

О. Н. Ванеев\*

## ПРОБЛЕМА БЮРОКРАТИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Анализируется проблема бюрократизации местного самоуправления. Автор исследует общие и специфические негативные черты бюрократии. Рассматриваются явления персонификации и фетишизации муниципальной власти, говорится о необходимости борьбы с бюрократизацией местного самоуправления.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, бюрократия, персонификация и фетишизация власти, коррупция, местное сообщество, общественный контроль*

Одним из элементов демократии в Российской Федерации выступает местное самоуправление. По сути, местное самоуправление — это право населения осуществлять публичную власть на местном уровне. Местное самоуправление, если оно реальное, действенное, а не эрзац местного самоуправления, как это было в недавнем прошлом, обязательно становится одним из важнейших элементов гражданского общества, стимулируя активность всех других его элементов: политических партий, общественных организаций, СМИ и т. д. Такая взаимосвязь и взаимозависимость обусловлена прежде всего тем, что каждый человек живет, реализует свой потенциал в первую очередь в «зоне влияния» местного самоуправления.

Существенным моментом для развития местного самоуправления как публичной власти является реальная возможность для граждан на деле опробовать свои властно-правовые полномочия, проявить политическую активность. По мнению А. К. Черненко, «сами граждане должны стать контролерами соблюдения законов органами публичной власти, соблюдения принципа юридического равноправия»<sup>1</sup>.

Граждане должны иметь право на осуществление местного самоуправления во всех сферах местной жизни, применительно ко всем функциям местного самоуправления, во всех муниципальных образованиях на территории их проживания. Реализация людьми своих прав в сфере функционирования органов местного самоуправления должна обеспечиваться условиями для осуществления ими управленческой деятельности, т. е. принятия управленческих решений на основании учета всех местных обстоятельств. Такое участие граждан может происходить на общественных или профессиональных началах. Однако необходимо учитывать, что «люди, живущие в демократическом обществе... лишены привычных и обязательных социальных связей, охотно замыкаются в себе и полагают себя свободными от общества. Люди почти всегда с трудом отрывают себя от личных дел, чтобы заняться делами общественными, поэтому естественно их стремление переложить эти заботы...»<sup>2</sup>. Это особенно ярко проявляется в крупных городах. Возникает, как замечал в начале XX в. Л. А. Тихомиров, «власть передаточная в виде иерархии лиц и учреждений, образующих нисходящую лестницу бюрократии»<sup>3</sup>. Иначе говоря, на местном уровне (как, впрочем, и на любом другом) бюрократия заменяет первичного субъекта власти (население), непременно подменяя интересы этого субъекта своими собственными, эгоистическими групповыми интересами.

«Забюрократизированность» властно-управленческих структур — вечная болезнь нашего Отечества. Однако современные конституционные установки (рыночная экономика, демократическая государственность, права и свободы граждан и др.) вошли в явное противоречие с привычно-бюрократическим типом властвования на региональном и местном уровнях. Не случайно бывший глава государства В. В. Путин так много

\* Ванеев Олег Николаевич — кандидат юридических наук, советник Экспертно-правового управления Законодательного Собрания Красноярского края (Красноярск). E-mail: olvaneev\_24@mail.ru.

внимания уделял демократизации и рационализации управления, постоянно говорил о необходимости содействия развитию всех элементов гражданского общества, в том числе местного самоуправления. Именно при нем был принят Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup>. Неудивительно, что и действующий Президент РФ Д. А. Медведев говорит о значении сильного гражданского общества для будущего страны и о необходимости «тотальной войны против коррупции», которая разрушает саму государственность, доверие народа к властям всех уровней, включая местное самоуправление. Бюрократический тип властвования и коррупция неотделимы друг от друга: одно порождает другое и порождается другим.

К сожалению, очень часто можно наблюдать смешение бюрократического стиля управления (что есть негатив, препятствующий развитию) и бюрократии как самого аппарата управления (это необходимо). Если самоуправление не просто декларировать, а последовательно проводить в жизнь, то нужно понять истину, подтвержденную всей историей демократии: при демократическом строе первичным субъектом власти должно быть население самоуправляемой территории. Для осуществления своей властной воли народ (население территории, например города) наделяет полномочиями специально созданные (коллегиальные или единоличные) органы местного самоуправления, которые выступают носителями власти. Субъект не делит власть с ее носителями, функции их всегда вторичны, производны от властных полномочий субъекта. Любое нарушение данного типа субординации есть момент разрушения демократии, шаг к отчуждению граждан от власти. В основе правового государства и стабильной политической системы должно лежать прежде всего участие общества в формировании механизма власти на местном уровне. Однако можно согласиться с мнением В. В. Пылина, что в России в последние годы идет опасный процесс отчуждения граждан от государственной и муниципальной власти, возрастают масштабы и глубина манипулирования обществом и личностью, происходит разочарование граждан<sup>5</sup>.

Современная Россия — высоко урбанизированная страна, в ней сформировалось 128 агломераций, в границы которых входят 1330 городских поселений, где проживает 97,2 млн человек (66 % населения страны)<sup>6</sup>. Можно вести речь о переходе городов от развития в условиях «урбанизационного бума» в состояние эволюции, при опоре на внутригородской, в первую очередь человеческий, потенциал.

По нашему мнению, на уровне городского самоуправления, особенно в городах — административных центрах субъектов РФ, произошла подмена власти местного сообщества (населения, проживающего в городе) властью муниципальной бюрократии. Исходя из опыта работы в администрации Красноярска можем заявить, что единственно значимой политической реальностью в управлении крупного города стала муниципальная бюрократия, так называемый административный ресурс.

Особенно актуальны и сейчас сказанные около века назад слова Л. А. Тихомирова: «Бюрократия по мере своего всевластия сама понижается. Причины этого состоят в том, что главное требование от чиновника состоит в дисциплине, исполнении приказаний и знании формы. Все это совместимо с очень ограниченными умственными способностями и даже лучше достигается у человека малоэнергичного и не самостоятельного по природе... Борьба за существование, которая характеризует ее высшие сферы, основана не на победе сильнейшего, а на системе монополии власти, на системе недопущения до власти людей способных, которые могли бы низвергнуть монополиста, уже захватившего место. Еще более эти монополисты опасаются допустить людей честных, которые не пойдут на компромиссы, на продажу себя...»<sup>7</sup>

Можно утверждать, что на муниципальном уровне, особенно в крупных городах, происходит персонификация и фетишизация муниципальной власти.

Персонификация власти означает, что конкретные органы и должностные лица местного самоуправления (носители власти) воспринимаются людьми как сама власть: городская администрация — власть, муниципальный служащий — власть. Подобные широко распространенные представления (сами по себе вполне понятные и привычные в повседневной жизнедеятельности людей) очень часто ведут к наделению носителя власти качествами ее субъекта: независимость властного волеизъявления, окончательность и бесспорность властных решений и т. п. В сознании людей субъект власти подменяется ее носителем. Если население не ощущает себя субъектом власти, не видит в деятельности муниципальных органов реализации своего права, своих личных свобод, не видит инструмента воплощения своих повседневных интересов, то налицо ликвидация муниципальной демократии.

Персонификация власти непосредственно связана с ее фетишизацией, понимаемой как наделение конкретного органа власти или управления качествами некоего «абсолютного суверена» (в рамках данной территории): его повеления есть истина в последней инстанции, влияние граждан на его деятельность исключено, а критика его действий бесполезна или даже абсурдна. Следует особо подчеркнуть, что обыденное представление о власти, ее субъектах и носителях, ее персонификация и фетишизация особенно опасны на муниципальном уровне, поскольку в подобных случаях должностное лицо местного самоуправления неизбежно отрывается от интересов субъекта власти, т. е. жителей муниципального образования, хотя формально может весьма пунктуально выполнять предписания и рекомендации в плане «связей с массами». Обыденное понимание власти должностным лицом может привести к гипертрофированному представлению о собственной значимости, следовательно, к потере способности верно оценивать свои и чужие достоинства и недостатки. Персонификация и фетишизация власти должностными лицами как бы возносит их в собственном воображении над людьми, а выполнение служебных функций приобретает для них значение самодовлеющего фактора.

Что же касается граждан, то такое положение неизбежно приводит к ущемлению ощущения значимости личности в системе местного самоуправления, к представлению о полной непричастности к организации местных дел и соответственно к прогрессирующей пассивности людей, вплоть до абстрактно-нигилистического отношения к муниципальной демократии. Гражданин (горожанин) воспринимает местное самоуправление как власть местных чиновников. Это как раз те условия, при которых любые усилия высших властей по «внедрению», расширению, развитию демократии бесшумно и неизменно гибнут в недрах чиновной иерархии в той же мере, в какой и в неподготовленной для этого стихии обыденности.

Бюрократическое правление расточительно, неэффективно, неповоротливо и полностью игнорирует интересы конкретного человека. Муниципальной бюрократии присущи общие негативные черты.

1. Увеличение численности чиновников, независимость аппарата от населения, формальное выполнение обязанностей чиновниками, сосредоточение ими в своих руках всех управленческих рычагов, присвоение права на принятие управленческих решений, использование служебного положения в собственных интересах, прежде всего для личного обогащения. Все это негативно сказывается на самом процессе управления: снижается качество принимаемых решений, они медленно претворяются в жизнь, происходит дублирование в решении задач, увеличивается количество циркуляров, расширяется документооборот, возрастают финансовые затраты на решение по существу простых вопросов. На 1 января 2008 г. в органах местного самоуправления России работали 328,3 тыс. муниципальных служащих<sup>8</sup>.

2. Законничество (И. Ильин) — преобладание формализма, буквы. Местные нормы права формируются бюрократией как не связанные с иными социальными нормами,

как произвольно сконструированная схема юридических норм. Именно эта схема, преследующая эгоистические интересы бюрократии, навязываются местному сообществу. Оно как бы загоняется в данную сконструированную схему правовых отношений.

3. Коррупция – продажность, личное обогащение, использование ресурсов власти в корыстных целях. «Коррупция ведет к политическому рабству»<sup>9</sup>. В современной ситуации должностные лица освободились не только от общественного контроля, но и от государственного правового контроля. Как точно подметил А. Токвиль, «в демократических странах простые граждане видят, как вышедший из его среды человек в короткий срок оказывается у власти и становится богатым... и тогда основная причина его успеха относится за счет его пороков, и часто это бывает правдой. Вот так происходит отвратительное соединение понятий власти и низости...»<sup>10</sup>. По мнению Президента РФ Д. А. Медведева, «коррупция превратилась в системную проблему»<sup>11</sup>.

При отсутствии действенного контроля наблюдается огромный разрыв между декларируемыми принципами равенства всех граждан перед законом, реальной политикой и столь же реальным уровнем коррупции, что свидетельствует о масштабах национального лицемерия в той или иной стране. Характерными признаками коррупции являются скрытое принятие решений, нарушающих закон или общественные нормы, действия «соучастников» по обоюдному согласию и получение незаконных выгод и преимуществ. Среди них: участие должностных лиц в коммерческой деятельности для извлечения прибыли; использование служебного положения для «перекачки» бюджетных средств в коммерческие структуры с целью получения личной выгоды с привлечением для этого подставных лиц и родственников; предоставление должностным лицам льгот коммерческими структурами; предоставление финансовых и иных ресурсов в избирательные фонды.

4. Клановость, т. е. кадровая политика, построенная на родственных, дружеских и иных связях, без учета интересов местного сообщества, на личной преданности, формировании местной бюрократической элиты.

Кроме общих, можно выделить и специфические негативные черты муниципальной бюрократии:

1) она является наиболее приближенной к населению и своекорыстным поведением отчуждает человека от власти, т. е. формирует идеологический негатив к публичной власти государства в целом;

2) муниципальной бюрократии подвержены многочисленные служащие и управленцы, т. е. формируется психологическая ущербность (поведенческий негатив) по отношению к службе как виду человеческой деятельности;

3) в связи с коррупцией муниципальные ресурсы истощаются или неэффективно используются (например, земля, собственность, местные финансы), а это несет экономический ущерб местному сообществу и государству в целом;

4) неэффективное управление и использование муниципальных ресурсов приводит к тому, что ресурсы не идут на воспроизведение и развитие городского хозяйства; в связи с низкой зарплатой части муниципальных служащих и лиц, зависимых от муниципальных ресурсов (врачи, учителя, управленческий персонал и работники муниципальных организаций), имеет место использование ими служебного положения для улучшения материального благосостояния. Иначе говоря, формируется криминологический негатив по отношению к муниципальной (городской) собственности как достоянию всего населения города;

5) блокируется инициатива граждан, т. е. формируется негатив к самоорганизации и самодеятельности населения (организационный негатив).

Главная черта «бюрократического самоуправления на местах» – безответственность. Местные бюрократы принимают все меры к тому, чтобы население никогда не стало са-

местоименным субъектом местной власти и всегда зависело от своих «покровителей». Применяется экономическое, идеологическое, политическое и правовое воздействие. Манипулирование сознанием жителей осуществляется в едином комплексе мер, но непременно вместе с более или менее последовательным соблюдением правил «политической игры»: выборы и референдумы, свобода слова и печати, равенство всех перед законом, социальные форумы и карнавалы и т. п. Все это необходимо для сохранения легитимности системы, самой власти местной бюрократии. Бюрократ-избиратель и лица, находящиеся под его влиянием (большая часть бюджетной сферы города), имитируют выборы и другие демократические процедуры, создают «бюрократическое самоуправление». Например, в публичных слушаниях по проекту бюджета Красноярска в 2006 г. участвовало 124 человека, в 2007 г. – 116 человек, в 2008 г. – 118 человек. Большинство участников публичных слушаний – руководители муниципальных предприятий и учреждений, муниципальные служащие и депутаты городского Совета, а также депутаты Законодательного Собрания. Можно говорить о формализме публичных слушаний, которые проводятся местной бюрократией и контролируются ей, а не о реальном институте муниципальной демократии.

Возникает главная проблема: человек (горожанин) чувствует себя одиноким, отчужденным от формирования благоприятной городской среды. Он вынужден принять за аксиому «бюрократическое самоуправление» и согласиться с нестабильностью и ненадежностью своего статуса на уровне местного самоуправления как с нормой существования в городе. Поэтому у гражданина возникает потребность найти опору, «буфер» между ним и местной бюрократией. Такой опорой должно выступать местное сообщество или, иначе говоря, городская община. Однако можно утверждать, что существующие сегодня в городах России местные сообщества объективно не способны претендовать на политическую самобытность.

Поэтому, определив субъект, узурпировавший власть в городе, мы должны найти критические точки самой этой власти: «теплые места» и «каналы информации». Причем нужно понимать, что свойство бюрократа – сделать любое место «теплым», «доходным». Главные способы борьбы с муниципальной бюрократией, по нашему мнению: выявление и распространение информации о деятельности властей, общественный контроль за деятельностью местных чиновников. Следовательно, важнейшими задачами выступают: накопление и распространение негативной информации о муниципальной бюрократии; накопление и распространение положительной информации о борьбе с ней, о ресурсах, людях, которые ведут эту борьбу; создание общественных организаций, связанных с этой борьбой, осуществление деятельности этих организаций как своеобразных адвокатов общественных интересов горожан. Национальный план противодействия коррупции<sup>12</sup>, утвержденный 31 июля 2008 г. Президентом РФ Д. А. Медведевым, как раз предполагает «развитие института общественного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации».

Необходимо объединить общественный и профессиональный подход в противодействии местной своекорыстной бюрократии. Путем сочетания этих подходов возможно привести российские города в состояние, максимально благоприятное для наибольшего числа людей. Время ставит нас перед необходимостью борьбы с бюрократизацией местного самоуправления.

<sup>1</sup> Черненко А. К. Философия права. Новосибирск, 1998. С. 95.

<sup>2</sup> Токвиль А. Демократия в Америке / пер. с фр. М., 1994. С. 484.

<sup>3</sup> Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 548.

<sup>4</sup> Рос. газ. 2003. 8 окт.

<sup>5</sup> Пылин В. В. Некоторые аспекты реформирования муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7; СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Таболов В. В. Город как субъект муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 5. С. 17.

<sup>7</sup> Тихомиров Л. А. Указ. соч. С. 566–569.

<sup>8</sup> О состоянии законодательства в Российской Федерации в 2007 г.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // URL: <http://www.council.gov.ru/report> (дата обращения: 07.08.2008).

<sup>9</sup> Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества. М., 2000. С. 367.

<sup>10</sup> Токвиль А. Указ. соч. С. 177.

<sup>11</sup> Вступительное слово Президента РФ на совещании по проблемам противодействия коррупции (19 мая 2008 г.) // URL: [http://medvedev-da.ru/about/news/index/php?ELEMENT\\_ID=4243](http://medvedev-da.ru/about/news/index/php?ELEMENT_ID=4243) (дата обращения: 07.08.2008).

<sup>12</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204857.shtml> (дата обращения: 07.08.2008).