

Секция «Государственное и муниципальное управление»

Сущность и социальная роль местного самоуправления в России

Салтымурадова Диана Игоревна

Аспирант

Российская академия народного хозяйства и государственной службы (Волгоградский филиал), Факультет государственного и муниципального управления, Волгоград, Россия

E-mail: sdianai95@rambler.ru

Демократизация политической жизни, формирование новой государственности, становление современного российского общества предопределили развитие в России института местного самоуправления. Правовую основу понимания его сущности составляют международные и российские правовые документы, предлагающие формально-юридические трактовки данного явления - Федеральный закон «О местном самоуправлении в РСФСР», Конституция РФ, Европейская хартия местного самоуправления, Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Анализ данных нормативно-правовых документов показал, что в законодательстве делается акцент на решение вопросов местного значения непосредственно населением наряду с органами местного самоуправления.

Местное самоуправление – это достаточно сложное, комплексное явление общественной жизни. В сегодняшнем формате местное самоуправление существует с 1990-х годов. На протяжении более чем двух десятилетий российская муниципальная политика находилась в состоянии непрерывного реформирования. Процесс реализации законодательно закрепленных норм оказался весьма непростым. Трудности практической реализации и несоответствие первоначальным замыслам и принципам муниципальной политики, законодательно закрепленным, связаны с отсутствием единства в понимании данного феномена на различных уровнях публичной власти, с отсутствием четких правил игры в данной сфере как на федеральном, так и на региональном уровнях. До сих пор не определено однозначное, четкое понимание фундаментальных основ института местного самоуправления: в научной среде и управленческой практике существуют различные взгляды, порой противоречащие друг другу, на сущность, цели и задачи местного самоуправления. Это, безусловно, «является существенным препятствием к выработке теоретических и практических концепций самоорганизации граждан на различных уровнях публичной власти» [2].

Процесс развития и становления российской системы местного самоуправления показал, что в управленческой практике к пониманию сущности МСУ в большей степени применяется государственный подход, согласно которому местное самоуправление имеет государственное начало в своей организации и деятельности, а местные дела являются частью государственных дел, переданных для исполнения на местах. Законодательно закрепленные сущностные характеристики МСУ (местная демократия, самостоятельность, осуществление власти народом, широкие полномочия по решению вопросов местного значения) на практике получили другое воплощение. Фактически главные задачи муниципальной реформы – приближение власти к населению, повышение гражданской

активности в решении вопросов местного значения, укрепление демократии на местном уровне, обеспечение эффективного управления муниципальными образованиями, - не были достигнуты. Так или иначе, но муниципальный уровень скорее находится на стыке жесткой административной вертикали и только зарождающихся гражданских импульсов. Население не является субъектом управления и актором, способным влиять на изменения и процессы, происходящие в муниципалитетах. Все «изменения, приходящие «сверху», население воспринимает как не зависящую от его воли данность и более или менее успешно, в зависимости от обстоятельств, приспосабливается к ним» [3].

Местное самоуправление приобрело больше административный характер. В современных условиях оно в полной мере не способствует осуществлению населением закрепленной за ним конституционно власти. Не совсем верным будет также утверждение о самостоятельности этого уровня. Современной российской реалией стало встраивание местного самоуправления в качестве низового линейного звена в иерархию «вертикали власти. Таким образом, изменилось исходное понимание местного самоуправления, произошла переориентация с общественного на государственное начало в понимании его сущности. Кроме этого, как справедливо отмечает И.В. Стародубровская, «в основу муниципальной реформы были положены общие представления и идеологические догмы, а не оценка тех реальных проблем и ограничений, которые существуют в данной сфере» [4]. Это, прежде всего, экономическая зависимость от вышестоящих уровней власти, отсутствие самостоятельности, слабая взаимосвязь местных органов власти с населением, господство исполнительного органа власти над представительным: на местном уровне представительный орган фактически подчинен местной администрации, а последняя на 80% является «исполнителем федеральных и региональных законов на местах».

По большей части российская система местного самоуправления стала рассматриваться как низовое звено общероссийской пирамиды управления. «Огосударствление» местного самоуправления подтверждается усилением зависимости от вышестоящих уровней власти: муниципальные образования стали управляемыми, а их роль как выборных и подотчетных населению институтов местной демократии - второстепенной. Безусловно, осуществляя законодательно закрепленные за ним полномочия, решая вопросы местного значения, МСУ не может быть полностью освобождено от вмешательства и контроля со стороны государства. Местное самоуправление не может стать «государством в государстве», «не может существовать вне государственных рамок, так как является регулируемым законом уровнем власти» [1].

Многие ученые обращают внимание на дуалистический характер местного самоуправления (Л.Н. Алексеева, Г.В. Барабашев, В.Н. Парахина, Е.В. Галлеев, Л.Н. Ганшина). Подтверждением этому служит распространенная в современной науке общественно-государственная концепция местного самоуправления. Суть ее состоит в том, что местное самоуправление призвано решать как вопросы местного значения, не требующие вмешательства и контроля со стороны государства, так и определенные дела государственного значения. Исходя из условий, сложившихся в российской общественно-политической системе, теория двойственной природы местного самоуправления представляется в большей степени соответствующей российской управленческой практике. Перед научным сообществом и управленцами стоит задача найти баланс и уравновесить общественные и государственные сущностные характеристики местного самоуправле-

ния.

Однако основу данного института, бесспорно, должна составлять власть народа, а самому местному самоуправлению важно в полной мере стать формой выражения и осуществления этой власти. Поэтому определяющей должна стать общественная сторона МСУ. В этом случае будет реализована социальная роль данного института, состоящая в активизации и поддержке инициативности и предприимчивости на местах.

Двойственная природа местного самоуправления предопределяет уникальность данного уровня публичной власти, которая состоит в том, что здесь смыкаются унифицированные управленческие импульсы сверху и особые, территориальные, снизу, административная жесткость «вертикали» и гибкость «горизонтальных» воздействий, практик, инициатив.

Привлечение граждан к участию в местном самоуправлении является определяющим шагом на пути не только к демократизации, но и повышению эффективности управления в целом. Особая роль в этом отношении принадлежит органам местного самоуправления, призванным создавать необходимые условия для раскрытия гражданского потенциала и повышения активности местного населения.

Литература

1. Алексеева Л.Н. К вопросу о сущности местного самоуправления (теоретико-методологический дискурс) // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2009. Выпуск № 12. Т. 15.
2. Крюкова О.Н. Теоретико-правовой подход к определению сущности местного самоуправления // Будущее России: перспективы и стратегии развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 2005. Т.3
3. Местное самоуправление в современной России. М., 2007
4. Стародубровская И.В. Мифы и реалии местного самоуправления // Местное самоуправление в современной России. М., 2007