOCAL GOVERNMENT IN TRACKS OF CIVIL SOCIETY

Резюме: В статье анализируется функционирование местного самоуправления как одного из институтов развивающегося гражданского общества современной России

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское общество, Россия, Европейская хартия, Тула

Abstract: The article analyses the function self-management as one of institution development civil society contemporary Russia.

Keywords: local government, civil society, Russia, European Charter, Tula

В настоящее время граждане России проявляют противоречивый запрос на демократизацию, которая понимается как готовность к поддержке и участию в переустройстве политической системы на принципах конкурентности, открытости, гражданского контроля над властью. Элиты в основном ориентированы на сохранение статус-кво. Массовые слои по-прежнему связывают надежды на улучшение с существующей властной элитой, либо предпочитают уход в частную жизнь. Эта ситуация, видимо, окажется долговременной. В этой связи интересное суждение высказала легендарная правозащитница и поэт Наталья Горбаневская:

«Надежду я всегда возлагаю скорее на так называемую провинцию, чем на столицы. Мне кажется, там пойдет процесс создания очагов будущего гражданского общества» [3, С. 21].

Сейчас те, кто непосредственно занят преобразованиями, все больше утверждают во мнении, что местное самоуправление является одним из уровней управления общественными процессами. Но чтобы придать импульс росту местного самоуправления, нужны неординарные действия со стороны разных групп нашего общества.

По мнению аналитиков, в современном мире существуют две модели самоуправления. Первая из них является континентальной, или государственной, моделью, которая широко распространена в Европе. Как известно, подробное истолкование термина «самоуправление» (self-management) было дано в XVII веке в Англии, откуда он был позаимствован вначале Германией, а потом Россией. Европейские муниципалитеты получили свои полномочия сверху от государственной власти. Часто города выбивали силой, а иногда выкупали привилегии у князей и королей. Бывало и так, что власть сама отдавала те полномочия, с которыми не могла справиться. Сегодня подобный принцип передачи полномочий в политологии называется субсидиарностью.

Самоуправление воспринималось как управление делами территориальной общности, организации или коллектива, самостоятельно осуществляемое их членами либо через выборные органы, либо непосредственно. В настоящее время многие ученые, пусть и с оговорками, соглашаются с определением, которое дано в Европейской хартии о местном самоуправлении. Она была принята Советом Европы 15 октября 1985 г. «Под местным самоуправлением понимается, - говорится в документе, - право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [4, С. 91].

Второй моделью местного самоуправления является поселенческая, которая получила распространение в бывших британских колониях, прежде всего в США, которые обычно рассматривают-

ся как почти классический пример гражданского общества. Как правило, на этих землях обосновывались переселенцы и вместе с соседями устанавливали правила общежития, выбирали учителя, мэра, шерифа. Различие этих моделей проявляется в разном соотношении местного самоуправления и государства. Причем Европа движется от государственной в сторону поселенческой модели.

Здесь хочется сослаться на личные наблюдения. Одному из авторов этого материала летом 2014 года пришлось побывать в США. Несколько дней ему удалось провести в пригороде Нью-Йорка, который имеет название Ораделл. Данный населенный пункт является образцовым поселением. Сразу обращаешь внимание на ухоженность всей территории - дороги, газоны, палисадники и, конечно, дома. Много цветов, зелени кругом. Каждый хозяин периодически поливает прилегающий к дому газон. Во дворе дома находятся два компактных контейнера, куда складывается мусор разного свойства. Во всем этом отражается и качественная работа муниципальных органов, и ответственное поведение самих жителей поселения.

Другим примером участия муниципальных органов в решении местных проблем является история Бостонского тоннеля. Он является самым масштабным и амбициозным инженерно-транспортным проектом Америки. Тоннель стал основной транспортной развязкой в городе Бостоне – столице штата Массачусетс. Проект включал в себя строительство грандиозных транспортных развязок, дорог, тоннелей, самого широкого в мире канатного моста, а также благоустройство города: новые парки, прогулочные зоны и два поля для гольфа. Проектирование началось в 1982 году. Строительство длилось с 1991 по 2007 годы, бюджет составил более 14,6 миллиарда долларов. В сооружении тоннеля принимали участие более 5 000 человек. Несмотря на то, что транспортная развязка рассчитана на транзит 245 000 автомобилей в день, экологическая обстановка в центре города улучшилась, и уровень угарного газа снизился на 12% [6].

Самоуправление в России традиционно было связано с земской идеей – идеей народности, власти, исходящей от земли, от

народа. Местное самоуправление в форме земства в российских городах и весях было известно еще с XVI века, но наибольшего расцвета оно достигло в период между 1864 и 1917 годами. Земство выступало, как пишет А.И. Солженицын, «органом целющим, восстановительным, воспитательным, убеждающим, открывающим простор для разумных и действенных сил населения» [13, С. 194].

Как известно, 1 января 1864 г. было утверждено «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». В их компетенцию входило: заведывание капиталами, имуществами и деньгами земства; содержание земских зданий и путей сообщения; меры по обеспечению «народного продовольствия», мероприятия по благотворительности, взаимное земское страхование имуществ; попечение о развитии местной торговли и промышленности; санитарные меры, участие в отношениях в области здравоохранения и образования.

Законом предусматривалось создание трех избирательных курий: уездных землевладельцев, городской и сельской. Земское собрание и земская управа (исполнительный орган, состоящий из председателя и двух членов) избирались на три года. Губернское земское собрание избиралось членами уездных собраний. Председатель уездной управы утверждался в должности губернатором, председатель губернской управы – министром внутренних дел.

Исследователи отмечают, что с особым нетерпением и тревогой общество ожидало Земскую реформу 1864 года. Ее последствия различные политические силы оценивали далеко не одинаково.

Для власти она была лишь своеобразным реверансом в адрес помещиков, лишившихся с отменой крепостного права своей главной привилегии. Теперь царь решил поделиться с дворянством частью своей власти на местах и тем как-то компенсировать помещикам их экономическую потерю. Консерваторы надеялись с помощью реформы освободиться от назойливой опеки чиновников в уездах и губерниях и стать там полноправными хозяевами. Либералы увидели в земствах, может быть, последний шанс на установление в России гражданского мира, длительного перемирия: земства провозглашались органами всесловными, их

гласными (депутатами) должны были стать представители самых разных слоев населения.

Земства, объявленные административно-хозяйственными органами, не занимались ни законодательной, ни тем более политической деятельностью. А совместные хозяйственные хлопоты дворян, предпринимателей, священнослужителей, интеллигенции и крестьян помогут им, как полагали, услышать и понять друг друга. Послужат началом ликвидации пропасти, издавна существовавшей между образованной частью общества и основной массой населения.

Земства действительно стали важной частью административно-хозяйственного механизма империи, но полностью оправдать надежды общества не сумели.

Историки обычно отмечают, что земская реформа не сформировала стройной и централизованной системы. В ходе ее реализации не было создано органа, возглавляющего и координирующего работу всех земств. Реформа не создала также и низшего звена, которое могло бы замкнуть систему земских учреждений – волостного земства.

Кроме того, земства охватили своей деятельностью далеко не всю территорию страны: их открыли лишь в 34 из 59 российских губерниях и 10 областях. Средства, отпускаемые казной каждому земству, не превышали 50-60 тысяч рублей в год. Для полноценного их функционирования, как считали экономисты, требовалось 80-100 тысяч рублей [5, С. 4]. Во время проведения земской реформы консерваторы добились поправок к закону о выборах в земства, и их всеословность оказалась во многом формальной (как грустно шутили современники, крестьянин выбирался в новые органы только «для запаха»).

Тем не менее, земствам удалось внести значительный вклад в развитие местного хозяйства, промышленности, средств связи, системы здравоохранения и народного просвещения. Земства стали своеобразной политической школой, через которую прошли многие представители либеральной и демократической интеллигенции. Этот феномен российской общественной жизни нашел отражение в научной, публицистической и художественной ли-

тературе, например, в рассказе А.П. Чехова «Дом с мезонином» и повести В.А. Слепцова «Трудное время».

Деятельность земских организаций способствовала процессу демократизации общественной жизни и децентрализации системы социального развития, усилению роли местного и городского самоуправления в решении наиболее острых для России того времени социально-экономических проблем. Многие из того, чему не уделяло должного внимания государство, делалось на личном энтузиазме и принципах подвижничества.

Земствам передавались некоторые из прежних государственных и сословных учреждений, в том числе больницы, школы, учреждения социальной помощи. Значительное количество из этих учреждений земство не только содержало на свои средства, но и строило. Важным направлением в деятельности земских организаций, занимающихся общественным призрением, являлось обустройство и воспитание незаконнорожденных детей, их дальнейшее трудоустройство. Им оказывалась социальная адресная помощь. Организовывались богадельни специально для слепых, глухих, глухонемых. Помимо содержания собственных заведений для общественного призрения, земства выделяли пособия и частным благотворительным обществам как непосредственно, так и на содержание отдельных стипендиатов.

Отдельно следует отметить значительную работу по борьбе с обнищанием населения, прежде всего крестьянства. Создавались специальные фонды финансовой поддержки крестьян, ремесленников, «дряхлах и больных», «бедных женщин», учителей и учительниц, и учреждались специальные кассы, благотворительные фонды. Поддержкой пользовались переселенцы, выделялись ссуды на ремонт домов и квартир, уплачивались налоги и покрывались долги недоимщиков. Однако все эти меры не могли ликвидировать обнищание населения. Оно было слишком велико и затрагивало значительную массу населения. Тем не менее предпринимаемые общими усилиями меры смягчали остроту социальной напряженности, особенно в неурожайные годы.

Важным направлением взаимодействия земств и благотворительных обществ являлась деятельность в сфере просвещения. За

полвека земскими учреждениями было создано около 30 тысяч школ. В них обучалось почти 2 миллиона детей. Обучение велось за счет земств. Земства подготовили около 45 тысяч учителей, многие из которых помимо своей преподавательской деятельности занимались просветительством в широком понимании этого слова. В свою очередь, учителям была поднята заработная плата, улучшены условия работы. Земское учительство стало пользоваться большим авторитетом у населения. Интересной формой просветительской деятельности земств явилась организация Народных домов, которые представляли собой учреждения, объединявшие многие формы внешкольного образования в одной организации и даже в одном помещении [18, С. 209].

Разумеется, жизнь земского учителя была далека от благополучия. Можно сослаться на рассказ «Выпрямила. (Отрывок из записок Тяпушкина)» Глеба Успенского. Он посвящен судьбе земского учителя Тяпушкина. Вот как писатель рисует быт учителя: «Вернувшись в свой угол, неприветливый, холодный, с промерзлыми подоконниками, с холодной печью, я был так подавлен сознанием этого несчастья вообще, что невольно и сам почувствовал себя самым несчастнейшим из несчастнейших существ».

«Затопив печку сырыми дровами, я закутался в рваный полушубок и улегся на самодельную деревенскую кровать, лицом в набитую соломой подушку. Я заснул, но спал, чувствуя каждую минуту, что «несчастье» сверлит мой мозг, что горе моей жизни точит меня всего каждую секунду» [14, С. 283].

Значительное место в деятельности земств и благотворительных обществ занимала медицина. Благодаря вниманию к этой проблеме увеличилось число врачей, аптек, создавались фельдшерские и медицинские курсы. Началась борьба с таким страшным заболеванием, как оспа. Медицинское обслуживание осуществлялось бесплатно или же за незначительную плату. Именно земские врачи стали инициаторами санитарно-профилактического направления в медицине.

Много полезного сделали земства совместно с благотворительными организациями в области культуры. Создавались издательства, народные театры, библиотеки.

Земства оказали огромное влияние на развитие статистической работы в стране, на становление российской статистической школы. Были разработаны промышленные, земледельческие, санитарные направления статистических обследований. Основным методом при проведении земских статистических разработок стали экспедиционные наблюдения. Началось регулярное проведение статистических съездов. Создавались статистические общества. В настоящее время считается, что земская статистика стала национальным историческим достоянием России.

В крестьянской России земские и общественные организации уделяли внимание аграрным проблемам. С их помощью активизировались агрономическая и ветеринарная службы, велась пропаганда сельскохозяйственных знаний. Земства и благотворительные организации поддерживали крестьянские хозяйства и экономически. Практиковалось их кредитование и страхование от пожаров.

Большую роль сыграло земство в мобилизации интеллектуального потенциала российского общества и ориентации его на решение злободневных социальных проблем. При посредстве интеллигенции земство сближалось с лучшими представителями науки и литературы.

Земская интеллигенция – агрономы, статистики, врачи, учителя – пользовались большим вниманием профессоров, которые симпатизировали земскому делу, оказывали помощь своим бывшим воспитанникам и принимали деятельное участие в их работе. Пресса охотно предоставляла страницы своих журналов для земской интеллигенции, дававшей богатый жизненный материал для науки и литературы.

Итак, вокруг земства объединилась лучшая, энергичная, демократически настроенная интеллигенция. Она, с одной стороны, в лице сельских учителей, врачей связывала земство непосредственно с народом, с другой – с высшими интеллектуальными сферами, с наукой и литературой, с различными общественными организациями. На этом пути положительно себя зарекомендовали такие организации, как Московское юридическое общество и Императорское вольно-экономическое общество. Финансовая

политика земства была гибкой и многообразной, использующей различные каналы финансирования. Основную часть бюджета земских организаций составляли окладные доходы. К ним относились доходы от налогообложения недвижимого имущества, земель и лесов, жилых домов и заводов; патенты на заводы для производства различного рода напитков; заведений трактирного промысла внегородских поселений [18, С. 210].

Одним словом, за небольшой период своей деятельности земство зарекомендовало себя в качестве важнейшего социального института в России.

Кстати, положительно о земствах отозвался и В. Путин в Послании Федеральному собранию 12 декабря 2013 года: «Именно развитие земств, местного самоуправления в свое время позволило России совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований. В том числе для аграрной реформы Столыпина и переустройства промышленности в годы Первой мировой войны» [10].

Но в то же время следует отметить и другие стороны в организации общественной жизни. Власть в России всегда была устроена так, что ресурсы и полномочия стягивались «наверх», а обязанности и ответственность передавались «вниз». К сожалению, федеральный центр и сегодня с трудом отступает от этого правила. Складывается впечатление, что он отдает приоритет в реформе местного самоуправления не росту народовластия, а упорядочению системы управления. Правительство устало отвечать за тепло в каждом доме, за уборку тротуаров и за выплату зарплаты учителям в регионах страны. Действительно, возникавшие критические ситуации показали во многом несостоятельность местных властей. Например, организация тушения пожаров, которые распространялись во многих местах России летом 2010 и 2011 годов. Заниматься решением региональных проблем приходилось чиновникам в ранге министров.

Пятнадцать лет назад Россией была подписана Европейская хартия о местном самоуправлении, ставшая основой для разработки и принятия базового закона, по которому мы сегодня живем. В 131 Федеральном законе «Об общих принципах организа-

ции местного самоуправления в Российской Федерации», который был принят в 2003 году и вступил в силу с 1 января 2009 года на всей территории страны, фиксируется разделение всех муниципальных образований на три типа: поселения, муниципальные районы, крупные города. По мнению разработчиков этого закона, делается это для того, чтобы рационально разграничить полномочия, доходы и собственность в сельских районах; «довести» местное самоуправление до каждого гражданина; увеличить влияние представительных, избираемых гражданами, органов местного самоуправления; запретить совмещать должности главы муниципальной администрации и главы представительного органа.

В литературе используются два термина: «местное самоуправление» и «муниципальное управление». Под местным самоуправлением подразумевается непосредственное участие населения в решении проблем «местного значения», деятельность выбранных населением органов, направленная на выявление социальных проблем людей, проживающих на территории муниципального образования, выработку вариантов и способов их решения. Непосредственно население включено в такую деятельность через участие в принятии решений в процессе референдумов, сходов. Муниципальное управление – взаимодействие органов местного самоуправления с учреждениями, призванными осуществлять эти решения (учреждения здравоохранения, образования, досуга, транспорта, ЖКХ).

Основная цель органов местного самоуправления состоит в повышении благосостояния жителей соответствующего муниципального образования, а муниципального управления – в удовлетворении конкретных потребностей различных социальных общностей, решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Муниципальное управление, как и государственное, содержит два аспекта – внешний и внутренний. Внешние взаимодействия местной администрации включают в себя отношения с вышестоящим руководством, финансовый менеджмент, управление малым и средним бизнесом, правоохрательными органами, системами здравоохранения, образования, городским пассажир-

ским транспортом, жилищно-коммунальными организациями, учреждениями социальной защиты. В основе этих взаимоотношений лежат правовые и административные институты. Внутренний аспект заключается в определении важнейших вопросов местного значения, законодательных актов, регулирующих организацию и деятельность органов местного самоуправления, управление коллективом администрации.

Правда, после 2003 года законодательная власть была вынуждена принять большое количество изменений и дополнений в этот закон либо законов, которые требовали изменений в нем (ФЗ-122, 184, 199, 188). Кроме того, в Послании Федеральному собранию 12 декабря 2013 года президент поддержал идею, недавно выдвинутую от имени «Общероссийского народного фронта» (ОНФ) – оставить местное самоуправление только на уровне районов, а города отдать системе государственной власти. Скорее всего, реализация этой идеи на практике обернется ослаблением звена мэров за счет усиления губернаторов.

В результате реализации муниципальной реформы резко увеличилось количество муниципальных образований. До проведения реформы их было 11733. В настоящее время у нас 23 тысячи муниципальных образований [17, С. 3]. В результате проведения муниципальных выборов были избраны более 15 тысяч глав муниципальных образований, около 9 тысяч глав избраны из числа депутатов. Около 10 тысяч местных администраций возглавляют избранные по конкурсу и назначенные по контракту главы администраций, в остальных случаях администрацией руководит глава муниципального образования. В результате проведения муниципальных выборов было избрано 252 тысячи депутатов.

Незначительно увеличилось число работников, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы. Если на 1 января 2005 г. в органах местного самоуправления работали 301 тысяча работников, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, то на начало октября 2006 г., после выборов, количество муниципальных служащих составило 328 тысяч. Расходы на муниципальное управление выросли при этом на 3,8% и составили около 9% расходной

части местных бюджетов. Получается, что относительно предыдущего объема расходов (около 5,5% от расходной части муниципальных бюджетов) они выросли более чем в полтора раза при росте количества служащих менее чем на 10%.

В 68% вновь образованных поселений к тому времени были приняты местные бюджеты, а остальные 32% осуществляли свою деятельность на основе сметного принципа финансирования. Общий объем доходов местных бюджетов в 2006 году составил 1303 млрд. рублей, что выше уровня 2005 года на 150 млрд., хотя объем полномочий, по оценкам Минфина, уменьшился более чем на 200 млрд. рублей. В 2006 году только в 18% муниципальных образований бюджет формально был утвержден с дефицитом. Но скрытый дефицит имелся почти во всех муниципалитетах и составлял, по оценкам Минфина, более 300 млрд. рублей [7, С. 141].

При реализации этого закона следует ориентироваться на опыт других государств, где принципы самоуправления воплощаются на практике. Местное самоуправление осуществляется населением. В этих целях граждане используют институты непосредственной демократии – местные референдумы и выборы, а также представительные органы, должностных лиц. Здесь не может быть какого-либо шаблона, поскольку местные сообщества отличаются друг от друга размерами территории, численностью населения, характером поселений (городских или сельских). Но любые органы местного самоуправления обособлены от органов государственной власти и не входят в их систему. Кстати, в нашей стране с этим положением не все соглашаются. Общий принцип таков: местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Это установление, однако, не означает, что местное самоуправление оторвано от государства и противостоит ему. Такой подход противоречил бы в первую очередь интересам самого местного самоуправления, которое немыслимо без государственной поддержки, государственных гарантий.

Это означает, что вся деятельность местного самоуправления развивается на основе и в соответствии с законами, действующими на территории государства. В то же время все государственные органы, должностные лица, предприятия и учреждения, гражд-

дане и их объединения обязаны соблюдать права местного самоуправления. В конечном итоге это будет способствовать развитию гражданского общества.

Конечно, эффективность деятельности органов местного управления во многом зависит от координации во взаимоотношениях с государственными структурами. В этой связи можно обратиться к характеристике государства. Американские ученые Д. Норт, Д. Уоллис, Б. Вайнгаст в своей книге «Насилие и социальные порядки» выделяют три типа естественного государства: хрупкое, базисное и зрелое. По их мнению, хрупкое естественное государство едва ли может устоять перед лицом внутреннего и внешнего насилия. В качестве примера можно назвать такие государства, как Гаити, Ирак, Сомали и некоторые другие государства Африки, находящиеся к югу от Сахары. В этих государствах в организациях доминируют сети с отношениями патрон – клиент и, как правило, это сети, которые в состоянии применить насилие. Естественно, в таких условиях едва ли возможно местное самоуправление.

В противоположность хрупким естественным государствам базисные естественные государства поддерживают стабильные организационные структуры. Переход от хрупкого государства к базисному естественному государству происходит постепенно. Этот период отмечен возрастающей способностью государства учреждать долговременные соглашения во внутренней организации. Как отмечают авторы книги, в коммунистических и социалистических государствах XX века была тенденция встроить любые организации внутрь правящей партии.

Третий тип естественного государства – это зрелое государство. Оно характеризуется устойчивыми внутренними институциональными структурами и способностью поддерживать организации элит вне непосредственных рамок государства. Обе черты отличают зрелое естественное государство от базисного государства, но опять-таки, скорее, в степени, нежели в типе. Зрелое естественное государство способно создавать и удерживать бессрочно существующие организации, но это не является его общей характеристикой. Понятие «бессрочность» включает эле-

мент времени, потому что существование организации выходит за пределы жизни ее отдельных членов, однако бессрочное существование не означает вечное.

Д. Норт и его соавторы утверждают, что на смену естественному государству должны прийти порядки открытого доступа. По их мнению, помимо наличия двух предварительных условий – постоянно существующего государства и консолидированного политического контроля над насилием – порядок открытого доступа имеет другие характеристики. Широко распространенный набор убеждений о включении и равенстве всех граждан. Отсутствие ограничений на занятие экономической, политической, религиозной и образовательной деятельностью. Открытая для всех поддержка организационных форм в любом виде деятельности (например, обеспечение соблюдения контрактов). Действие принципа верховенства права беспристрастно обеспечено всем гражданам. Наконец, безличный обмен [8, С. 99-107, 209].

Порядки открытого доступа обладают общим набором институциональных элементов. Во всех них существуют открытый доступ для организаций всех типов, рыночная экономика, создающая сравнительное преимущество, которое генерирует основную часть богатства общества, а также конкурентные выборы с всеобщим избирательным правом. Другие институты поддерживают гражданские права, включая свободу печати, свободу слова, свободу совести и вероисповедования, а также свободу собраний. Здесь благоприятные условия для развития гражданского общества и местного самоуправления. Порядки открытого доступа предотвращают беспорядок при помощи конкуренции и прозрачности общественной жизни. Конституции и верховенство права ограничивают государственную политику и тем самым сокращают угрозы, которые граждане могут почувствовать со стороны правительства. До утверждения порядков открытого доступа российскому государству необходимо пройти еще большую дистанцию.

Но слабым местом 131 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», видимо, является то, что в нем четко не названы источ-

ники финансирования муниципальных структур. Если говорить о некоем идеале, то местное самоуправление – это сообщество плательщиков налогов, которые живут по соседству друг с другом и напрямую или через выбранных ими лиц решают, на что потратить свои собственные деньги. Однако в документе не предусматриваются изменения Налогового и Бюджетного кодексов, которые только и могут обеспечить муниципалитетам финансовую самостоятельность.

Правда, в новом законе провозглашается принцип «деньги прикрепляются к полномочиям». Кроме того, муниципалитетам предполагается передать еще и часть государственных полномочий, под которые якобы тоже будут даваться субвенции. Но в этой связи возникают вопросы о том, сколько «стоит» каждое полномочие в конкретном отдельном случае и какие доходные источники кому будут переданы. Пока однозначных ответов на них нет, если же по каким-то причинам финансовое обеспечение не будет соблюдено, то муниципалитеты могут обратиться в суд или одолжить деньги. А если долги местного самоуправления превышают 30% его доходов, то оно попадает под временную финансовую администрацию региональных властей.

Сейчас намечается и другой способ решения этой проблемы. По данным Министерства регионального развития, значительная часть вновь образованных поселений передает свои полномочия – частично или в полном объеме – муниципальному району. По такому пути пошли примерно восемьдесят процентов сельских муниципалитетов России. В Тульской области только 37 из 153 поселений большую часть полномочий исполняют самостоятельно. Остальные же делегируют на уровень района от 10 до 20 вопросов местного значения. Едва ли это можно отнести к признакам гражданского общества.

Здесь нетрудно предположить дальнейшее развитие событий, так как конфликты между губернаторами и мэрами давно стали повседневностью. В начале 2011 г. жители Тулы стали свидетелями конфликта между губернатором В. Дудкой и главой города А. Толкачевой. Всем известно, что воздействие на деятельность руководителей муниципалитетов осуществляется через распреде-

ление денежных средств из регионального бюджета. Чем лояльнее руководитель органа местного самоуправления, тем больше шансов у него получить деньги. Очень важно для главы муниципальной власти получить и поддержку от губернатора во время перевыборов. Всем неудобным и неугодным мэрам в этом будет отказано.

Когда принимался 131-й Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», за всеми типами муниципальных образований было закреплено 64 полномочия. Сейчас их более 100 единиц. Обязанностей прибавилось, а финансовое обеспечение практически осталось прежним. Теперь муниципалитетам страны, чтобы должным образом исполнить свои полномочия, необходимо передать 1 триллион рублей. Но таких денег в бюджете нет. Сегодня, по оценкам экспертов, многие надзорные структуры главами местного самоуправления помыкают. Часто их называют «расстрельными» должностями.

В настоящее время власть в муниципальном образовании двухступенчатая: есть председатель городской думы – официальный глава, а есть сити-менеджер, у которого в руках реальные полномочия. На деле такая схема привела к отсутствию ответственности и неспособности решать хозяйственные проблемы. Как известно, 14 сентября 2014 года в ряде регионов, в том числе в городе Туле, прошли выборы депутатов местных законодательных органов. В Тульскую городскую думу было избрано 35 человек. В числе избранных 26 представителей партии «Единая Россия», 3 – КПРФ, 2 – Российской партии пенсионеров за справедливость. 1 – ЛДПР и 3 самовыдвиженца. Председателем Тульской городской думы и главой города стал доктор медицинских наук Ю. Цкипури, а сити-менеджером избран Е. Авилов.

Хочется надеяться на положительные изменения в жизни муниципального образования с приходом новых должностных лиц. Тем более, руководители муниципального образования обещают осуществить в Туле такие программы, как «100 уютных дворов», рассчитанной до 2016 года, «Жилье для российской семьи». Кроме того, идет благоустройство набережной реки Упы, предполагается провести очистку ее русла. В Туле всегда слабым местом

были дороги. Но в настоящее время имеются положительные изменения. Это важно и потому, что Тула сейчас расширилась за счет присоединения к ней территории Ленинского района. Теперь единое административное целое стало называться Большая Тула. Вместо старых районов будут учреждены округа, всего их будет пять.

10 декабря 2014 года депутаты Тульской городской думы обсудили и приняли изменения в существующий генплан Тулы. Проект изменений в генплан Тулы выполнил Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор».

Документ предполагает изменение наименования документа с Генплана Тулы на Генплан населенного пункта город Тула. Связано это с принятием областного закона об объединении Тулы и Ленинского района.

В разделе функциональное зонирование территории в документе перечисляются такие: зона жилой застройки, общественно-деловая, производственная зона, зона объектов инженерной и транспортной инфраструктур, зоны специального назначения, зоны военных объектов и иных режимных территорий, природно-рекреационная зона, особо охраняемых природных территорий.

Функциональное зонирование территории Тулы предусматривает: сохранение сложившейся индивидуальной жилой застройки, комплексное освоение свободных территорий в целях жилищного строительства (1-ый юго-восточный микрорайон в Центральном районе, жилой микрорайон в посёлке Скуратовский, микрорайон Зеленстрой - 2, микрорайон Северные Горелки и т. д.).

Документ предполагает сохранение существующих промышленных объектов, в том числе центре Тулы, с возможностью их реконструкции и модернизации. Вносимые в генплан изменения рассчитаны до 2025 года [9].

Думается, положительным моментом в деятельности муниципальной власти является и попытка наладить обратную связь с жителями города. Стала практиковаться прямая линия в редакции местной газеты «Молодой коммунар» с руководителями

муниципальной власти. Обычно жители Тулы информируют руководителей о проблемах города и обращаются за помощью в решении конкретных вопросов.

Перечень таких вопросов достаточно большой. Это – жилье, обеспечение квартир теплом, благоустройство дворов, повышение тарифов за жилищно-коммунальные услуги, дороги, точечное строительство домов, стоянки для автомобилей, устройство детей в детские сады, качество медицинского обслуживания в поликлиниках и больницах, вопросы экологии, режим работы общественного транспорта.

В этой связи важно обратить внимание руководителей города на обеспечение чистоты в троллейбусах, автобусах и трамваях. Соответствующие службы в Туле в этом направлении просто не работают. К сожалению, большая часть жителей города игнорирует грязь в общественном транспорте. Другой проблемой города является повсеместное уничтожение газонов. Обычной картиной является то, что владельцы личных автомобилей ставят их прямо на газоны. Конечно, вид получается удручающий. Можно такое явление объяснить увеличением количества автомобилей и отсутствием стоянок. Следовательно, власти муниципального образования следует перейти к строительству многоуровневых стоянок для автомобилей. Здесь хочется привести пример из американской жизни. В Нью-Йорке имеется огромное количество автомобилей, но и платных многоярусных стоянок много.

Логика жизни и здравый смысл побуждают всех граждан России к рациональным действиям: не нужно ждать разрешительных законов от центра, а надо приступать к самостоятельным действиям. Видимо, начинать нам необходимо с терпеливого решения частных местных проблем и объединяться для этого по каждому поводу – бытовому, профессиональному, культурному, житейскому. Здесь хочется привести пример, связанный с жизнью репатриантов в Израиле. Кандидат в депутаты городского Совета (ирии – городского муниципалитета) Ришон ле-Циона, бывший гражданин СССР, Михаил Альшанский в своем обращении к избирателям заявил: «Я убедился, да и вы это хорошо знаете, - в нашей жизни далеко все не так совершенно, как нам

бы хотелось, как мы мечтали, покидая Союз. Есть объективные причины и трудности, чтобы не все сбывалось. Но многое можно исправить, улучшить и осуществить. Когда у тебя есть «инструментарий», реальное право влиять на ход событий, не только обозначать проблемы, но и содействовать их решению. Не только сочувствовать, к примеру, человеку, но и ему помочь. А таких необходимостей вокруг множество. Причем не отдельных даже целей, а целых категорий: поколению русскоязычных репатриантов, страдающих из-за невозможности знать иврит настолько, чтобы прочесть какой-либо важный документ; матерей-одиночек, инвалидов, одиноких стариков, детей из малообеспеченных семей, представителей ряда профессий, которые чувствуют себя ущемленными в зарплате или правах... Повторяю: наша власть разных уровней далеко не исчерпала свои возможности активно влиять на многое, что мешает комфортной жизни горожан, их социальной защищенности» [1, С. 3].

Разумеется, реформирование системы местного самоуправления во многом будет зависеть от активности и поддержки его самими гражданами России. Иногда в России такую работу называют маленькой политикой. При этом полномочия муниципалитетов весьма скудны: из самых заметных – утверждение скромного бюджета, одобрение программ развития района, организация спортивно-досуговой работы и контроль работ по благоустройству территорий. В Москве в марте 2012 года появилось новое поколение муниципальных депутатов – молодых, энергичных и независимых. В их числе были избраны Максим Мотин в Печатниках, Вера Кичанова в Южном Тушине и Максим Кац в Щукине.

В пределах же всей России пока реальность выглядит не самым лучшим образом. Часто в среде наших соотечественников высказываются сомнения в возможности найти бескорыстных людей, способных отдавать силы и время спасению своей местности. На эту особенность в России обращают внимание и зарубежные общественные деятели. Например, бывший президент Германии Рихард фон Вайцеккер заметил: «При этом трудно не обратить внимание на то, что и в среде моих знакомых – российских ученых и политиков – я все чаще слышу мнения, согласно

которым в России слишком мало людей, которые чувствуют реальную ответственность за всеобщее благо. Простые люди привыкли к тому, что все необходимое они получают от государства. А многие из тех, кто наверху, рассматривают свое общественное положение как шанс для того, чтобы ухватить свою часть добычи. Но если это так, то где же, позвольте спросить, общественные силы, которые согласны взвалить на себя груз ответственности за всеобщее благо?» [11, С. 139].

В России институты городского соседства и соседской взаимопомощи крайне слабы, как и другие институты гражданского общества. Судя по материалам международных сравнительных исследований, Россия выделяется среди 28 стран Европы самым низким уровнем ценности гражданской солидарности и взаимного («горизонтального») доверия, что обусловлено традиционной политикой целенаправленной дегражданизации, которая уже два века проводится в России.

Российский особый путь состоит в том, что власть лишает народ возможности самостоятельно выбирать свой путь. Гражданское общество заменяется подделками вроде общественных палат, миграционных патрулей, казачьих разъездов и народных дружин.

В то же время следует отметить проявление определенной активности граждан в крупных городах. Традиционный костяк городского гражданского сообщества составляют инициативные группы, которые на местном уровне добиваются справедливости, равенства и законности. Они объединяют наиболее активных людей из товариществ собственников жилья, соседей по «благополучному» квартирному дому, жильцов проблемных общежитий, которые помогают наладить работу социальных сервисов города, заставляют местные органы власти соблюдать закон, быть более открытыми, внимательными к потребностям местных жителей. Таким горожанам интересна экономика города: бюджет, городское хозяйство. Они прекрасно разбираются в программах капитальных ремонтов, обязательствах муниципальной власти в социальной сфере и даже местных правилах землепользования и застройки.

Из таких горожан вырастают городские эксперты, которые профессионально анализируют городские проблемы и решения. К такой деятельности близки городские «инфраструктурные» общественные инициативы: объединения людей, которые формируют общий взгляд жителей на город и самоуправление на уровне «корней травы». Появляются многочисленные инициативы городского гражданского контроля – сообщества автомобилистов, занимающиеся контролем состояния дорог, «Архнадзор», общественный контроль общественного транспорта, «Синие ведерки» и другие [2, С. 154].

Справедливости ради следует отметить и то, что на вербальном уровне абсолютное большинство россиян позиционирует себя в качестве сторонников основных демократических свобод. По данным Левада-Центра, 73,9% граждан согласны с мнением, что главы исполнительной власти в регионах и в муниципальных образованиях должны избираться прямым и тайным голосованием, в то время как не согласны с этой позицией только 20,7% [12, С. 179].

Конечно, нельзя забывать и о грузе прошлого нашей страны, о менталитете российских граждан. Кроме того, на протяжении длительного периода исторического развития в России формировалась патерналистская система, к которой расположена огромная масса нашего населения, она же заинтересована в ее сохранении и упрочении. В рамках этой системы человек освобождается от мучительной обязанности самостоятельно принимать решения и нести за них ответственность. Этот феномен в действиях людей Э. Фромм назвал «бегством от свободы» [16].

В 2012 году президент России подписал указ, объявив в нем 21 апреля Днем местного самоуправления. Именно 21 апреля 1785 года была издана «Жалованная грамота» городам, положившая начало становлению российского законодательства о местном самоуправлении. Но пока такой праздник для многих представителей муниципальных образований и особенно сельских поселений вызывает грусть.

Итак, местное самоуправление в России является одним из уровней управления общественными процессами. Степень его

продвижения во многом будет зависеть от позиции разных социальных групп, в том числе, по словам Р. Флориды, от креативного класса [15]. Местное самоуправление является одним из институтов гражданского общества.

Литература:

- [1] Альшанский М. Обращение к жителям Ришон ле-Циона // Взгляд, Газета. Тель-Авив. – 2013. – 7 августа. – С.3.
- [2] Демакова С., Маковецкая С., Скрякова Е. Неполитический активизм в России // Pro et Contra. – 2014. – №3-4 (63), май – август. – С.154.
- [3] Дьякова Е. Наталья Горбаневская: Для меня очень важно это «смеешь» // Новая газета. – 2013. – №92. – С.21.
- [4] Европейская хартия о местном самоуправлении // Социологические исследования. – 1997. – №1. – С.91.
- [5] Ляшенко Л. Династия Романовых: новая оснастка и прежние лоции // Наука и жизнь. – 2013. – №. – С.4.
- [6] Музыкина М. Big Dig История Бостонского тоннеля // URBAN. – 2014. – №3.
- [7] Нечаев В.Д. Реформа местного самоуправления в России 2003 г.: централизация versus демократизация // Местное самоуправление в России и Германии. История и современность: сб. ст. / под общ. ред. Я.А. Пляйса и Н.М. Мухарямова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. – С.141.
- [8] Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. – М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – С. 99 – 107, 209.
- [9] О проекте изменений в генплан Тулы // <http://1tulatv.ru/news/2014/12/10/23056-o-proekte-izmeneniy-v-genplan-tuly.html> (дата обращения: 11.05.2015).
- [10] Послание президента Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года // Российская газета. – 2013. – 13 декабря.
- [11] Рубеж веков. Что ждет человечество в XXI веке? – М.: Издательский дом «Московские новости», 2000. – С.139.
- [12] Рябов А. Демократы и демократия в посткоммунистической России // Знамя. – 2008. – №9. – С.179.
- [13] Солженицын А. Россия в обвале. – М.: Русский путь, 1998. – С.194.
- [14] Успенский Г.И. «Выпрамила» (Отрывок из записок Тяпушкина) // Нравы растеряевой улицы; Рассказы. – М.: Худож. Лит., 1984. – С.283.
- [15] Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее. – М.: Издательский дом «Классика-XXI», 2011.
- [16] Фромм Э. Бегство от свободы. – М.: АСТ, 2009.
- [17] Шкель Т., Тимченко В. Ближняя власть // Российская Газета. – 2013. – 8 ноября. – С.3.
- [18] Ястремский А.М. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт исторического взаимодействия //

Местное самоуправление в России и Н.М. Мухарямова. – М.: Российская по-
Германии. История и современность: литическая энциклопедия (РОССПЭН),
сб.ст. / под общ. ред. Я.А. Пляйса и 2012. – С.209.