

Е. С. Румянцева

### Проблемы активизации пожилого человека в функционировании органов местного самоуправления

В статье рассматривается процесс становления органов местного самоуправления, развитие законодательства и решение задач активизации пожилых людей. Выявляются проблемы и основные направления реформы местного самоуправления. Автор анализирует Федеральный закон № 131-ФЗ и обращает внимание на противоречия и недостатки реформы, ограничивающей возможности пожилых людей участвовать в работе органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, самоуправляемые территории, субъекты управления, народ, население, активность пожилых людей.

Е. S. Rumyantseva

### The Problem of Elderly People's Activation in the Functioning of the Local Authority

The process of the formation of the local authority, the legislation development and the elderly people's activation are considered in the article. The problem and the fundamental directions of the reform of the local authority are shown. The author analyses the federal law 131 (06.10.2003) and draws attention to the contradictions and defects of the reform which limits the possibilities of the participation of elderly people in the work of the local authority.

**Keywords:** local authority, self-governing territories, subject of management, people, population, elderly people's activity.

Процесс демократического развития страны, в котором закономерно разрешатся и проблемы активизации людей старшего поколения, – есть последовательное развитие составляющих гражданского общества. Из основных составляющих гражданского общества (частная собственность, свободы личности и др.) выделим местную власть – местное самоуправление. Это олицетворение права граждан на организацию публичной жизни в своем местном сообществе по собственному желанию и в соответствии с возможностями этого сообщества. Именно поэтому, действуя в рамках, определенных государством, оно не включено в систему органов государственной власти.

Местное самоуправление – самая сложно определяемая компонента гражданского общества.

90-е гг. стали для местного самоуправления России сложной и длинной дорогой становления. Это был путь находок и ошибок – но именно путь развития, улучшения управления в городах. Кроме того, в первой половине 90-х гг. муниципальные власти сумели создать профессиональное сообщество представителей публичной власти. Это сообщество обсуждало и выработывало философию и методологию российской публичной власти, методы сотрудничества местного са-

моуправления как с органами государственной власти, так и с собственным населением. Созданный в 1991 г. Союз российских городов был полноправным партнером федеральной власти в дискуссиях по развитию законодательства о местном самоуправлении, по бюджетным и прочим проблемам.

Во главе движения стали сильные инициативные личности – лучшие представители городских исполкомов конца 80-х гг. и новая волна 1990 г., пришедшая к управлению городами через депутатские корпуса. Администрация первого президента Российской Федерации вышла на прямой диалог и сотрудничество с муниципалами и на первых порах с пониманием относилась к вырабатываемой ими идеологии.

Проблемой местного самоуправления на указанном этапе стало то, что закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. не был реализован в России: многие муниципалитеты, особенно сельские, не получили ни прав, ни полномочий, ни финансов. Сошлемся на выступление советника президента РФ Сергея Самойлова в Совете Федерации 25 апреля 2006 г.: «До принятия 131-ФЗ мы имели только 21 субъект РФ, в

котором была выстроена конституционная модель местного самоуправления» [4].

В 2001 г. было решено провести работу по разделению предметов ведения и полномочий между федерацией, регионами и местным самоуправлением. Работа комиссии Д. Козака вылилась в реформу местного самоуправления – новый Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131, принятый в октябре 2003 г.

Ее авторы предлагали очень жестко регламентированную, детально прописанную систему, выражая уверенность, что только она позволит государству контролировать бюджеты и налоги. У муниципалов была своя правда: «У нас с вами разные понятия об “обеспеченном” муниципальном бюджете, и если сейчас муниципалитеты еле-еле сводят концы с концами за счет некоторой свободы маневра, то при системе целевых субвенций, дотаций, федеральном казначействе и прочих деталях самоуправление не выживет».

Таким образом, предполагалось, что 131-ФЗ, делящий полномочия, будет принят в пакете с поправками в Бюджетный и Налоговый кодексы. Но в 2004–2006 гг. последовал поток поправок именно в 131-ФЗ, уносящий из закона самую суть местного самоуправления.

Трехлетняя реформа – с переопределением границ, статусов, переписыванием уставов муниципальных образований, с колоссальными трудозатрами государственных и муниципальных чиновников – привела к тому, что города потеряли до половины своих бюджетов, а деревни «сели» на смету, утверждаемую, в лучшем случае, районами, а то и субъектами РФ [1].

Причина в том, что реформа пришлась на новые тенденции в совершенствовании российской государственности – выстраивание всех возможных властных вертикалей, сопровождавшееся обстоятельной работой по формированию общественного мнения. Существенное улучшение конъюнктуры на внешнем рынке, блестящая работа по формированию имиджевых характеристик второго президента РФ были использованы администрацией президента для формирования отношения к 90-м гг. как к «горьким годам российской истории», единственным содержанием которых было ухудшение материального и духовного состояния граждан.

Не забыли и местное самоуправление. Была развернута тотальная кампания по распространению мнения о силе и эффективности верти-

кально управляемого государства, об ошибочности предыдущего пути развития местного самоуправления, «вороватости» и несостоятельности местных властей, отсутствию у сильной, умной и эффективной государственной власти возможностей поправлять слабую, неправильно выбранную местную власть. Отдельные негативные явления в деятельности администраций и представительных органов муниципальных образований представлялись как системные.

Кампания увенчалась успехом. При этом и без того низкая явка избирателей на местные и региональные выборы не привлекает внимания ни власти, ни тех лиц, которых официальные СМИ именуют экспертами-политологами.

В ходе проектирования и реализации муниципальной реформы государство в лице администрации президента РФ и Федерального Собрания смогло остановить и без того сложно идущее развитие местного самоуправления. Оно поставило местные власти России в абсолютную зависимость от государственных чиновников, погасило инициативность муниципального сообщества, снизило экономическую эффективность местного самоуправления, создало механизмы, в том числе и законодательные, по недопущению избрания не согласованных с государственными чиновниками глав муниципальных образований и общему отлучению населения от отправления своих конституционных прав на местное самоуправление.

Прекращен открытый диалог государственной власти с муниципальным сообществом в лице ассоциаций муниципальных образований.

Еще в 2002–2003 гг. муниципальное сообщество представляло аналитические записки о реальном экономическом и финансовом положении муниципалитетов, пыталось оспорить нормы, вносимые в новый закон, предлагало свои формулировки.

Если в середине 90-х гг. органы местного самоуправления и граждане могли рассчитывать на судебную защиту своих прав хотя бы в Верховном суде, то сегодня эта возможность практически не реализуема. Зато Конституционный суд России принял в 2005 г. к рассмотрению 15 тыс. обращений.

Тем не менее, новый Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в РФ (от 06.10.03 № 131-ФЗ) страна усваивает. Самостоятельную трудность представляет текст закона. Так, в многословном, логически небезупречном тексте статей 1 и 2 сказа-

но, что местное самоуправление (МСУ) – это такой социально-экономический и политический уклад места, что его население имеет возможность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы, относящиеся к данному месту. К «местам» этот Закон относит, в частности, поселения. При этом слово «поселение» применяется в Законе не так, как в живом русском языке и географической науке (одним из предметов которой являются, как известно, места обитания людей). Поселение определяется Законом как один или несколько соседних населенных пунктов.

Энциклопедический словарь, изданный в 2001 г. издательством «Большая Российская энциклопедия», определяет поселение как населенный пункт, первичную единицу расселения людей (город, поселок, село и т. п.). Так же толкует данное слово Географический энциклопедический словарь (Советская энциклопедия, 1988), причем подчеркивается, что поселение обычно имеет собственное имя (топоним). В других словарях тоже ничто не располагает к тому, чтобы определять поселение как группу населенных пунктов.

Таким образом, в русском языке, народном и научном, поселение – это населенный пункт: город, поселок, село, станица, кишлак, аул, деревня, хутор и т. п. Не группа соседних населенных пунктов, как рекомендует понимать теперь это слово Закон, а только один пункт.

Муниципальное образование, в зависимости от ранга, можно называть округом, уездом, волостью, как это было у нас еще не так давно. Если не нравится, можно взять что-либо подходящее из других языков. В любом случае, творя одни нормы, нельзя нарушать другие. Сомнительно, чтобы хорошо юридически могло быть то, что плохо терминологически.

Во всяком управлении различаются объект (управляемое) и субъект (управляющее). Управление возможно при условии, что субъект располагает достаточной информацией об объекте. В нашем случае объект представляет собой реальную, необходимые сведения о которой можно получить, наблюдая население, сферу потребления и ресурсную базу потребления. Компоненты тесно связаны друг с другом, составляют единое целое, систему.

Вопросы местного значения в законе определены как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Перечисляются действия, необходимые для обеспечения

жизнедеятельности (131-ФЗ статьи 14–16): формирование и исполнение бюджета, установление местных налогов и сборов, распоряжение имуществом и многое другое, десятки разнородных действий. Но при этом не упомянуты некоторые, казалось бы, очевидно необходимые, по большому счету, основополагающие действия. Это разработка и осуществление программы развития территории. Тем самым Закон заставляет понимать местное самоуправление (хотели того законодатели или нет) как организацию населением процесса улучшения своей территории не по меркам желаемого будущего ее состояния, а по меркам ее состояния в настоящем и прошлом. Получается, что Закон предполагает скорее стихийную эволюцию, чем программно организованное системное развитие. Правда, планирование-программирование развития муниципального образования Закон допускает (131-ФЗ статья 17), но не включает это в обязательный перечень вопросов местного значения.

Однако местное самоуправление продолжает развиваться как один из наиболее органичных институтов современного общества. Ведь местное самоуправление – это лидеры, способные к поиску нестандартных решений ежедневно возникающих местных проблем в отсутствие бюджетов, инфраструктуры, кадров. Кроме того, это граждане, доверяющие своим лидерам, и потому посильно участвующие личными ресурсами в улучшении жизни своих городов и деревень. При этом наиболее граждански активной категорией граждан в России остаются люди старшего поколения.

Цели и движение к ним – главное, что делает жизнь человека и общества осмысленной, организованной и содержательной. Неизбывное томление российского духа по «национальной идее» – реакция общественного сознания на затянувшееся отсутствие общенациональной «целевой программы». Практикуемые у нас так называемые федеральные целевые программы не восполняют этот пробел: это программы преимущественно отраслевые (ведомственные), а если иногда и комплексные (в относительно широком диапазоне отраслей), то только региональные и локальные.

«Что является целью развития территории? Мыслимо некоторое множество эффективных целей – рационально организующих программу и достижимых в планируемые сроки. Важнейшая же из мыслимых естественных целей развития территории, население которой сознает себя наро-

дом (этносом) – вечное существование данного народа. Это самая высокая и в то же время самая практическая цель. Высокая потому, что с исчезновением народа уходит в небытие самое ценное, что создает народ, – национальная духовная культура. Практичная же потому, что все прочие цели, в том числе и самые приземленные, подчинены ей, увязаны с ней, гармонизированы с нею, благодаря чему сводится к минимуму вероятность появления неконструктивных, ложных и опасных целей. Но самое радикальное влияние данной цели на практику состоит в том, что она предполагает самосовершенствование народа» [2].

По Закону субъектом управления является население и создаваемые им органы МСУ. Население – носитель множества разнородных целей, сколь угодно широко расходящихся. Народ же – «неформальный» трудовой коллектив, занимающийся обустройством-развитием территории и обремененный ответственностью за ее состояние перед будущими поколениями. Цель у такого коллектива одна – улучшение территории и себя как ее части.

«Чтобы известить народ, достаточно избавить его от необходимости трудиться, предоставляя ему даром все, что нужно для удовлетворения потребностей» [3]. Напротив, чтобы укрепить народ, поднять его жизнеспособность, надо заинтересовать людей достигаемой перспективой гораздо более качественной жизни «на местах» за счет улучшения самих мест трудом самих же местных жителей, специально для этого организуемых. Перспектива радикального улучшения открывается для территории, нацеленной на бездотационное развитие. Это такое состояние территории, когда вложения капитала в программу развития дают доход, достаточный для уплаты налогов, погашения кредитов, предупреждения и компенсации убыли ресурсов, наращивания общественного производства до необходимого уровня и планируемого улучшения жизни. Очевидно, что разработать и осуществить такую программу где-либо на местах в нынешней России в общем случае чрезвычайно трудно. Нужна самомобилизация населения на подвижническую работу. Именно в такой работе востребованы лучшие личностные, гражданские и профессиональные качества участников, и превыше всего ценится пассионарность, соборность, организованность. Из всех категорий современного населения России к такой работе более всего способны представители старшего поколения. Во многом именно благодаря им народ «поневоле» со-

вершенствуется, обретает волю к лучшей жизни, способность быть хранителем территории, ее генеральным собственником, хозяином.

По Закону границы муниципального образования устанавливаются исходя из размеров территории и численности населения (13-ФЗ статья 11). Для непрограммируемого существования это главные критерии. Для программируемого же, особенно когда программа имеет целью бездотационное развитие, границы муниципального образования определяются имуществом территории: количеством и качеством природных и рукотворных ресурсов, их многообразием, производительными силами, имущественными отношениями, формами собственности и другими параметрами ресурсной базы.

Если качественный народ – главное достояние общества и государства, то интеллектуальная, политическая, властная и деловая элита нации должна вырабатывать и реализовывать адекватную программу развития страны – такую, которая создавала бы среду, максимально благоприятную для самосовершенствования народа. Институт местного самоуправления (МСУ) – важнейшая составляющая такой среды.

Наличие в нижних звеньях вертикали власти, на уровне МСУ, квалифицированной оппозиции по отношению к власти государственной – едва ли не основное условие существования гражданского общества [5]. В России такой оппозиции нет. И если появится, то при другом законе об общих принципах организации, исходящем из того, что только в программируемом, целенаправленном движении к бездотационному развитию может успешно решаться сверхзадача МСУ: самосовершенствование народа как субъекта развития, творца и хранителя культуры и цивилизации.

При каких условиях мог бы появиться такой закон?

Важное условие – наличие опыта создания и функционирования муниципальных образований, развивающихся по программам, направленным на освобождение от дотаций. Нарработку такого опыта в стране необходимо организовать. Это значит создать сеть специальных полигонов – модельных территорий бездотационного развития. Основное назначение таких территорий:

- ускоренное, экономичное и безопасное накопление и распространение опыта;
- информатизация междисциплинарных исследований, направленных на разработку теории и технологий бездотационного развития;

– демонстрация возможностей местного самоуправления как ведущего фактора качества жизни;

– демонстрация образцов ресурсосберегающего поведения населения и выгод от такого поведения;

– сохранение биологического и ландшафтного разнообразия; административное и экономическое обеспечение функционирования особо охраняемых территорий.

Такой правовой эксперимент мог бы осуществляться в рамках федеральной целевой программы совершенствования законодательной базы МСУ. Подобной программы пока нет.

Итак, новый федеральный закон о принципах организации местного самоуправления в РФ не ориентирует самоуправляемые территории на программно-организованное развитие. Этот нормативный правовой акт регулирует выживание, а не развитие. Но выжить, не развиваясь, невозможно. Что же делать теперь, когда Закон уже действует? Видимо, остается совершенствовать его, насколько это возможно, в региональных версиях и изучать проблему, набирать опыт на модельных территориях, чтобы как можно скорее сконструировать другой федеральный закон о местном самоуправлении

Таким образом, главная проблема для активизации пожилого человека в системе местного самоуправления – неверно понимаемые даже на законодательном уровне цели и задачи самого местного самоуправления, а также полное отсутствие взаимопонимания у самих законодателей, правовой нигилизм со стороны государственной власти. Российское муниципальное законодательство стало в последние годы лидером по числу вносимых в него изменений. С июня 2004 г. поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ вносились тридцать одним федеральным законом, серьезной коррекции подверглись 36 из 92 его статей (в том числе, даже 3 из 6 статей, внесенных в закон дополнительно). Однако многочисленные изменения Федерального закона № 131-ФЗ не привели к системной корректировке его концепции – вносились лишь точечные, казуальные правки, идеологически основанные на необходимости сохранения федеральной нормативно-правовой унификации. Таким образом, ответом на вызов стали изменения закона в том же концептуальном ключе – конкретные, столь же негибкие изменения. Таким образом, перво-

начальная концепция Закона не была сознательно ревизирована – она была стихийно размыта и искажена, что снизило качество правового регулирования.

Одной из ключевых проблем, которые сдерживают развитие местного самоуправления, является недостаточная включенность самих жителей в его осуществление. Однако, как показывают результаты полевых исследований, степень самоорганизации пожилых людей на местах, их личного участия в жизнеобеспечении территорий по стране географически неоднородна. Налицо очевидные точки роста такой активности, которые проявляются преимущественно на локальном уровне, часто имеют тенденции к развитию и позитивному включению в общегосударственный управленческий процесс (путем принятия на себя ответственности за отдельные участки жизненного пространства, что снимает с государства избыточные обязательства).

Граждане старшего поколения адекватно воспринимают ограниченность возможностей местного самоуправления ввиду недостатка финансовых ресурсов и властных рычагов и именно этим обосновывают свое неучастие в его осуществлении. Таким образом, побуждение пожилых людей к участию в местном самоуправлении во многом лежит в плоскости организационного и экономического укрепления местной власти. Действия в этом направлении – первое и главное условие развития прямой демократии на местах.

#### Библиографический список

1. Бабун, Р. Современные проблемы местного самоуправления [Текст] / Р. Бабун // Муниципальная власть. – 2008. – № 4. – С. 52.
2. Кожара, В. Л. Понятие ноосферного развития [Текст] / В. Л. Кожара // Ресурсы ноосферного движения : материалы Международной конференции. – М., 2004. – С. 31.
3. Кожара, В. Л. Местное самоуправление как средство укрепления народа [Текст] / В. Л. Кожара // Рыбинская среда. – 2005. – № 1(9). – С. 4.
4. Шапиро, Л. Вертикального самоуправления не бывает [Текст] / Л. Шапиро // Местное самоуправление. – 2006. – № 56. – С. 3.
5. Шеремет, К. Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] / К. Ф. Шеремет // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. – М., 1998. – С. 49.