

Москва против местного самоуправления

Алексеев О.Б., Генисаретский О.И., Щедровицкий П.Г. Москва против местного самоуправления / Известия газета. 10.10.98. – с.4

Не секрет, что и до начала последнего кризиса политические лидеры, представители разных ветвей и уровней власти, аналитики и журналисты не особо жаловали местное самоуправление своим вниманием. И это притом, что местное самоуправление составляет одну из декларированных основ конституционного строя нашего государства, что, согласно опросам Фонда «Общественное мнение», среди всех социальных институтов только Церковь пользуется большим, чем местное самоуправление, доверием населения.

Но оптика наших федеральной и губернских властей устроена так, что они в упор не видят местного самоуправления, не принимают его в расчет, когда сталкиваются с необходимостью решения насущных проблем страны.

Не видят, несмотря на то, что этот кризис впервые столь повсеместно и остро затронул структуры повседневности, все те стороны жизни и деятельности людей, за обеспечение которых непосредственно отвечают как раз местные власти.

И надо сказать, если кто и удержал ситуацию в стране период последнего кризиса, то отнюдь не федеральная власть, а именно система местного самоуправления.

Место жительства доверия

Объясняя причины и последствия финансового обрушения страны, часто указывают на утрату доверия к российским властям и на необходимость его восстановления. Но ведь даже в случае, когда речь заходит о доверии к нам зарубежных кредиторов и инвесторов,

имеется в виду не только деловое, но и человеческое, гуманитарное доверие. Казалось бы, именно о нем нужно было вспомнить, когда имеется в виду население собственной, своей страны.

Но не тут-то было! Власть по-прежнему интересуют только перераспределение финансовых потоков и наполнение бюджета любым способом. Она ищет вовсе не человеческого доверия к себе как ответственному и открытому защитнику интересов людей, а хитроумных манков, поверив в которые люди еще раз в разных формах отдадут ей, «центральной» власти, свои сбережения.

Ищет, словно не замечая, что место, где живет доверие, где оно только и может убывать или расти, - это место жительства, местные сообщества, являющиеся подлинным и единственным субъектом местного самоуправления.

Так что народ наш, живущий по «городам и весям», пока как был, так и остается пораженным в правах на местное, да и всякое иное самоуправление.

Унаследованная от советских времен административная система государственного управления вместе с её корпоративной номенклатурой, как и ожидалось, показала себя главным тормозом политических и экономических реформ в стране.

Та модель административного управления, на которой эта система была построена, опиралась на два ключевых элемента — властную, директивно-командную вертикаль и подогнанное под нее административно-территориальное деление страны. Модель антидемократическая от начала и до конца.

Ее почти не затронули политические и конституционные реформы, предпринимавшиеся в стране с 1985 года. «Перестройка» коснулась

чего угодно, только не этого табуированного элемента политической культуры и государственного устройства. Наши «государственники» до сих пор остаются заложниками византийско-немецкого чиновного духа.

Чему обе эти административные корпорации более всего противятся, так это самоуправлению, местному и всякому иному. Народоправству, упоминание о котором каким-то чудом затесалось в Закон об общих основах местного самоуправления.

Противостояние

Сановное и чиновное противостояние местному самоуправлению — у нас чуть ли не традиция.

Столичная и губернская бюрократия не давала ему хода в России и с 1861 по 1917 год. Между земским самоуправлением и государственно-административным управлением так никогда и не было достигнуто политического равновесия и общественной согласованности.

Это положение лишь усугубилось при советской власти из-за жесткого доминирования: отраслевой организации народного хозяйства — над социальными нуждами регионов и поселений, административного членения — над естественными процессами ее социально-пространственного развития.

Местное самоуправление вымывалось с такой же неизбежностью, как и историческое своеобразие поселений и традиционный образ жизни их обитателей.

С полной наглядностью «орлиная слепота» государственной власти в отношении возможностей местного самоуправления проявилась в

упорном отклонении от предусмотренной Законом передачи государственных полномочий и связанных с ними ресурсов органам местной власти. Никакой внятной, обустроенной правом процедуры на этот счет так и не было предложено.

Обитатели административной системы были и остаются настроенными на такое понимание полномочий и ресурсов, которое ни под каким видом не допускает их передачи куда бы то ни было. В ней привычно видят лишь угрозу умаления или полной потери власти.

Государственные администрации обнаруживают поразительную слепоту к опыту переустройства европейских государств (и межгосударственных отношений) на основе принципа субсидиарности, то есть стратегически планируемого перераспределения полномочий между органами государственной, региональной и муниципальной власти. Упуская тем самым возможность справиться со все более реальной угрозой управленческой фрагментации страны.

Эта немощь административной системы повязана на унаследованную от советских времен концепцию государственного процесса, понимаемого в терминах «строительства». Кстати, не только государственного, но и партийного, профсоюзного и так далее. Это была практика создания стационарных, по видимости «на века» рассчитанных, а на деле очень негибких и не перестраиваемых административных структур.

Функции, полномочия и ресурсы, накрепко привязанные в них к тем или иным административным инстанциям, приватизированы соответствующим кадровым отрядом «столоничальников» и потому оказываются недоступными для перераспределения.

Гуманитарный кризис

Переход к практике стратегически планируемого перераспределения полномочий оказывается невозможным еще и потому, что в расчет принимаются лишь овеществляемые, делимые и присваиваемые «товарно-рыночные» ресурсы. И соответствующие им технологии.

Человеческие же, социальные и культурные ресурсы, на которые ориентированы современные гуманитарные технологии управления, при таком подходе к делу оказываются не только невостребованными, но и недоступными. А ведь именно они, как известно, являются главными «собственными» ресурсами повышения эффективности местного самоуправления, а заодно и ресурсами развития гражданского общества и гражданского государства.

Исполнительная власть продолжает эксплуатировать сомнительные преимущества административного рынка, приравнивающего властные решения к любому другому товару и позволяющего власти оставаться в коррумпированной и криминализованной тени.

О доверии и согласии, гражданском участии и готовности людей «затянуть пояса», жертвуя собственным благополучием, власть вспоминает лишь в острокризисных ситуациях, защищая свое благополучие. Малодушно не соглашаясь или не умея признать, что вспоминает она при этом о ценностях гражданского общества, которые могут и должны быть освоены как новые ресурсы развития.

Еще раз подчеркнем, что нынешний кризис в значительной степени, если не в главном, есть кризис общественного доверия и согласия, то есть гуманитарный по моей природе кризис.

И выход из него не возможен без переориентации и перехода системы государственного управления от дележа «старых», овеществляемых

ресурсов к освоению «новых», гуманитарных ресурсов (и технологий) социального управления.

Кажется, сегодня новое правительство готово идти на диалог с местным самоуправлением. А в лице глав местного самоуправления и местной представительной власти — с городами и местными сообществами.

Теперь вряд ли мы вновь услышим, что законодательное закрепление прав местного самоуправления как особого уровня власти в стране было ошибкой и... чуть ли не результатом происков ЦРУ.

Хотя и поныне в коридорах власти в ходу ставка на пресловутые мобилизационные действия и восстановление управляемости, то есть на реанимацию все той же властной вертикали и удобство кабинетного взаимодействия федеральных и губернских «субъектов» власти.

За версту видно, что государство понимается при этом как реальность «легитимного насилия», а не реальность легитимного авторитета, основанного на праве и общественном согласии.

На недавнем совещании с руководителями органов местного самоуправления главой правительства Евгением Примаковым были даны поручения ряду министерств в месячный срок подготовить новые предложения по поддержке системы местного самоуправления в стране.

На совещании прозвучала резкая критика бюджетного и административного «беспредела» федеральных и губернских властей. И, по сути, констатировалось отсутствие у государства какой-либо внятной и реалистичной муниципальной политики. Говорилось также, что пирамида бюджетных и властных отношений

должна быть перевернута и местный уровень власти должен наконец-то на деле стать властной и хозяйственной основой жизни страны. Прозвучали заслуженные упреки Думе в том, что она не защищает реальные интересы местного самоуправления.

Таким образом, сегодня вновь, как и перед принятием Закона об общих принципах организации местного самоуправления в РФ, речь идет о принципиальных вопросах устройства российского государства — о «реструктурировании» государственных и муниципальных полномочий, о правах и обязанностях представительной и исполнительной власти на местах, о том, чтобы система межбюджетных отношений была приведена в соответствие с той реальной ролью, которую местное самоуправление должно играть и уже фактически играет в жизни страны.

По сути, в этом и состоят реальные проблемы государственного строительства, решаемые на путях стратегической правовой политики, законотворческой и законодательной работы, а не оперативных «увязок» и «согласований».

Посмотрим, сумеет ли новый кабинет министров предложить какие-либо действия по действительному укреплению институциональных основ местного самоуправления. Или верх возьмет административная инерция — и под предлогом финансовых трудностей или неуступчивости Думы импульс муниципального развития, обозначившейся на встрече, сам собой угаснет.

Самоуправление — путь к гражданскому обществу

Правда местного самоуправления — в непритворном доверии к правам и возможностям местных сообществ по своей инициативе и под свою ответственность решать свою человеческую судьбу, обеспечивать себе достойные человека уровень и качество жизни.

Местное самоуправление, имеющее в России свои давние и пока еще не востребованные традиции, — это путь к свободному гражданскому участию населения в выборе направленности местного развития, путь сохранения исторического своеобразия местного образа жизни и местного культурного наследия, формирования полноценного гражданского чувства, социальной сплоченности и культурной идентичности местных сообществ.

Российский и мировой опыт убеждают нас в том, что институты местного самоуправления могут стать эффективным инструментом для стимулирования экономического и социального развития муниципальных образований.

На каком бы градусе либерализма или авторитаризма ни кристаллизовался политический режим России в ближайшем будущем, без местного самоуправления, без инициативы граждан в делах достойного жизнеобеспечения и поддержания правопорядка ей не обойтись. Это является важнейшим критерием оценки любой предлагаемой программы выхода из кризиса.

Вопрос теперь в том, будет ли это самоуправление теневым, мздоимным и нахрапистым самоуправством или же легитимным самоуправлением, соответствующим с правом и обычаями гражданского общества. Родится ли в России новое, подлинно общественное движение за развитие местного самоуправления? И хватит ли у его лидеров решимости заявить о нем как о новой политической силе, представляющей на публично-политической сцене интересы местных сообществ?

<https://shchedrovitskiy.com/moskva-protiv-mestnogo-samoupravleniya>