

© И.С. РОМАНЧУК
iromanchuk@mail.ru

УДК 342.571

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
КАК ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
В МЕХАНИЗМЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ВЛАСТЬ
(теоретико-методологическое исследование)***

АННОТАЦИЯ. В статье представлен критический анализ осуществления гражданского общества в России и местного самоуправления как его элемента на теоретико-методологическом уровне. При этом местное самоуправление впервые рассматривается как институт воздействия на государственную власть в механизме противодействия властному произволу.

SUMMARY. The article presents a critical analysis of the realization of civil society in Russia and local government as its element on the theoretical and methodological level. In this regard, for the first time the local government is considered as an institution of influence on state power in the mechanism of opposition to authoritative lawlessness.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Местное самоуправление, гражданское общество, взаимодействие, критический анализ, политическая действительность, методология исследования, государственная власть.

KEY WORDS. Local government, civil society, interaction, critical analysis, political reality, investigation methodology, state power.

Местное самоуправление — с момента его появления в российском обществе и до последнего времени — является в науке о государстве предметом острой полемики. Несмотря на то, что наукой неоднократно рассматривались различные модели и виды осуществления местного самоуправления, все еще нет оснований считать эту проблемную область достаточно изученной. По-прежнему остаются нерешенными многие значимые проблемы, связанные с воздействием местного самоуправления на государственную власть. В связи с этим представляется интересным и злободневным рассмотреть местное самоуправление — как феномен государственной и правовой жизни социума — с позиции институтов гражданского общества, в процессе его воздействия на государственную власть с целью ограничения ее произвола.

Научная новизна предлагаемого исследования определяется тем, что с теоретико-методологической точки зрения местное самоуправление в отечественной науке практически не осмысливалось.

В ходе исследования предполагается, во-первых, выяснить сущность местного самоуправления как разновидности власти вообще и публичной власти в частности, во-вторых, провести критический анализ устоявшихся способов осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, определить

* Работа выполнена в рамках гранта Президента РФ для поддержки молодых российских ученых (МК-2791.2010.6).

механизмы взаимодействия местных и государственных органов; в-третьих, проанализировать место и роль местного самоуправления в системе гражданского общества; в-четвертых, исследовать потенциальную возможность воздействия местного самоуправления на государственную власть в механизме противодействия государственному произволу (коррупции).

Начать исследование, вероятно, необходимо с определения местного самоуправления. Профессор А.В. Зиновьев определяет его как самоорганизацию населения для решения всех дел местного значения и под свою ответственность [1; 298]. Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации, «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», и более того, «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно». Также данная статья гарантирует в Российской Федерации местное самоуправление [2].

Но что, в сущности, представляет собой местное самоуправление? Автор полагает, что это мощный и большой пласт автономной власти населения страны, причем обусловленный местными особенностями и традициями. Действенное и фактически осуществляемое местное управление делами создает на своей территории особый правовой режим, который в полной мере можно назвать гражданским обществом в ограниченном масштабе.

В связи с этим представляется интересным провести сравнительную характеристику гражданского общества и местного самоуправления. Гражданское общество можно определить как совокупность индивидов, обладающих определенной самостоятельностью и автономностью по отношению к государству, способных к саморегуляции и оказывающих влияние на государственную власть, выступая в роли ограничителя ее произвола для реализации интересов данного общества.

На основании данных выше определений можно провести следующий сравнительно-правовой анализ признаков гражданского общества и местного самоуправления.

Гражданское общество — это прежде всего совокупность индивидов. Именно совокупность индивидов, а не просто охлас, обезличенная масса людей, руководствующихся сиюминутными амбициями и ложными лозунгами политической элиты. Каждый человек, входящий в гражданское общество, является личностью, обладает индивидуальностью, высоким уровнем правосознания и развитой правовой культурой, может трезво оценить решения и заявления правящего класса.

Какой же состав имеет местное самоуправление? Для эффективного управления на местном уровне, наблюдения за действиями местных органов власти, подчинения их воле местного народа также необходимо, чтобы жители муниципального образования имели высокий уровень политической культуры, могли отстаивать свои интересы, т.е. были индивидами с развитым правосознанием и высокой интенциональностью участвовать в менеджеральном управлении своими внутренними делами.

Гражданское общество — это автономное и самостоятельное образование. Гражданское общество не нуждается в принуждении государства, оно вполне может существовать автономно, — в противном случае оно утратило бы свое предназначение.

Само этимологическое значение слова «самоуправление» указывает на полную совместимость в этом отношении местного самоуправления с гражданским обществом. Местное самоуправление для того и создается, чтобы осуществлять во многом автономное руководство на отдельной территории.

Гражданское общество — это сложноустроенная система. Из этого следует, что гражданское общество не проявляется отдельно в какой-либо сфере, а действует на все системы общества одновременно.

Подобные процессы происходят и на местном уровне, ибо невозможно осуществлять власть, не воздействуя на все сферы жизни общества одновременно. Власть существует благодаря тому, что она способна оказывать влияние на различные области социума. Действительно, трудно себе представить, чтобы управление, например, осуществлялось только на социальном уровне и при этом не затрагивались, скажем, вопросы экономического порядка.

Можно выделить и ряд других признаков гражданского общества, однако в этом, на наш взгляд, нет необходимости. Сравнение вышеобозначенных основных свойств свидетельствует о близости свойств гражданского общества и местного самоуправления в важнейших аспектах их проявления. Разница заключается лишь в том, что гражданское общество — это система, включающая, помимо самоуправления, и другие элементы.

Изложенное выше показывает, что местное самоуправление обладает высокой способностью воздействовать на государственную власть. Это может проявиться в принятии важных политических решений на местном уровне, в неисполнении неправовых законов, в избрании на местном уровне лиц, не относящихся к правящим кругам, что, несомненно, будет мерой воздействия на центральную власть. В итоге развитый уровень местного самоуправления неизменно приведет к политическому воспитанию, которое, несомненно, проявится и на более высоком уровне управления государством. Истинное народовластие на местном уровне свидетельствует о его наличии на территории всего государства. Конфуций говорил: «Порядок в семье — основа порядка в государстве». Позволим себе перефразировать великого мыслителя, сказав, что существование истинного народовластия на местном уровне — основа народовластия в государстве.

Таким образом, местное самоуправление выступает способом ограничения властного произвола на местах, а значит, и на территории государства в целом. Потенция, заложенная в местном самоуправлении, вполне может позволить ему прекратить произвол в коррупционной составляющей властных отношений.

Однако что происходит в современной России? Каков уровень развития местного самоуправления?

На взгляд автора, сегодня в России нет ни местного самоуправления, ни гражданского общества. Власть, зная о большом значении осуществления властеотношений на местах, превратила местное самоуправление в государственное управление. То, что существует в Российской Федерации, нельзя назвать местным самоуправлением в истинном значении этого института, несмотря на гарантированность его в Конституции страны. Местные органы полностью зависят от государственных властей и в ресурсном, и в политическом, и в исторически сложившемся плане. Абсолютно не проработаны правовые механизмы эффективной ротации местных органов досрочно в случае невыполнения или ненад-

лежащего выполнения ими своих обязанностей в интересах общества, а значит, и государства в целом. Даже в сельской местности с небольшим количеством жителей нет возможности повлиять на власть. Институт отзыва, существующий в России (и сама процедура отзыва), относится к так называемым «мертвым» институтам и не соответствует российской ментальности. Это наиболее ярко проявляется в крупных муниципальных образованиях, таких, например, как административные округа г. Москвы, в которых проживают миллионы человек. При такой организации местных органов о местном самоуправлении изначально можно забыть.

Местное самоуправление в России — это придаток государственной власти, ни о каком разделении на уровни власти вообще не приходится говорить.

Конечно, автор далек от мысли, что пролил свет на проблемы местного самоуправления в современной России. Такая оценка существующей модели российского местного самоуправления, наверное, понятна любому гражданину.

Вопросы заключаются в другом. И это, пожалуй, ключевые вопросы российской действительности: кто виноват и что делать? В России в сложившейся ситуации, впрочем, как и в любой другой, столь же проблемной, принято обвинять государственную власть или даже конкретных государственных деятелей. По нашему убеждению, однако, происходящее в значительно большей мере зависит от самого российского народа, а не от власти. Объясним свою позицию.

Власть сама по себе не появляется спонтанно и не осуществляется пришельцами из космоса. Она воспитывается в народе и делает то, что ей позволяет сделать народ. Общество само не проявляет активности в управлении местными, а уж тем более государственными делами. Современное российское общество, к сожалению, относится к злоупотреблениям властью как к абсолютно нормальному явлению. Коррупция в российском обществе только тогда воспринимается негативно, когда ущемляет интересы отдельного человека. А если преступления совершает кто-нибудь из друзей, знакомых, родных, то его попросту воспринимают как находчивого и предприимчивого человека, с полным отсутствием нетерпимости к нарушению закона. Вот и получается, что общество само индифферентно относится к злоупотреблению властью, которую, в свою очередь, вполне устраивает эта ситуация.

А ведь осуществление власти в интересах общества в целом возможно только тогда, когда она испытывает постоянное давление извне, поэтому всякий обладающий властью склонен злоупотреблять ею — и он движется в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела [3; 289]. И таким элементом, оказывающим давление на власть, разумеется, является само гражданское общество, при котором создается возможность для участия всего народа и каждого человека в государственном управлении [4; 102]. Самостоятельно власть себя никогда не вылечит, и «пока общество будет устраивать цинизм и вранье власти и бюрократии, до тех пор поменять ситуацию невозможно» [5].

Поэтому главные причины, детерминирующие злоупотребления хотя бы самой малейшей властью, которой начинает обладать человек, необходимо искать в той социальной среде, где он вырос и где это возможно без давления на него со стороны общественности. Только перевоспитание самого общества, народа может сделать его обладателем данного высокого статуса, в отличие от охласа, в котором правонарушение (тем более со стороны правящих) воспри-

нимается крайне негативно. В современной же российской действительности, как ни прискорбно, получается, что все только говорят о таком негативном явлении как коррупция, но при этом большинство считает абсолютно нормальным воспользоваться властными полномочиями и охотно делает это при получении таких полномочий.

При этом автор ни в коем случае не снимает ответственности за происходящее и с самих властных структур. Власть естественным образом тоже должна отвечать за ту ситуацию, которая сложилась в ходе осуществления властеотношений в стране. Властные структуры по понятным причинам устраивает несовершенство и местного самоуправления, и гражданского общества в стране, так как в этом случае никто не оказывает на власть воздействия, никто не противодействует ее деятельности, порой даже преступной.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что в России нет действенного реально существующего местного самоуправления, нет гражданского общества, и соответственно, ни о каком противодействии власти со стороны общества в вопросах борьбы с коррупцией вести речь нельзя. В результате мы получаем полное отсутствие легитимности власти, сплоченности общества и патриотизма. А это первостепенные условия самого бытия государственности. Без них не может не только развиваться, но даже существовать государство. Государственному аппарату необходимо задуматься о состоянии дел, провести реформу местного самоуправления с созданием автономной местной власти, не зависящей от государства и действующей только в рамках установленных правовых норм. Необходимо создать институты, помогающие населению оказывать эффективное воздействие на местную власть, контролировать ее и выбирать в соответствии с истинным волеизъявлением населения.

Государство в итоге ответственно за своих граждан, а они за государство, в котором живут, и «пагубно думать, что человек может жить внешними поступками в отрыве от внутренних состояний или что государство может достойно существовать, механически регистрируя своих «подданных», устанавливая для них повинности и пошлины и не превращая их в граждан, участвующих сознанием, волею, чувством и действием в создании единой, разумно-организованной жизни. ...Государство есть нечто от духа и нечто для души. Оно есть духовное единство людей, ибо в основе его лежит духовная связь, предназначенная для того, чтобы жить в душах и создавать в них мотивы для правильного внешнего поведения» [6; 84].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Основы конституционного права России. СПб., 2002. 320 с.
2. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 дек.
3. Монтескье Ш. О духе законов // Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. 800 с.
4. Орлова О.В. Соотношение политико-правовой активности личности и функционирования гражданского общества // Право и политика. 2006. № 12(84). С. 102-108.
5. Кабанов К. «Транспаренси интернэшнл» представила в Москве доклад «Барометр мировой коррупции» за 2007 год / Радио Свобода. URL: <http://www.svobodanews.ru/content/transcript/424909.html>.
6. Ильин И.А. Теория права и государства. М.: Зерцало, 2003. 398 с.