

СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Мальковец Н. В. (Новокузнецк, Россия)

Аннотация: *Местное самоуправление в Российской Федерации – молодой институт, о котором нельзя сказать, что он динамично развивается. Всего за несколько десятилетий этот уникальный уровень власти, который одновременно является институтом гражданского общества, прошел в нашей стране путь от надежды и оптимизма к разочарованию и отчуждению. В статье рассматриваются некоторые социальные последствия фактической деградации местного самоуправления, в том числе, по причинам, которые не позволяют сформироваться демократическим самоуправленческим традициям. Приведен перечень решений органов государственной власти регионального и федерального уровней, которые не способствуют развитию местной инициативы, направлены на встраивание местного уровня власти в государственную вертикаль, приводят к нежелательным социальным последствиям.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, реформа, социальный, последствия, партисипация, патернализм.*

SOCIAL CONSEQUENCES OF THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Malkovets N. V. (Novokuznetsk, Russia)

Abstract: *Local self-government in the Russian Federation is a young institution. And we cannot say that it is dynamically developing. In just a few decades, this unique level of authority, which is also an institution of civil society, has gone from hope and optimism to disappointment and alienation in our country. The article considers some social consequences of the actual degradation of local self-government, including for reasons that do not allow the formation of democratic self-government traditions. A list of decisions of state authorities at the regional and federal levels that do not contribute to the development of local initiative, are aimed at integrating the local level of government into the state vertical, and lead to undesirable social consequences is given.*

Keywords: *local self-government, reform, social, consequences, participations, paternalism.*

С конца 90-х годов в Новокузнецком филиале (институте) Кемеровского государственного университета осуществлялась подготовка кадров государственного и муниципального управления со специализацией, а затем – с профилем «муниципальное управление». Такой уникальный выбор был обусловлен тем, что Новокузнецк – крупный город, центр южнокузбасской агломерации, но не административный центр субъекта Российской Федерации. Здесь более востребованы кадры для органов местного самоуправления и институтов гражданского общества. В НФИ КемГУ даже была принята концепция гражданского образования студентов [4]. Научный руководитель и известный ученый в сфере муниципальной науки Роальд Бабун обеспечил направление качественным учебным и методическим материалом [1]. Выпускники были востребованы. Но вот недавно было объявлено, что институт отказывается от этой своей «идентичности» и переходит на профиль «государственное и муниципальное управление». Аргумент один: «Сейчас все государственное!».

Местное самоуправление – это достаточно молодое явление в России. Но оно уже имеет свою непростую историю. Начав свое развитие в 1995 году, после принятия первого федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», претерпело изменения в 2003 году, когда был принят новый закон с тем же наименованием, и продолжает реформироваться в сторону максимального встраивания в вертикаль власти. Надежды экспертов и муниципалов на скорое устойчивое развитие не оправдались.

Между тем, местное самоуправление, в соответствии с его нормативной формулировкой – это власть народа, которая осуществляется самостоятельно и (или) через органы местного самоуправления, под свою ответственность, с учетом исторических и иных местных традиций [7]. Разница между местным самоуправлением и местным государственным управлением – огромна. И это различие носит социальный характер, так как в первом случае человек является и субъектом, и объектом управления, а во втором – только объектом. И, если главная цель местного самоуправления – повышение качества жизни населения, то цель местного государственного управления, встроенного в

вертикаль государственной власти, может очень сильно отличаться. Даже если это государство провозглашает себя социально ориентированным, утрачиваются ресурсы самоорганизации, местные власти все более превращаются в исполнителей решений государственных органов и все менее зависят от граждан, за свою деятельность отчитываются не перед избравшим их населением, а перед тем, от кого зависит назначение на должность.

Мы уже можем ощутить некоторые социальные последствия.

Например, практически все муниципальные образования, в том числе крупные города, изменили свои организационные модели. Некоторые, например, Барнаул, сделали это несколько раз за последние 10–15 лет. Это касается прежде всего отказа (решением собственных представительных органов или в соответствии с законами субъектов Российской Федерации) от прямых всенародных выборов глав. Кое-где жители лишь спустя несколько лет осознали, что больше не имеют право голосовать за избрание мэра своего города. Да, законодательство предполагает несколько способов избрания высшего должностного лица местного самоуправления. Все решения, принимаемые по этому вопросу, – в рамках закона. Однако, демократия развивается вместе с демократическими традициями. Для формирования таких традиций требуется немалое время. При любой организационной модели все общественные структуры рано или поздно найдут способы взаимного влияния, но для этого нужно время. Если в городе десятки лет мэр избирался всенародно, то можно говорить о том, что некая традиция уже начала формироваться, люди начали понимать, какой глава им нужен, научились формулировать свои требования к кандидатуре на выборах. Но, когда правила резко меняются, фактически, без учета мнения граждан, в результате эти граждане испытывают лишь разочарование и отчуждение. В дальнейшем очень трудно вернуть доверие жителей. И, конечно, это не способствует укреплению чувства гордости и любви к своей малой родине. Тем более, что вернуться к прежней практике, оказывается, очень сложно.

В последние годы из реестра муниципальных образований исчезли сотни сельских и десятки городских поселений. Это произошло в результате преобразования муниципальных районов в муниципальные округа в ряде субъектов Российской Федерации (Кемеровская область, Московская область и др.). Здесь необходимо пояснить, что населенные пункты, конечно, никуда не исчезают, речь идет о том, что жители этих поселков, деревень,

сел, малых городов и т.д. отказываются от права иметь собственные органы местного самоуправления (депутатов, избранного главу и т.д.) в своем поселении. Органы местного самоуправления формируются только на уровне прежнего муниципального района, который приобретает статус муниципального округа. Во-первых, власть значительно удаляется от жителей. Во-вторых, далеко не все населенные пункты будут иметь своих представителей (депутатов) в этой власти. Третье – бывшие поселения теперь не имеют собственного бюджета, которым могли распоряжаться в рамках собственных полномочий, не смогут формировать собственные программы и стратегии развития. Еще один социальный результат связан с опасностью деградации человеческого потенциала на этих территориях. Все-таки, люди, которые были избраны главами, депутатами, составляли местную элиту, они вынуждены были вникать в проблемы своего муниципалитета, думать, рассуждать, выстраивать коммуникации с жителями, здесь жили их семьи, они имели определенный статус и старались соответствовать этому статусу, они непосредственно знали проблемы своей земли и использовали свой ресурс для решения этих проблем. Конечно, в сельских поселениях и малых городах местное самоуправление зачастую испытывает серьезные проблемы, связанные с отсутствием кадров, денег, полномочий, ресурсов, инициативы и т.д. Иногда поселения сталкивались с ситуацией, когда невозможно было сформировать депутатский корпус из-за отсутствия желающих или полным отсутствием средств в местном бюджете. Но можно ли решать эти проблемы ликвидацией местного самоуправления, вместо того, чтобы поддержать этот уровень власти организационно и материально? И каковы мотивы у граждан, прежде представлявших местные «элиты», остаться и далее жить в своем селе, поселке, малом городе? Потери могут иметь (и уже имеют) катастрофический характер. Сейчас на территории многих упраздненных муниципальных образований спешно создаются органы территориального общественного самоуправления (ТОС). Однако это совершенно не полноценная замена, так как ТОС не обладает властными полномочиями, ему не гарантирован государством бюджет и иные ресурсы. Кроме того, жители некоторых населенных пунктов за последние 20–30 лет испытали на себе неоднократные перемены статуса, размеров территории и границ муниципального образования, власть то приближалась территориально, то удалялась (например, города

Гурьевск и Салаир в Кемеровской области). Такая «чехарда» тоже не способствует формированию самоуправленческих традиций, появлению желания у граждан принимать участие в управлении.

Передача полномочий в сфере здравоохранения с уровня местного самоуправления на уровень субъектов Российской Федерации привела к ужасающим последствиям в отдаленных от центров территориях. Медицина перестала быть доступной. А у людей исчезла возможность высказать свое недовольство – слишком далеко те, от кого зависит качество этой услуги. Дело доходит до того, что органы местного самоуправления некоторых городов (например, Братск) обращаются к губернаторам и региональным министерствам с предложением о необходимости постоянного пребывания на территории муниципального образования представителя регионального министерства здравоохранения, наделенного полномочиями для решения вопросов, возникающих при оказании медицинской помощи в подведомственных министерству организациях.

Наконец, реализация национальных проектов в муниципальных образованиях. Это явление рассматривается многими аналитиками как управленческий прорыв. Национальные проекты реализуются на территориях муниципальных образований. Участие в реализации национальных проектов позволяет привлечь значительные денежные средства для нужд города, привлечь жителей к выбору объектов благоустройства и реконструкции. И жители охотно принимают участие в преобразовании дворов и общественных пространств [2]. Но на условиях и в порядке, определяемых на федеральном уровне. Например, в соответствии с этим порядком, жители голосуют за общественные пространства, которые необходимо благоустроить. Но вот в дальнейшем они чаще всего отстранены от принятия решений о том, как будет выглядеть это пространство, местная власть не проводит конкурсов на лучший проект, опыта осуществления общественного контроля за производством работ до сих пор очень мало. В итоге – масса нареканий. По информации социологической лаборатории АСДГ, 53 % опрошенных лабораторией руководителей муниципальных образований считают актуальными для их муниципального образования 7 и более проектов из 12 национальных проектов. Но фактически такое количество проектов реализуется только в 27 % муниципальных образований. Существенные проблемы, препятствующие этой деятельности – отсутствие собственных средств, необходимых для обеспечения финансирования, несовершенная

нормативная база, недостаточность методического и информационного обеспечения и др. [6]. Необходимость соблюдения требований, связанных с реализацией национальных проектов, приводит порой к большим потерям: при благоустройстве двора нельзя отреставрировать исторический фонтан, при реконструкции проспекта исчезает трамвайная линия (например, на проспекте Металлургов в городе Новокузнецке).

Здесь надо отметить, что муниципалитеты на протяжении многих лет не имеют возможности формировать бюджеты развития. И, если бы органы местного самоуправления вместе с жителями самостоятельно распоряжались теми средствами, которые в результате государственной налоговой и бюджетной политики оказались в распоряжении федерального уровня государственной власти, скорее всего, решения и приоритеты были бы совсем другими. Вместо еще одного парка – реконструкция аварийного детского сада; вместо очередного ремонта проезжей части – тротуар для пешеходов; вместо десятка скамеек – теплый школьный туалет или приспособления доступной среды и т. д.

Но есть и положительный момент. Таким положительным моментом является беспрецедентное развитие волонтерства и добровольчества на местном уровне. Особенно явно это проявилось в 2020 году, во время ограничений, связанных с пандемией. В этот период мы имеем огромное количество примеров объединения местных депутатов, муниципальных служащих с представителями общественности в рамках различных акций: по раздаче средств индивидуальной защиты, защитных костюмов, респираторов, продуктовых наборов, предметов первой необходимости людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию, находящимся в режиме самоизоляции и другим категориям граждан; оказанию моральной поддержки одиноко проживающим пенсионерам в период вынужденной самоизоляции; организации региональных телефонных звонков, бесед в режиме онлайн; акций «Подвези доктора», «Спасибо врачам!» и т. д.

Этот, выделенный нами положительный пример, свидетельствует о том, что сегодня в обществе возникло серьезное противоречие между патернализмом (ситуацией, когда люди во всем полагаются на государство и проявляют иждивенческие настроения) и партисипацией (желанием принимать участие в принятии решений, самим отвечать за то, что происходит в ближайшем окружении). Позиция патернализма соглашается с

государственной вертикалью, а партисипация требует самостоятельности и выделения круга дел, не зависящих от государства. Порой, даже организации, определившие своей миссией развитие местного самоуправления, не могут в полной мере настаивать на своей позиции [3, с. 10].

Настоящие тезисы сформулированы на основе наблюдения, большинство из них не могут быть обоснованы данными социологических исследований и выводами крупных научных школ. Нашей задачей в данной статье было высказать ряд опасений и угроз, связанных с причинами отсутствия энтузиазма, оптимизма и веры в светлое будущее у граждан нашей огромной и богатейшей страны, на время потерянной в ценностных ориентациях. Верификация каждого из высказанных нами тезисов – дело времени и потребности, сегодня они могут быть опровергнуты официальными социологическими структурами и во многом не соответствуют выводам официальных средств массовой информации. Мы хотели бы выразить надежду на развитие муниципальной науки [5, с.20], призванной изучать условия и технологии эффективной муниципальной политики, но и существование этой молодой научной отрасли также находится под угрозой по тем же самым причинам и с тем же коротким аргументом: «Сейчас все государственное!».

Литература

1. *Бабун Р. В.* Организация местного самоуправления: учебное пособие. 4-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2019. 280 с.
2. *Демчук Н. В.* Практики формирования общественных пространств как ответ на вызовы меняющегося общества. Актуальные вопросы современной науки: теоретические и практические аспекты // Сборник тезисов национальной конференции. Новокузнецк, 2018: НФИ КемГУ. С. 20–21.
3. Доклад «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления». URL: <http://okmo.news/event.php?43> (дата обращения: 08.06.2021).
4. *Мальковец Н. В.* Гражданское образование студентов вуза / под общ. Ред. Н. Э. Касаткиной. Кемерово; М.: Издательское объединение «Российские университеты»: Кузбассвузиздат. АСШТ, 2006. 227 с.

5. Мальковец Н. В. Российская муниципальная наука: проблемы становления. // Современные тенденции развития науки: сборник тезисов национальной конференции/ под общ. ред. С. О. Гаврилова и Д. М. Бородулина; Кемеровский государственный университет. Кемерово, 2018. С. 19–21.

6. Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России» (результаты опроса руководителей муниципальных образований, март-апрель 2020г.). Аналитическая записка. URL: https://www.asdg.ru/mo/issled/Monitoring_20.pdf (дата обращения: 08.06.2021).

7. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 08.05.2021).