

Баранец С.Н.

«Вправить» районное звено: об одном из возможных способов оптимизации территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации

Политический вызов и запрос на формирование нового дискурсивного поля в связи с проблематикой местного самоуправления и особенностей формирования и функционирования этого важного института современного российского общества заставляет переосмыслить многие ранее установившиеся подходы. Одной из основных теоретических и практических проблем становления системы муниципального управления и ее нормального функционирования является соответствие устройства муниципальной власти общим принципам административно-территориального устройства страны с учетом ее федеративной природы и специфики связности различных звеньев государственного механизма. Следование системному принципу организации управленческих взаимодействий и понимание важности соответствия устройства управляющей системы тому типу задач, которые она решает в упорядочении социальной реальности, дает возможность оценить значение адекватности каждого из звеньев их целевым приоритетам и функциональной роли. Представляется в этой связи актуальным исследование концептуальных проблем муниципального типа районной власти, впервые установленного в России нормами Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Концепция разграничения полномочий между уровнями власти в Российской Федерации в 2002–2003 гг. была обобщена т.н. «комиссией Козака» и стала предметом специального обсуждения на одном из заседаний Государственного совета. В процессе обсуждения философско-политических и философско-правовых предпосылок вопрос введения районного звена в систему российской муниципальной власти специально не ставился. Однако уже тогда у практиков муниципального управления и части исследователей возникало обоснованное сомнение в необходимости учреждения этой муниципальной инстанции. Автору настоящей статьи, в числе многих, представлялось правильным радикально сменить «глубину» проникновения государственного влияния на местные дела, доведя государство до уровня административного района (в советской терминологии), во многом сохранившего то влияние государства на обустройство жизни на местах, которыми располагали уезды в дореволюционной России. Но в то время в Администрации Президента РФ возобладало мнение о своеобразном социальном эксперименте, связанном с учреждением муниципальных районов в

качестве «полугосударственного» звена муниципальной системы, в котором воплощалось бы единство интересов региональной и местной власти.

Политическое значение этого, казалось бы, вполне компромиссного решения стало понятным к концу известного переходного периода. Имплементация норм 131-го федерального закона привела к утверждению приоритета «поселенческого принципа» местного самоуправления. В стране было до этого времени большое разнообразие форм и структур местных властей и муниципальных органов. Роль первичного звена муниципальной организации законодатель отдал органам муниципальной власти городских и сельских поселений, наряду с которым образовались (или преобразовались на основе уже существующих) городские округа, внутригородские территории в городах федерального значения и муниципальные районы. При этом «территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов»¹.

В условиях существования различных политических режимов, способов организации властных отношений в субъектах федерации реализация предназначения «районного звена» осуществлялась по-разному. Однако после вступления в силу закона №131-ФЗ выяснилось, что для большинства региональных руководителей понимание муниципального района как проводника государственного влияния и фактического «порученца» региональной власти гораздо более удобно и привычно, нежели восприятие района как представителя сообщества поселений. Под направляющим влиянием государственных «кураторов» муниципальных социально-политических процессов, а порой и в связи с разными обстоятельствами усилился процесс передачи полномочий от поселений в район. Одновременно обустроивались такие взаимоотношения региональной и субрегиональной (районной) власти, при которых они согласовывали свои действия в случаях, когда дело касалось проблемных городских и сельских поселений, и выступали зачастую единым фронтом против тех, кто пытался отстаивать собственные интересы и апеллировать при этом к конституционным нормам или принципам Европейской хартии местного самоуправления. У муниципалов поселенческого уровня складывалось устойчивое чувство, что их позиция в системе власти выглядит как подчиненная, не

¹ Актуальные вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации на момент вступления в силу в полном объеме Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 2008. С. 55.

самостоятельная, в то время как властные инстанции муниципального района распоряжаются существенными материальными ресурсами и действуют при поддержке, а иногда и попустительстве региональных властей, фактически интегрируются с ними, превращаясь в агентов государственного влияния.

Само по себе такое положение не должно было бы вызывать особых коллизий: очевидно, что «огосударствление» муниципальной власти на уровне районов предпочтительнее ее «приватизации» в угоду местным кланам и фамильным альянсам. Оказалось, однако, что это не так. Далеко не всякий руководитель сельского или городского поселения согласен с положением дел, когда его властные прерогативы ограничены обустройством комфортных условий для проживания местного населения, а сутью его как муниципального политика выступает умение разрешать вопросы в целях сносного функционирования коммунального хозяйства. Особенно это касается тех муниципалов, которые осознают свою политическую ответственность сначала перед доверившимися ему жителями, и только потом – перед вышестоящими начальниками. Даже частичная реализация принципа разделения властей на муниципальном уровне подтолкнула процессы появления среди муниципальных руководителей реальных политических фигур, обладающих высокими морально-деловыми качествами. Высказанный руководством России запрос на лидеров нового типа ставит проблему созидания соответствующей среды. Это означает, в свою очередь, актуализацию размышлений о связи территориальных основ муниципальной власти и конфигураций силовых полей политического влияния.

Если не настаивать на пересмотре концептуальных основ современного этапа реформирования местного самоуправления в Российской Федерации, то нужно признать, что на избранном направлении, связанном с утверждением поселенческой модели, которая опиралась бы на разнообразные формы непосредственной местной демократии и территориальное общественное самоуправление, и лишь по особой необходимости обращалась к такой форме консолидации общих интересов, как муниципальный район, возникает немало препятствий, в том числе правового и институционального характера. Одно из них заключается в обнаружившейся неопределенности существования районного типа муниципальной власти, которая не вполне справляется с ролью посредника и координатора действий муниципальных образований поселенческого типа, но располагает в качестве готового субъекта проведения на территории своей административной юрисдикции государственным интересом и влиянием. Речь не идет, разумеется, о том, что этот уровень власти

(назовем его субрегиональным) как-то по-особому неоснователен или неэффективен. Но сомнение в его муниципальной типовой принадлежности присутствует в концептуальном поле размышлений о местной власти в России. С трудом воспринимается тезис о том, что район (привычно – с прилагательным «административный») каким-то образом может быть муниципальным и при этом включать в себя образования поселенческого типа. Если район как уровень власти думает о своей территории социетально², то он вынужден учитывать фактически образующие его муниципальные образования городских и сельских поселений в качестве субъектов, объектов и обстоятельств собственной деятельности. В субъектном качестве субрайонные муниципальные образования предстают тогда, когда их интересы район нарушает или хотя бы задевает: не выделяет земли при договоренности поселения с инвесторами или не утверждает бюджетные ресурсы на программы капитального строительства. Пользуясь своим политическим влиянием, районная исполнительная власть может сдерживать развитие субъектных качеств и активности входящих в него поселений, в то время как районный представительный орган и лично глава муниципального района могут отстаивать интересы поселений в пику позиции районной администрации. Такого рода конфликтогенные факторы составляют практически ежедневный повод для беспокойства и высших должностных лиц российских регионов, и «кураторов» муниципальных дел в органах региональной исполнительной и представительной власти. Несмотря на привычку «выносить за скобки» политическую составляющую в развитии местной власти и органов муниципального управления, многие региональные деятели приходят к пониманию того, что «снисходительное» отношение к местным лидерам и их политическому потенциалу необходимо, по меньшей мере, пересматривать, а по большому счету – кардинально менять.

Следовательно, речь может идти не более и не менее, как о разработке новой версии политической философии, обосновывающей возможность реформирования муниципальной системы России на базе существующего законодательства и с учетом открывшихся в ходе муниципального строительства обстоятельств. Попытка разобраться в этом вопросе, предпринятая автором на основе обобщения собственного опыта включенного и участвующего наблюдения³, оказалась созвучной моменту. идея

² То есть берет «выгороженную» для него территорию как целое, как некий «народно-хозяйственный комплекс».

³ См.: Баранец С.Н. Районный масштаб: зона реформ (философско-социологические этюды). Серия «Библиотека местного самоуправления». Вып. 64. М., 2008. URL: <http://www.mpsf.org/files/books/bms1463.pdf> (10.04.2012).

неадекватности статуса муниципальных районов их действительному положению в социально-политической структуре российских регионов в радикальной форме обоснована в исследовании С. Кордонского и «Центра прикладных исследований местного самоуправления»⁴. А в «мягком» варианте она была представлена в итоговом документе соответствующей группы по разработке «Стратегии-2020» под руководством В. Глазычева и И. Стародубовской⁵.

Доктринальные философско-политические рассуждения о путях реформирования местного самоуправления трактуются в качестве институциональной формы территориальной демократии субрегионального уровня с собственным набором компетенций и достаточными ресурсами для осуществления полномочий по обеспечению условий нормального существования и деятельности населения. Необходимо отметить, что эти разговоры подчас запутываются в том, что многие авторы называют «системными противоречиями»⁶. Реализация «двухуровневой» схемы организации муниципальной власти наталкивается на неразрешимые проблемы. Правовые конструкции 131-го ФЗ допускают наличие зазора между требованиями закона и повседневностью общественной практики. Она не только не укладывается в нормативные требования, но и закономерным и естественным образом нарушает балансы нормы формального права и права повседневности на ненормированность и ненормативность. Последние, надо заметить, как раз и являются квинтэссенцией всякого подлинного самоуправления. Однако принятие такой трактовки местной власти не может быть терпимо с точки зрения действующего формального законодательства. И это означало бы для многих потворство анархическому элементу и склонности к самоуправству, встроенному в любую натурную модель местной власти. Неумение выстраивать систему открытых политических коммуникаций и преодолевать свои – пусть нередко и обоснованные – антипатии по отношению к местным деятелям и доморощенным политикам, дополняемые неверно трактуемой «политкорректностью» в обустройстве отношений между выразителями государственных и «местных» интересов, имели вполне ожидаемые последствия. Такие формы общения привели к гипертрофированному развитию института «рекомендаций». Авторы таких «властных

4 Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. М., 2009. С.130–131.

5 См.: Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика. На 1 июля 2011 г. URL: http://strategy2020.rian.ru/g12_docs/ (12.05.2012).

6 Интересный анализ системных противоречий реформирования местного самоуправления в России представлен в работе А. Васецкого «Роль системных конфликтов в становлении современной политической системы России» (СПб., 2006).

рекомендаций» обычно не сомневаются в том, что они будут восприняты именно как директивные указания, а вопроса о возможном превышении полномочий и злоупотреблении правом у них обычно не возникает. Формальное и буквалистское следование означенным рекомендациям со стороны органов власти на местах означает для региональной власти демонстрацию лояльности, сомнение же в их правомерности и целесообразности воспринимается подчас как покушение на сами устои регионального политического режима. Санкции следуют незамедлительно, и после «демонстрации силы» мало кому из муниципальных руководителей на уровне поселений приходит в голову критически переосмыслить региональные инициативы, ориентируясь на собственные интересы поселений. Приходится констатировать, что конформизм и демонстрация политической благонадежности гораздо быстрее конвертируются в финансовые и иные ресурсы, чем в самостоятельное и ответственное решение вопросов местного значения. В результате романтическое желание видеть местную власть как прообраз самоуправления граждан собственными силами без оглядки на государство и его институты выветривается тем быстрее, чем скорее муниципальный руководитель или чиновник осознают разнонаправленность векторов деятельности районной и поселенческой муниципальной власти.

По-видимому, неслучайно правовая конструкция «муниципальный район» в рамках 131-го ФЗ при его внедрении в общественную практику сталкивается с определенными трудностями. Возникает вопрос: что именно можно и нужно изменить, чтобы правовые нормы, заложенные в действующий рамочный закон о местном самоуправлении стали не только идеальным ориентиром для творцов муниципальной реальности, но и действующим механизмом регулирования данной сферы общественных отношений? Как нужно провести в жизнь эти изменения, чтобы они не нарушали трудно достигаемый баланс местного и государственного интересов и в то же время приводили к реальным результатам, в осуществлении повседневной, но политически мотивированной деятельности людей? Можно ли надеяться на то, что такая гармонизация на основе равенства и субсидиарности (разумно разделенной ответственности за осуществление компетенций) достижима не как исключение из правила, а хотя бы в виде разового совпадения ориентиров действия различных политических субъектов? Разумные ответы на эти вопросы могут служить если не основой, то оправданием российских муниципальных реформ, которые, на мой взгляд, не могут отныне осуществляться иначе, как в процессе реализации открыто объявленных общественных и политических целей, преломленных в виде тактических

задач. Одной из них, как представляется, сегодня является перестройка того уровня власти, который ассоциируется в историческом контексте и в современной ситуации с административным районом.

На необходимость такой реорганизации указывают и теоретики, и практики в области местного самоуправления. Для них становится очевидной институциональная двусмысленность районного типа («уровня») муниципальных образований, однако далеко не все разделяют мысль о необходимости срочного и полного упразднения районного звена муниципальной власти.

Думается, что при трансформации районного звена в территорию мирного сосуществования государственных региональных и местных субрегиональных интересов, в зону преимущественно совместных (пересекающихся, интерференционных) компетенций необходимо иметь в виду несколько обстоятельств.

Во-первых, реорганизация не должна быть огульной, «веерной» кампанией, или выглядеть как реакция государственной власти, вызванная чрезвычайными или иными обстоятельствами «вне нормы». Однако поводом для трансформации районного звена вполне могут быть сами конфликтные, чрезвычайные и иные выходящие за рамки рутины обстоятельства.

Во-вторых, изменения должны быть согласованы со стратегией развития конкретного субъекта Российской Федерации, выстроенной с учетом, помимо всего прочего, так называемой «муниципальной составляющей». Даже беглое изучение материалов на официальных интернет-страницах Минрегиона и Минэкономразвития, показывает, насколько разработка программ территориального развития регионов и до сей поры «свободна» от этого важнейшего звена региональной политики. По уже сложившейся традиции данный компонент является в предлагаемых стратегиях регионального развития своеобразной «табуированной фигурой». Это никоим образом не может приветствоваться, поскольку не только портит имидж региональной государственной власти, но и вступает в противоречие с требованиями федерального законодательства. Политические же эффекты негативного характера при таком подходе к вопросам регионального планирования имеют тенденцию к накоплению и «выстреливают» зачастую в самый неподходящий для авторитета власти момент.

В-третьих, модернизационный ход должен быть организован и воплощен как естественное продолжение принятого руководством страны генерального курса на повышение качества жизни и создание комфортных условий для осуществления жизнедеятельности в целях самореализации человека. Тщательно выверенный набор

минимально необходимых воздействий порой эффективнее масштабных, но плохо поддающихся административно-управленческому влиянию акций и кампаний. Чтобы нечто вошло в привычку, требуется долгое время, но если она жизненно необходима, то усваивается мгновенно и как бы сама собой. Создать условия для имплементации таких «привычек» – значит достичь важного показателя зрелости государственной власти и управления.

Как указывалось выше, в российском социуме есть частичное понимание необходимости скорректировать общественную и властную позиции по отношению к районному звену административного управления: оптимальным способом укрепления государственного влияния на дела местных сообществ представляется его «государствление». В особенности это касается профилактики и исправлении нарушений прав граждан на местное самоуправление. В качестве одной из переходных мер предлагается создать и укрепить районный уровень государственной власти. Он не подменял бы собой нынешнюю «муниципальную» власть районного звена, но постоянно «нависал» бы над ней напоминанием о государственном интересе, государственных и морально-политическом долге, а при необходимости активно осуществлял бы защиту и отстаивание этого интереса разрешенными законом средствами. Такое положение дел не отменяло бы ни прав граждан на местное самоуправление, ни прав сообществ на реализацию своего гражданского интереса как одного из воплощений местной власти, но позволяло бы напоминать потенциальным нарушителям о праве государства принуждать к исполнению закона.

Оставляя финансово-экономические проблемы несообразности районного звена как административного субститута специалистам, отмечу, что нынешние бюджетные отношения позволяют безболезненно исключить районное финансовое звено или, по крайней мере, минимизировать его участие в межбюджетных связях на территории субъекта Федерации. При казначейском осуществлении расчетов между уровнями и типами учреждений схема движения финансовых средств предполагает возможность прямого сообщения между расчетными звеньями. В этом плане оптимизация районного финансового узла может дать относительный выигрыш. Чтобы сохранить минимум государственного участия в финансовых делах поселений районное финансовое звено может обеспечивать отладку бюджетных отношений между различными муниципальными образованиями. Однако требуется существенно усилить контроль за исполнением муниципального бюджета, для чего необходимо укрепить и законодательно, и политически контрольные органы поселений,

одновременно усиливая. Основа для такого поворота заложена принятием в 2010 г. федерального закона о муниципальных контрольных органах. Они вполне в состоянии осуществлять внутренний финансовый аудит муниципальных дел, но при этом не лишены возможности воспользоваться правом делегирования функции внешнего аудита своего бюджетного процесса контрольным органам муниципального (пока еще) района.

Таким образом, на сегодняшний день ряд проблем во взаимоотношениях между различными типами муниципальных властей предстают как проблемы взаимоотношений между уровнями власти, что политически кажется не слишком существенным, однако формально противоречит требованиям 131-го ФЗ. При этом районные власти, даже в том случае, когда не обладают ни собственным подвластным населением, ни собственной территорией (хотя бы в виде межселенных территорий), ставят себя в патронатную, а то и во властно-распорядительную позицию по отношению к поселенческому звену. Это могло быть оправдано как временное положение дел, свойственное для этапа становления поселенческой модели устройства местной власти на территории того или иного субъекта (например, в Ленинградской области). Однако фактическое желание многих муниципальных образований поселенческого типа передать большую часть своих полномочий районной исполнительной власти свидетельствует о том, что отношения субординации и подчинения между районным звеном и поселениями многими воспринимается как естественные и, следовательно, оправданные. Это в корне противоречит самой идее самостоятельной и саморегулируемой местной власти, духу Европейской хартии местного самоуправления. А в контексте вековых российских привычек, даже с учетом советского опыта такая ситуация не только приводит к архаизации общественных отношений, но и закрепляет опасную тенденцию к социальному иждивенчеству, политической сервильности самостоятельных носителей властных полномочий, и, помимо прочего, к потребительскому отношению к государству со стороны основной части населения. Вряд ли такой сценарий является оптимальным для нынешнего руководства страны. И свидетельством того, что сложившиеся подходы к пониманию политического потенциала местной власти будут пересматриваться, является предвыборная позиция В.В. Путина, обозначенная им в известной программной статье о тенденциях демократизации России⁷.

⁷ Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. №20/П (4805). 06.02.2012. Необходимо отметить, что тема местного самоуправления, концептуально очерченная в указанной публикации,

Преобразованием районного звена в элемент структуры государственной власти выправляется та несообразность, которая возникла и укрепляется при формальной реализации требований 131-го ФЗ, унифицировавших устройство системы муниципальных образований и органов местной власти. Сильной стороной советской, а до нее самодержавной российской власти было представительство интересов государства на всякой минимально населенной и освоенной территории страны. Иными словами, в любом территориально организованном сообществе обнаруживался коллективный или индивидуальный «медиатор», субъект проведения и защиты и общегосударственного интереса. Это касалось и городской, и сельской местности. Однако по логике общественного устройства в городах этот принцип проводить проще, чем в деревнях. Сельская Россия всегда была предметом особой заботы власти, поскольку реализация государственных приоритетов должна была всегда учитывать специфику общинного духа (укреплению которого, кстати сказать, весьма способствовала позиция Русской православной церкви, утверждавшей среди паствы «соборный дух»). В идеальном для государственного управления варианте структура территориально-административного устройства совпадает со структурой власти. Отказ от этого принципа, конечно, стимулирует региональную и местную инициативу на предмет ухода от государственного контроля и влияния. Но такое развитие событий в конечном итоге способно подорвать сами основы и унитарного, и федеративного (союзного) государственного устройства⁸.

Динамическая смена объективных тенденций к централизации и децентрализации позволяет находить оптимальную субъективную манеру государственного сосуществования различных уровней и типов власти, совмещая иерархические, сетевые и иные механизмы удержания социума в некоем живом единстве. Когда эта соразмерность методов и форм воздействия оказывается нарушенной, через общественное звено происходит канализация деструктивного потенциала и укрепляется конструктивное начало социального бытования. Умелое балансирование на этой грани является важным проявлением научных знаний об

далеко не так широко прокомментирована в средствах массовой информации, как, к примеру, проблемы возврата к механизмам прямой выборности губернаторов или снижения количества подписей в пользу потенциального кандидата в Президенты Российской Федерации, хотя на деле является для развития демократии в России гораздо более значимой.

⁸ Сложности и проблемы становления «демократии участия» на опыте европейских стран емко представлены в статье Х. Вольманна «Тенденции развития местной демократии в четырех европейских странах». См. подробнее: Местное самоуправление в современной России: состояние и тенденции / Под ред. Э. Маркварта, Е. Шугриной и М. Якутовой. М., 2011. С.252–263.

искусстве государственного управления. В обозримом будущем российское местное самоуправление в создаваемой модели вряд ли сможет поставить под угрозу суверенитет, территориальную целостность и государственную безопасность Российской Федерации. Однако поселенческая модель является изначально полигоном для отработки способов противостояния государственной бюрократии. И неважно, учреждается она с согласия самого населения, в его стихийном порыве, или является результатом управленческого (политического?) конструирования. В общеисторической тенденции государство парадоксальным образом изживает себя посредством укрепления собственных институтов, а его монополия на власть преодолевается заинтересованным общественным участием в его делах. Государственными делами вполне способна управлять домохозяйка («кухарка»), но только не всякая и не в любой момент, а соответствующим образом подготовленная и воспитанная, в том числе и практикой личного сопротивления произволу со стороны властей. Разумеется, в рефлексивном зазоре между государственной идеей и государственной волей всегда найдется оправдание самодеятельному, самодостаточному, самозарождающемуся и саморегулируемому управлению, равно как и таким вещам, как самовластие и самоуправство. Исследование этих проявлений человеческой природы всегда актуально. Обновление методов анализа муниципального измерения социальной реальности должно соответствовать сложности траектории развития объекта.

Изучение зарубежного опыта местного самоуправления базируется на традиционном дихотомическом различии англосаксонской и континентальной модели⁹, что, на мой взгляд, недостаточно отражает реальную картину в разных странах. Необходимы более тонкие и, главное, содержательно отъюстированные инструменты для теоретического вычленения и осмысления граней «текущей повседневности» (З. Бауман). С другой стороны, надо иметь в виду, что кажущаяся простота и «естественность» устройства соседских, полисных и иных общин и привязанных к ним комплексов общественных отношений долгое время вообще не позволяли многим исследователям увидеть местное самоуправление как проблему.

К сожалению, общей мировой статистики, выражающей специфику положения в системе органов местного самоуправления районного звена и его зарубежных аналогов, обнаружить не удалось. Однако общей тенденцией является понимание за рубежом того обстоятельства, что административно-территориальное устройство

⁹ Из недавних опытов размышления на этот предмет стоит упомянуть работы А. Акмаловой, Р. Бабуна, Л. Болтенковой и ряда авторов, исследующих конституционно-правовые проблемы становления муниципальной власти в России в сравнении с зарубежным опытом.

является функцией, производной от общественной структуры и политического режима, а отнюдь не наоборот. Объективно это, вероятно, означает, что выбор функциональной роли районного звена как сферы совместной компетенции государственной и местной власти (мера огосударствления и разгосударствления всегда конкретна) зависит от установок руководства страны. Оно учитывает факт присутствия в политическом поле интересов первичных местных сообществ, а также их объединений. Сохранение управляемости людей и ресурсов требует постоянной отладки процессов администрирования. Управление порою по нужде осуществляется «в ручном режиме» с учетом индивидуальных обстоятельств, мотивов и характеров действующих лиц. Очертить границы компетенции властных структур без пересечения и наложения друг на друга крайне сложно, да и не нужно: главное видится в том, чтобы не оставалось мест, ресурсов и субъектов, не подлежащих ничьей зоне ответственности. Однако такая тотальность ответственности не всегда уместна как проявление прерогатив и далеко не всегда достижима. Самоорганизация социума по природе своей контекстуальна, и типовые образцы ее эффективности, а тем более «технологические карты» для оптимизации этих процессов по-прежнему в большом дефиците.

В связи с этим необходимо внимательнее изучить опыт взаимодействия государственной и муниципальной власти в городах федерального значения¹⁰. Для них закон всегда писан немного по-другому, и потому опыт отклоняющегося развития общих тенденций всегда имеет максимальную ценность. Города федерального значения, обладающие собственными правами по организации местного самоуправления на своей территории, распорядились ими в интересах государственной власти. С этим можно спорить, но ничьи права в данном случае ущемлены не были. Полисная организация самоуправления изначально ориентирована на восприятие города как единого, упорядоченного целого. Он тем и отличается от сельской местности, что принцип единства в многообразии на территории, искусно отграниченной от полустественной среды обитания крестьянина и пейзажного образа жизни с присущими ему «свинцовыми мерзостями деревенской жизни», осуществлялся как неотъемлемое право «общины свободных» от эксплуатации и вассально-клиенталистских отношений. Нынешние времена много изменили, в том числе и в восприятии предназначения города как лидера развития и инноватики. Поэтому оправданы усилия тех, кто упорно продолжает размышлять о городе как о «большой

¹⁰ См.: *Васецкий А., Шубина Н.* Проблемы развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге / Науч. ред. А.Л. Кириллов. СПб., 2008; *Горный М.* Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть III. Местная власть в Санкт-Петербурге. Учебное пособие. СПб., 2011 и др.

деревне» или «каменных джунглях». Такой подход не позволяет забыть о местных сообществах как потенциальных политических субъектах внутри городской социально-политической среды.

Трудно себе представить ближайшее будущее больших городов иначе, как посредством укрепления агломерационных ансамблей. На мой взгляд, было бы неразумно противопоставлять центростремительную и центробежную тенденции в развитии урбанизированных площадок, ибо привычка к бытию в городской среде, однажды возникнув, с трудом поддается изживанию. Представляется более целесообразным изыскать разные методы осваивающей трансформации, с которыми город подступает в окружающей его среде. Необходимо сделать это движение более экологичным (точнее по-английски – *sustainable*, то есть соизмеряющим свое воздействие на среду с влиянием среды на него). Инструментом такого «выравнивания краев» сегодня вполне могут стать связи муниципальных образований, расположенных на границах субъектов, но устанавливающих систему взаимодействий как между приграничными зонами расположенных территорий Российской Федерации. Делая эти границы проницаемыми для обмена ресурсами, можно было бы ожидать в обозримом будущем смены атмосферы взаимного недоверия в бизнесе и повседневных практиках человеческих отношений на объединяющее (кооперативное) сотрудничество. Примером может служить непростая и продолжающаяся истории «врастания» друг в друга Ленинградской области и Санкт-Петербурга.

Нужно обратить внимание еще на один аспект рассматриваемой темы. Весьма актуальный вопрос определения государственных и муниципальных услуг для населения и проблема внедрения для их оказания многофункциональных центров (МФЦ) заключается, помимо всего прочего, и в том, чтобы системно упорядочить межведомственный документооборот на всех стадиях подготовки, принятия, реализации и контроля властно-управленческих решений, которые воспринимаются гражданами в конечном счете как услуги. Это необходимо для того, чтобы выделить в действиях власти те сферы, которые поддаются алгоритмизации и таким образом позволяют исключить влияние человеческого фактора на этот процесс. Но надо иметь в виду, что автоматизация управления социальными процессами имеет свою специфику, в отличие механизации производства, распределения и обмена товаров. Элиминировать из услуги товарную составляющую как раз и означает вывести ее за пределы политико-властных отношений. А без осуществления такой процедуры об алгоритмизации процесса администрирования можно только мечтать. В связи с этим

именно на уровне района возможно первичное внедрение МФЦ. На их основе и при их участии можно тщательно исследовать регламентацию и «виртуализацию» услуг, которые способны предоставить населению органы муниципального управления поселений.

Более современного пути укрепления властных прерогатив муниципальных управляющих звеньев и должностных лиц, возможно, не существует. Функционально власть предназначена для генерации волевого импульса при принятии управленческих решений, а этот процесс подлежит алгоритмизации лишь отчасти, и именно в том, что касается документирования. Документ вне формализованных процедур согласования имеет минимальный политический смысл, даже если ему приписывается директивный характер. Однако регламенты оказания услуг для удовлетворения повседневных потребностей населения всего лишь освобождают от рутины делопроизводства, что далеко не напрямую связано с повышением качества принимаемых решений и их реализации. Особенно трудно такая бюрократическая машина уживается с дискреционным стилем властного повеления.

В российских условиях развитие государственных и муниципальных услуг, в том числе и посредством МФЦ, может выступать только подспорьем, но никак не основным способом увеличения эффективности исполнения полномочий и функций. Деперсонализация властно-управленческого контекста в российском народном сознании воспринимается, скорее, негативно. На уровне местных сообществ, основанных более на договоренностях, нежели на точном исполнении закона, удобство технических процедур при оказании некоторых муниципальных услуг связано с исключением общения человека с представителем власти, что зачастую и вовсе воспринимается населением как проявление бюрократизма и невнимания к его нуждам и заботам. Апелляция к конкретному человеку и его волевому поведению пока гораздо привычнее, чем электронные способы общения с властью. Это обстоятельство важно иметь в виду при «электронизации» административно-модерновационных процедур.

Для представленного преобразования и укрепления районного звена нет нужды менять действующее законодательство в сфере местного самоуправления. Пространство 131-го федерального закона в этой области достаточно неопределенно в плане толкования и применения. Принятие новой редакции ФЗ-№131 с исключением районного муниципального звена и учреждением на ее месте государственных институций было бы, вероятно, полезным. Однако новая роль районной власти может быть реализована и без таких радикальных законодательных подвижек. Способы

«вправить» районное звено могут быть разработаны и предложены после тщательного научного обследования. Такой специальный анализ базируется на выверенной и принятой в качестве предмета общей региональной концепции социально-экономического развития, ориентированной на локальную нужду, но учитывающей страновую и глобальную перспективу.

Подведем итоги. Политическое значение реформирования института районной власти (выбор субъекта государственной политики в муниципальной среде) становится в повестку для нынешнего этапа муниципальной реформы. Несмотря на то, что укрепление государственного влияния рассматривается некоторыми экспертами как нарушение принципов чистоты муниципальной теории, надо признать, что либерально-демократический вариант разгосударствления общественной жизни потерпела фиаско, так же, как и идея тотального огосударствления социума. Это крайности, которые достойны друг друга. Демократические стандарты, о которых принято рассуждать как о главном этапе дальнейшей оптимизации общественного устройства, могут быть универсальными не более, чем универсальны общие законы. Последние действуют на людей и осознаются людьми именно через исключения (девиации). Бездумное использование механических, биологических и иных натуралистических аналогий для объяснения общественных явлений и процессов разрушает научное отношение к их пониманию, но не менее вредным для получения истинного знания о социальной реальности оказывается следование сциентистским моделям. В политической практике дозированное применение всего познавательного потенциала познания оказывается оправданным только вниманием к интересам большинства людей, живущих в обществе и желающих быть свободными в нем и посредством него. А это значит, что любое движение по пути социального прогресса уживается с потерями в чем-то таком, о чем в своем актуальном состоянии, а тем более на пике успеха люди предпочитают не думать. Соразмерность общественных притязаний с приобретениями на пути освоения (одомашнивания) и культурным присвоением данного природой, конечно, не гарантирует успех, но, скорее, этот баланс является необходимым условием перманентных поисков новизны, из которых рождаются цивилизационные подвижки. Освоение природных ресурсов и использование технических/технологических достижений предполагают не разрушение государственного механизма, а умение с ним обращаться. Школой для воспитания таких умений может и должен стать институт местного самоуправления в его муниципальных формах – при условии, что его

ограниченная годность согласования персональных и публичных интересов осознается и ее создателями, и ее «супервайзерами».

Список литературы:

1. Актуальные вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации на момент вступления в силу в полном объеме Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 2008.
2. Акмалова А.А. Модели местного самоуправления. М., 2001.
3. Бабун Р.В. Местное самоуправление и муниципальное управление: современные проблемы. Обнинск, 2010.
4. Баранец С.Н. Районный масштаб: зона реформ (философско-социологические этюды). Серия «Библиотека местного самоуправления». Вып. 64. М., 2008. URL: <http://www.mpsf.org/files/books/bms1463.pdf> (10.04.2012).
6. Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. М., 2004.
7. Васецкий А. А. Роль системных конфликтов в становлении современной политической системы России. СПб., 2006.
8. Васецкий А. А., Шубина Н. В. Проблемы развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге. СПб., 2008.
9. Голубева Т.Г. Местное самоуправление в Российской Федерации: инновации в теории и в практической реализации (политологический анализ). Ростов н/Д., 2010.
10. Местное самоуправление в современной России: состояние и тенденции. Сб. статей / Под ред. Э. Маркварта, Е. Шугриной и М. Якутовой. М., 2011.
11. Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. М., 2009.
12. Настольная книга для муниципальных политиков / Под ред. Е.С. Шугриной, В.А. Сивицкого. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009.