

Возможности использования форм «разнообразной (многообразной) демократии» в условиях современной России: конституционные принципы и политическая реальность

Вульфович Ревекка Михайловна

доктор наук, профессор Северо-Западного института управления РАНХиГС, Санкт-Петербург, Российская Федерация

АННОТАЦИЯ

В XXI столетии место и роль различных общественных институтов существенно меняется. Самостоятельный и самодостаточный человек во все большей степени становится политическим актором, требует расширения своего права на участие не просто в общественной деятельности, а конкретно в принятии наиболее важных затрагивающих его решений. В связи с этим, а также в условиях активной информатизации и цифровизации всех процессов происходит стремительное увеличение объема индивидуальных действий и повышение роли индивидуальной рациональности, что может иметь как позитивные, так и негативные последствия.

Местное самоуправление как институт, максимально приближенный гражданам и способный лучше канализировать их потребности, также находится в процессе трансформации. В России вышеописанные процессы протекают в более сложном и противоречивом политическом и правовом контексте, что требует особого внимания ко всем решениям, принимаемым по вопросам местного самоуправления. Особенно остро проблемы местного самоуправления проявляются в связи со слабым пониманием в обществе роли и места этого уровня власти в обеспечении оптимального единообразного качества жизни на территории муниципальных образований. Прочной, хотя и не лишенной противоречий, опорой местного самоуправления в нашей стране в настоящее время служит Конституция РФ.

Новые тенденции развития местного самоуправления в системах с более длительной историей проявляются в различных формах, получивших в актуальных исследованиях название «разнообразная» (многообразная) демократия. Ее значение для развития местной демократии в целом в ближайшем будущем может стать решающим.

Ключевые слова: политический актор, участие, политическое решение, индивидуальная рациональность, трансформация, опора, Конституция, разнообразная демократия

Use Possibilities of “Diverse Democracy” Forms under Modern Russia Conditions: Constitutional Principles and Political Reality

Revekka M. Vulfovich

Doctor of Science, Professor, the North-West Institute for Management — branch of RANEPA, Sankt Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT

In the 21st century the place and role of different social institutions changes essential. An independent and self-sufficient person becomes in a greater measure a political actor and demands the participation right enlargement not only in public activities but in the decision making about the main issues of his / her life. It leads under the informatization and digitalization conditions to the rapid individual actions' volume growth and to the individual rationality increase which can have positive and negative consequences as well.

The local self-government — the nearest institute to citizens able to channel best of all others their needs — is also inside the transformation process. In Russia the above described processes develop in the more complicated and inconsistent context and require more attention to the decisions about self-government issues. The really acute manifestation of them is connected with a poor understanding in the society of a self-government role and place in the optimal and uniform quality of life providing on municipalities' territory. At the time the Constitution of the Russian Federation is the solid foundation for localities functioning but it also consists of some contradictions.

New local self-government development tendencies in more developed systems with a longer history appear in multiple forms called in some actual research “diverse democracy”. Its meaning can become in a near future the crucial meaning.

Keywords: political actor, participation, political decision, individual rationality, transformation, foundation, Constitution, diverse democracy

1. Введение

Судьба демократии в XXI веке постоянно находится под угрозой. Эта угроза исходит как от тоталитарных и авторитарных политических режимов, так и от тех политических и социальных

акторов, которые, собственно, являются носителями ее базовых идей. К последним следует отнести в первую очередь самостоятельно мыслящих и самодостаточных граждан, не нуждающихся в постоянной опеке патерналистского государства и готовых решать проблемы коллективов различного уровня и количественного состава участников под собственную ответственность, часто с использованием собственных или полученных в результате своих усилий ресурсов.

Исходя из принципа субсидиарности, максимально эффективным решение любой проблемы может быть в случае принятия и реализации решения в максимальном приближении к месту ее возникновения. Соответственно, то, что объективно не может быть решено на индивидуальном или коллективном (общественные организации, например) уровне, становится главным предметом деятельности муниципальной власти, местного самоуправления как максимально приближенного к реальной жизни на конкретных территориях.

Как показывает мировая практика, процесс принятия стратегических решений, определяющих развитие муниципального образования в настоящем и будущем, приобретает сегодня все более комплексный и сложный характер, т. к. проходит в условиях столкновения противоречивых интересов различных социальных групп и их политических предпочтений. Два основных вида местной демократии — представительная и прямая — оказываются недостаточно качественными инструментами для получения эффективного результата, т. е. достижения баланса интересов и выработки алгоритма, который получит поддержку граждан. Формирование консенсуса во многих случаях невозможно.

Все вышеописанные явления типичны для стран с высоким уровнем развития демократии и стремлением государственной власти использовать потенциал власти муниципальной для оптимизации качества жизни на всей территории страны на единообразном уровне. Тем более ярко они проявляются в условиях несовершенной демократии, развивающейся на протяжении недостаточно длительного периода для получения качественного результата, а также формирующейся в неблагоприятных условиях отсутствия значительного исторического опыта и постоянного стремления государства к подчинению себе местной власти.

В нашей статье будут рассмотрены следующие аспекты этой проблемы:

1. Принцип субсидиарности как общетеоретическая основа формирования и развития «разнообразной демократии».
2. Понятие «разнообразной (многообразной) демократии». Практика «разнообразной демократии» в европейских странах и противоречия в ее проявлениях.
3. Соотношение конституционных положений в РФ с принципами Европейской хартии местного самоуправления, являющимися объективно основой местной демократии и ее развития в будущем.
4. Возможности распространения различных форм «разнообразной демократии» в российских муниципалитетах и прогнозирование их влияния на политическую обстановку в стране в целом, а также на повышение качества жизни граждан.

2. Местная демократия и муниципальное управление как проблемное поле исследований различных научных дисциплин

В науке XXI столетия все сложнее выделить предмет исследования одной конкретной научной дисциплины. Анализ проблем местного самоуправления как политического института (властного субъекта) и как уровня публичного управления (локального менеджера) включает оценку политической обстановки в муниципальном образовании (процесс определения и реализации стратегии социально-экономического развития; формирование органов местного самоуправления, в том числе путем организации и проведения выборов; деятельность политических партий и общественных движений по проведению определенных типов политики, выстраивание взаимоотношений с государственной властью, как федеральной, так и региональной, вовлечение граждан в процесс принятия политических решений и т. п.), выявление экономических и финансовых проблем (привлечение инвестиций, формирование и исполнение местного бюджета, предоставление налоговых льгот и прочее) и, наконец, социальная составляющая (оценка эффективности деятельности местного самоуправления в ходе определения достижения главной цели — оптимального единообразного качества жизни, как на основе объективных количественных показателей, так и по субъективному мнению граждан).

Все эти аспекты затрагиваются в многочисленных исследованиях. Краткий обзор некоторых из них будет приведен ниже. В течение всего периода развития местного самоуправления

в современной России актуальной остается проблема выбора модели для национальной системы местного самоуправления, а также непосредственно модели управления для конкретного муниципалитета. Достаточно подробно и системно рассматривает этот вопрос в своей статье «Местное управление» Елена Водянитская¹.

Выбор модели является не единственным политическим вопросом. Ярко выраженный политический характер носит и вопрос о принципах организации и функционирования местного самоуправления, сформулированных в 80-е гг. прошлого столетия и ставших базовыми принципами Европейской хартии местного самоуправления². Формально принцип права на местное самоуправление в настоящее время закреплен в Конституции РФ (ст. 2 гл. 1; гл. 8). Аналогично он реализован в большинстве стран, подписавших документ. Гораздо больше проблем связано с реализацией принципов общей компетенции (дает существенную автономию муниципалитетам) и субсидиарности (запрещает государству вмешиваться в дела местного самоуправления без его собственной инициативы). Принципу субсидиарности — его трактовке и процессу реализации — посвящен ряд работ исследователей разных стран. Южноафриканский исследователь М. Магваца (Mayibuye Magwaza)³ подчеркивает взаимосвязь этого принципа с его исходной идеей католической социальной доктрины, сформулированной Папой Пием XIX в 1931 г., и сложность его реализации в рамках борьбы местного самоуправления (далее — МСУ) за право предоставлять услуги, непосредственно влияющие на качество жизни. Актуальные проблемы понимания принципа субсидиарности не только как принципа децентрализации власти и управления с передачей полномочий на местный уровень, но и как моральной основы человеческого достоинства и создания и распределения общественных благ рассматриваются такими авторами, как австралийцы Дж. Дрю и Б. Грант⁴, а также группой исследователей Совета Европы под руководством А. Делкампа⁵.

Важнейшей комплексной проблеме взаимоотношений между уровнями власти и управления посвятил свою книгу «Контроль и власть во взаимоотношениях центрального и местного уровней» британский ученый Р. А. В. Родес [3], который определяет эти взаимоотношения как построенные на рациональной основе в связи с тем, что все уровни осуществления власти исходят из интересов развития соответствующей политической сферы, однако подчеркивает их «двусмысленный» и «путаный» характер, проявляющийся в трудностях осуществления контроля, например, за расходованием средств местного бюджета. Выводы автора сохраняют свою актуальность, несмотря на достаточно большой период, прошедший после публикации книги.

Многочисленные исследования и аналитические материалы, представляющие актуальные проблемы местного самоуправления в различном контексте национальных государств, посвящены как развитию местной демократии (вовлечение граждан в местную политику, прозрачность деятельности органов местного самоуправления)⁶, так и процессу предоставления муниципальных услуг как основе обеспечения высокого качества жизни на территории муниципального образования и соблюдения прав граждан⁷. В условиях нестабильной внешней среды (политической, социальной, экономической и природной) особое значение приобретает способность муниципалитетов активи-

¹ Vodyanitskaya E. Local Government. Max Planck Encyclopaedia of Comparative Constitutional Law [Электронный ресурс]. December 2016. URL: https://mgimo.ru/upload/iblock/e67/MPECCOL_Local%20Government.pdf (дата обращения: 05.11.2019).

² Европейская хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15.10.1985 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/2540485/> (дата обращения: 05.11.2019).

³ См.: Magwaza M. Local Government and Subsidiarity. Southern African Catholic Bishops' Conference. July 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cplo.org.za/wp-content/uploads/2018/01/BP-387-Subsidiarity-and-Local-Government-July-2015.pdf> (дата обращения: 05.11.2019).

⁴ Drew J., Grant B. Subsidiarity: More than a Principle of Decentralization — a View from Local Government. Publius: The Journal of Federalism, Vol. 47, Is. 4, Fall 2017. P. 522–545.

⁵ Delcamp A. Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity. Local and Regional Authorities in Europe, No. 55 [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/1680747fda> (дата обращения: 17.11.2019).

⁶ Adiputra I. M. P. et al. Transparency of Local Government in Indonesia [Электронный ресурс]. URL: www.emeraldinsight.com/24434175.htm (дата обращения: 22.11.2019); Bradford A. Community Engagement and Local Government. 2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://ro.uow.edu.au/theses/4881/> (дата обращения: 22.11.2019).

⁷ Council of Europe. Best Practice in Local Government. 2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/bpp-best-practice-programme-for-local-governments/1680746d97> (дата обращения: 18.11.2019); Atkins Gr. Et al. Performance Tracker 2019. A Data-Driven Analysis of the Performance of Public Services [Электронный ресурс]. URL: https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/performance-tracker-2019_0.pdf (дата обращения: 18.11.2019).

зировать креативность граждан и организаций для ответа на сложные вызовы актуального периода (концепция формирования устойчивости к внешним возмущениям как инструмента муниципальной политики)⁸.

3. Принцип субсидиарности как общетеоретическая основа формирования и развития «разнообразной демократии»

В «государство-центрическом» российском мышлении сама идея об «удочке», которую необходимо дать голодному для того, чтобы он поймал самостоятельно рыбу и утолил голод, не укоренилась за 26 лет с момента принятия ныне действующей конституции. В настоящее время по-прежнему у граждан, особенно старших возрастов, господствуют патерналистские ожидания в отношении государства, способного и готового создавать благоприятные условия жизни, труда и отдыха. Причем в виду имеются не нормативные правовые основания активной и эффективной деятельности, а социальные выплаты, бесплатно предоставляемые услуги и другие формы государственной поддержки. В этом контексте жители меньше всего считают опорой муниципалитет, т. е. самый близкий к ним уровень власти: они ждут помощи от региона (субъекта РФ) в лучшем случае, а чаще — от федерального центра. Достаточно вспомнить в этой связи «Прямые линии», которые ежегодно проводит Президент РФ, обращение к которому обычно приводит к решению проблемы, которая часто должна решаться организациями и учреждениями, а вовсе не органами власти, тем более такого уровня.

Начала принципа субсидиарности уходят в далекое прошлое, но его актуальность сохраняется и в XXI столетии: необходимость предоставления человеку самостоятельности в решении его проблем и тонкая балансировка всех общественных процессов с целью формирования у него способности к такому режиму функционирования, а также способности создавать группы для решения как индивидуальных, так и коллективных проблем становится все более востребованным в новых условиях все более широкого распространения сетевых структур и цифровых инструментов. Самоуправление в значении управления «собой» и самоконтроль, без которого оно создает дополнительные угрозы и риски, становятся доминантами современного мира.

Определенные подвижки в этой части произошли за прошедшие годы. Так, граждане научились в острых ситуациях хотя бы иногда обращаться в суд, в том числе мировой, который призван разрешать бытовые и иные относительно ограниченные конфликты. Они также учатся организовываться и объединяться в рамках самоорганизации для решения локальных проблем. Однако муниципальная власть по-прежнему воспринимается как нечто абстрактное, т. е. неспособное эффективно решать проблемы территории. Трудно оценить такой вариант местного самоуправления как «сильный институт» в том смысле, что его роль в обеспечении оптимального единообразного качества жизни на территории муниципального образования является решающей.

В значительной степени «силу местного самоуправления» ограничивает действующее государственное законодательство. Принятие в 1995 г. ФЗ-154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» стало существенным шагом в конкретизации положений Конституции РФ, где принцип субсидиарности был закреплен наряду с другими принципами осуществления местного самоуправления Европейской хартии. Однако в дальнейшем наблюдался существенный отход от этих принципов, особенно это проявилось при принятии и введении в действие нового федерального закона в 2003 г. Мнение о том, что это была просто «новая редакция», представляется абсурдным уже после сравнения ст. 1 «Основные понятия и термины» ФЗ-154⁹ и ст. 2 «Основные понятия и термины» ФЗ-131¹⁰.

Создание двухуровневой системы местного самоуправления как обязательной для всей территории России исключает возможность субсидиарного функционирования и ответственности муниципальных образований во многих регионах, что полностью подтверждается последующей практикой правоприменения и последними событиями 2019 г. — принятием поправки к ФЗ-131, закрепившей создание нового типа муниципального образования «муниципальный округ» для

⁸ Robinson D., Platts-Fowler D. Community Resilience: a Policy Tool for Local Government? 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://shura.shu.ac.uk/12235/5/Robinson%20Community%20resilience.pdf> (дата обращения: 05.12.2019).

⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон РФ от 28.08.1995 № 154-ФЗ. Утратил силу [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (дата обращения: 05.11.2019).

¹⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Состояние на 04.12.2019 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 05.11.2019).

малонаселенных сельских территорий, которое возвращает их к одноуровневой системе ФЗ-154. Причем эта система не была обязательной: субъекты РФ имели право определять структуры МСУ на своей территории самостоятельно.

4. Понятие «разнообразной (многообразной) демократии».

Практика «разнообразной демократии» в европейских странах и противоречия в ее проявлениях

Понятие «разнообразной» демократии, введенное германским исследователем¹¹, представляется нам принципиально важным и полезным в качестве инструмента анализа актуальных процессов как в России, так и в других странах. Осуществляя «догоняющую» политическую и экономическую модернизацию, наша страна вынужденно прибегает часто к инновационным инструментам, как бы «перепрыгивая» через ряд этапов развития и продвижения к поставленной цели. В случае невмешательства или очень «мягкого» влияния государства — через законодательство как наиболее общей рамки и предоставления субъектам РФ возможностей для более полного учета их особенностей — это могло бы дать позитивные результаты. В случае жесткого, скорее, административного регулирования и отказа от местной инициативы эффективность введения нового автономного института местной власти оказалась минимальной, а содержание местного самоуправления выхолащанным.

Однако, как показывает в своей работе Р. Рот, в Германии, вступившей на этот путь гораздо раньше [4], «традиционное» местное самоуправление, пройдя несколько этапов развития, остается, во-первых, своего рода «химерой» — институтом с двоякой сущностью: политической и административной, а во-вторых, возможности, предоставляемые гражданам для активного участия в принятии политических, т. е. наиболее важных решений, имеющих стратегическое и тактическое значение, не удовлетворяют их потребность в непосредственном влиянии на ход процессов.

В связи с этим представительная (через органы местного самоуправления) и прямая (в рамках выборов органов МСУ, референдумов) демократия дополняется дилебративными (совещательными) инструментами, иницируемые, как правило, государственными органами, органами МСУ, а также различными акторами (например, крупными частными компаниями, заинтересованными в активной поддержке населением) при осуществлении крупных инфраструктурных и иных проектов, затрагивающих непосредственно интересы населения.

В случаях, когда такие инструменты не используются, часто возникают протесты, гражданские инициативы и социальные движения, которые автор также относит к формам «разнообразной демократии». Одним из наиболее ярких примеров такого рода стал массовый протест жителей Штутгарта против строительства вокзала в центре города, повлекшее за собой ущерб его историческому облику и окружающей среде¹².

Среди всех форм «разнообразной демократии» выделяется также активность граждан, проявляющаяся в множестве форм, предусматривающих решение, казалось бы, мелких частных проблем (концепция «малых дел»). Однако в ряде случаев именно такая активность одного или нескольких людей становится опорой отдельному человеку и формирует фундамент местного самоуправления как демократического института, способного вступать в действие в ситуациях, когда государство в силу его масштаба и гораздо большего консерватизма не «видит» проблему или не способно и не готово включаться в ее решение.

В Италии водоснабжение традиционно осуществлялось множеством небольших муниципальных предприятий. С 90-х гг. после принятия закона Галли в 1994 г. была проведена реорганизация водоснабжения с целью стимулирования конкуренции и создания частных предприятий по типу крупных французских компаний. При правительстве Берлускони была сделана попытка путем принятия в 2009 г. декрета Ронки, направленного на широкую приватизацию водоснабжения, подготовить законодательную основу соответствующих реформ. Этой тенденции развития противостояли решения национального референдума 11 июня 2011 г., которые исключали приватизацию водоснабжения абсолютным большинством голосов. Политическая кампания, предшествовавшая референдуму, которая была инициирована итальянским Форумом движения за воду (*Forum Italiano die Movimenti per l'Acqua*) — широким движением в основном левой направленности, куда входили

¹¹ «Разнообразная демократия» — термин, который вводит в своей работе немецкий исследователь Роланд Рот. См.: [4].

¹² Протесты продолжаются в течение многих лет после начала строительства в 2011 г. См.: Susanka S. Proteste gegen Stuttgart 21–400 Mal Unverständnis und Wut. 15-01-2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/vierhundertste-montagsdemo-gegen-stuttgart-21-100.html> (дата обращения: 06.12.2019).

ли 150 муниципалитетов и различные политические группировки, отражала растущую национальную и международную политизацию проблемы питьевой воды [5].

Подобные широкие общественные движения и другие формы «разнообразной демократии» содержат в себе как большие возможности, так и серьезные опасности и риски, т. к. могут вести к неуправляемым процессам, что требует постоянного внимания органов местного самоуправления и их активного участия.

5. Соотношение конституционных положений с принципами Европейской хартии местного самоуправления, являющимися объективно основой этого типа демократии и ее развития в будущем

Одной из основных идей Европейской хартии является самостоятельность местного самоуправления, выраженная в принципе общей компетенции, тесно связанном с принципом субсидиарности, и вытекающая из принципа гарантии права на местное самоуправление. В Конституции РФ 1993 г. все три принципа закреплены в ст. 12 гл. 1 «Основы конституционного строя» и в гл. 8 «Местное самоуправление». Однако и в конституционный документ заложены противоречия и потенциальные конфликты как своего рода мины замедленного действия, которые взрываются в острые моменты. Так вопросы организации системы местного самоуправления отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

В процессе формирования и изменения законодательства в течение всего периода действия Конституции это привело к замене 154-ФЗ, в целом соответствовавшего положениям Хартии и Конституции на 131-ФЗ, о проблемах которого как с точки зрения правоприменения, так и с точки зрения формирования верного понимания сущности местного самоуправления свидетельствуют неопровержимые факты. Принятие закона в 2003 г. стало отправной точкой этого процесса. Субъектам РФ потребовалось шесть лет, чтобы сформировать систему местного самоуправления на своей территории в соответствии с его положениями. Многочисленные поправки к закону являлись попытками адаптировать его к реальности.

Последняя поправка, которая ввела новый тип муниципального образования «муниципальный округ», что фактически означает возвращение сельских территорий к одноуровневой системе, является еще одним свидетельством несовершенства закона и его негативного влияния на реальные процессы¹³.

Изначально заложенная в закон идея о достижении шаговой доступности органов МСУ для населения на всей территории страны была заведомо нереализуемой с учетом степени разнообразия территориальной структуры и системы расселения. В процессе обсуждения закона (еще до 2003 г.) глава будущего сельского поселения село Усть-Вымь Республики Коми на вопрос о пешей доступности философски отвечал: «Если летом, то за ночь доберутся, а зимой лучше на вертолете».

Именно 131-ФЗ привел к предельному огосударствлению МСУ и выхолащиванию его функций, т. к. государство в лице федерального центра и субъектов РФ не выполняет своих обязательств (предусмотренных Хартией) по финансовой поддержке муниципалитетов для качественного решения ими вопросов местного значения. Что касается городов федерального значения, то созданная в них система вообще вряд ли может рассматриваться как местное самоуправление, а является, скорее, продолжением государственной власти субъекта федерации. Об этом свидетельствует и формулировка вопросов местного значения в законах субъектов.

6. Возможности распространения различных форм «разнообразной демократии» в российских муниципалитетах и прогнозирование их влияния на политическую обстановку в стране в целом, а также на повышение качества жизни граждан

Рассматривая в разделе 2 формы разнообразной (многообразной) демократии, мы стремились подчеркнуть, что на всех этапах своей истории институт местного самоуправления имел двойственную природу: с одной стороны, он должен был консолидировать интересы граждан и служить своего рода посредником в их отношениях с государством. Именно муниципальные выборы со временем превратились в самую демократическую процедуру, т. к. часто давали возможность

¹³ См.: Кидяев В. Муниципальную схему нельзя перестраивать с ущемлением прав населения. 25.01.2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.er-duma.ru/news/viktor-kidyaev-munitsipalnuyu-skhemu-nelzya-perestraivat-s-ushchemleniem-prav-naseleniya/> (дата обращения: 05.11.2019).

гражданам выбрать своими представителями людей, которых они хорошо знали и которым доверяли. Именно муниципальная демократия в Америке поразила французского аристократа Алексиса де Токвиля и заставила его поверить в возможность существования демократии в принципе. МСУ стало школой будущих выдающихся политических деятелей — Жака Ширака (он был первым в истории Парижа всенародно избранным мэром), в настоящий момент в президентскую гонку в США включился бывший мэр Нью-Йорк-Сити Майкл Блумберг.

Однако в то же время местному самоуправлению принадлежала и прагматическая роль обеспечения качества жизни на территории муниципального образования, что далеко не всегда возможно по объективным причинам, особенно в условиях мощной современной инфраструктуры, требующей высоких затрат и больших территорий, а также значительных массивов населения (налогоплательщиков). Когда-то, в начале XIX в. Прусское городское уложение вывело из абсолютно депрессивного состояния города королевства после наполеоновских войн. Российское земство, политической деятельности которого всеми способами сопротивлялось царское правительство, тем не менее развивало народное просвещение и здравоохранение, строило школы и больницы, а также занималось статистикой, фиксируя недороды, периоды голода и требуя помощи крестьянам со стороны государства, и было уничтожено тоталитарным политическим режимом как раз в тот момент, когда могло начать полноценную деятельность и воспитывать постепенно самостоятельных и самодостаточных сельских жителей.

В современных условиях местное самоуправление может стать локомотивом развития и формирования нового отношения к жизни и к решению важнейших проблем современного общества, в том числе с использованием новых форм демократии, возникающих в условиях глобализации, информационной революции, индивидуализации процесса принятия решений и их реализации. Могут меняться подходы, приемы и отдельные инструменты, но закрепленные Хартией принципы по-прежнему остаются актуальными и должны являться основой взаимоотношений государственной власти с властью местной, а также с обществом и всеми включенными в него группами интересов и социальными слоями.

7. Выводы

В настоящее время положение местного самоуправления как уровня демократической власти и важнейшего актора в обеспечении оптимального качества жизни на территории муниципального образования находится под угрозой. Кризисные явления в экономике большинства стран, финансовые дефициты, стремление государств к усилению контроля деятельности муниципальных органов, часто обоснованное необходимостью выделения местным бюджетом дотаций, субсидий и субвенций, а также недовольство граждан качеством жизни и их неверие в способность муниципалитета проводить независимую от государства эффективную политику подрывают базовые принципы его организации и функционирования.

Выхолащивается суть местного самоуправления, оно приобретает формальный и все более абстрактный характер. В разных условиях это может вести к прямо противоположным последствиям, однако во всех случаях данная ситуация требует поиска новых подходов к осуществлению местной власти и обеспечению ее автономии, ее реального влияния на процессы. Повышение общей активности граждан и расширение спектра форм их участия в ходе принятия стратегических и даже тактических решений, стремление органов местного самоуправления к интенсификации обратной связи с местным сообществом и постоянные усилия по более тесной его интеграции необходимы для преодоления, с одной стороны, социальной апатии и равнодушия к местным проблемам, а с другой — для направления в созидательное русло протестной активности, которая может принимать деструктивные и опасные формы.

В этой связи актуальным может стать вновь понятие «гражданской культуры», введенное в 60-е гг. прошлого века Габриэлем Алмондом и Сиднеем Вербой [1]. Ответственный, самодостаточный, активный, но способный действовать в рамках закона и в то же время способный влиять на закон гражданин должен стать опорой муниципалитета и государства в процессе достижения главной цели всего социума в целом — создания и поддержания оптимального единого образного качества жизни в своем муниципалитете.

Литература / References

1. Almond A. G., Verba S. The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton : Princeton University Press, 1963. P. 1–45.

2. *Drew J., Grant B.* Subsidiarity: More than a Principle of Decentralization — a View from Local Government. Publius: The Journal of Federalism. Vol. 47. Iss. 4. Fall 2017. P. 522–545.
3. *Rhodes R. W. A.* Control and Power in Central-local Power Relations. Routledge, 1981.
4. *Roth R.* Kommunale Demokratie — Schimäre oder Hoffnungsträger? In: *Kuhlmann S., Schwab O.* (Hrsg.) Starke Kommunen — wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung. Wiesbaden : Springer, 2017. S. 143–171.
5. *Wollmann H.* Öffentliche Dienstleistungen zwischen munizipalem und privatem Sektor — „Comeback“ der Kommunen? In: *Kronauer M. / Siebel W.* (Hrsg.) 2013. Polarisierende Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik. Campus : Frankfurt-am-Main. S. 242–271.