

УДК 32.352

Голубева Татьяна Геннадьевна

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ «НОВОЙ» ПАРАДИГМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

В статье рассматриваются проблемы моделирования организационных форм местного самоуправления в современной России. На основе изучения методологических подходов к определению содержания местного самоуправления, а также современной практики его реализации автор делает вывод об актуальности формирования такой парадигмы местного самоуправления, которая не исключает участия государства в решении вопросов местной жизни.

Ключевые слова: местное самоуправление, парадигма, организационные формы, вопросы местной жизни, участие государства.

Tatiana Golubeva

THE FORMATION OF A «NEW» PARADIGM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

The article deals with the problem of modeling the organizational forms of local self-government in modern Russia.

Based on methodological approaches to the determination of the content of the local self-government, as well as the current practice of its implementation, the author draws a conclusion about the relevance of the formation of such a paradigm of local self-government, which does not exclude the participation of the state in resolving the local life issues.

Key words: local self-government, paradigm, organizational forms, the local life issues, the participation of the state.

Анализ исторической ретроспективы становления института местного самоуправления в России и опыта его реализации за последние 20 лет показывает, что формирование модели местного самоуправления невозможно без учета российской специфики методологических подходов к данному процессу и современных условий социально-экономического и политического характера. Именно в последнее время местное самоуправление в нашей стране однозначно отождествляется с атрибутами демократии. Отсюда возникает идея противопоставления государства и местного самоуправления, восприятия государственного участия в осуществлении местного самоуправления исключительно как усиление централизации государственного управления в целом. Преодоление данного явления возможно на основе «новой» парадигмы местного самоуправления, которая может быть определена как парадигма развития территории. Сама идея не нова и вполне очевидна, но все еще находится на втором плане в системе представлений о местном самоуправлении.

Проблема определения сущности местного самоуправления и поиска его организационных форм сохраняет свою актуальность в России на протяжении полутора веков. Значение выбора методологии организации системы управления в государстве подчеркивали многие авторы еще в конце XIX века. Так, О. К. Нотович писал о возможной реализации одного из двух принципов: «или общественное управление под контролем правительства, или правительственное управление под контролем общества» [5, с. 56].

Две модели управления, логически выводимые из данного положения, предполагают достаточно высокий уровень самоорганизации общества, в первом случае – самоорганизация для непосредственного решения вопросов жизни социума, во втором – для участия в управлении. При этом государство и общество как акторы системы управления не исключают друг друга, они обладают собственными полномочиями и функциями в процессе управления.

Историческая интерпретация понятия местного самоуправления и практики его реализации в России характеризуется стойкостью идеи противопоставления государства и общества. Во многом это объясняется спецификой институционализации местного самоуправления в России. В данном контексте уместно привести вывод Н. А. Синькевича о том, что если «в государствах, сложившихся из более мелких единиц (США, Норвегия, Швейцария), оно строилось снизу вверх, причем государства лишь признавали то, что было создано самой жизнью, то в большинстве стран, и в том числе в России, самоуправление предоставляется отдельным местностям и единицам сверху вниз» [7, с. 26].

Применение данного методологического подхода к исследованию процесса становления института местного самоуправления в России позволяет сделать вывод о детерминированности введения его в нашей стране сверху, независимо от различных условий социально-экономического развития и политического строя.

Однако важно заметить, что в России наблюдались попытки прорастания местного самоуправления снизу на почве зарождения капиталистических отношений в 60-е годы XIX века. Можно сказать, что введение земских учреждений в 1864 г. было в определенной степени мотивировано стремлением представителей развивающейся буржуазии к политическому оформлению своей экономической самостоятельности. В предшествующих исследованиях автора статьи отмечалось, что земская реформа «явилась одним из последовательных шагов царского правительства в решении крестьянского вопроса. В свою очередь, переход к новым поземельным отношениям в результате отмены крепостного права вызвал необходимость в организации соответствующего территориального управления» [2, с. 12].

В результате проведения контрреформ и дальнейшей трансформации теоретических и практических подходов к организации местного территориального управления парадигма самостоятельной хозяйственной единицы как основы местного самоуправления была утрачена, вместе с тем актуализировалась «традиция» противопоставления государства и местного самоуправления.

В современном научном дискурсе всплеск интереса к данной проблеме наблюдается в связи с постоянным реформированием, а скорее – трансформацией института местного самоуправления в Российской Федерации. При этом явно просматривается попытка примерить «классическую модель», «классическое развитие института местного самоуправления» [4, с. 53] на отечественные условия. Предполагаем, что под «классической моделью» подразумевается местное самоуправление, основанное на хозяйственной, экономической самостоятельности административно-территориальной единицы.

Некоторые авторы связывают местное самоуправление с институтом гражданского общества. По мнению В. В. Коняхина «местное самоуправление – это тот институт гражданского общества, который выступает носителем политики государства и вынужден тесно взаимодействовать с органами государственной власти, испытывая при этом на каких-то этапах своего развития давление государственных структур и различных групп интересов» [3, с. 323]. Вызывают сомнение приведенные автором понятия: «вынужденное взаимодействие с государством» и «давление государственных структур». По нашему мнению, взаимодействие с государством обосновано и, более того, в период становления местного самоуправления, точнее, введения данного института в Российской Федерации необходимо. Речь идет о его закреплении в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кроме этого, достаточно вспомнить, что на практике, в условиях «муниципализации всей страны» региональные органы государственной власти, ссылаясь на статью 12 Конституции Российской Федерации, часто занимали позицию намеренного невмешательства не только в деятельность органов местного самоуправления, но и в сам процесс становления данного института.

Рассматривая государство и местное самоуправление как форму политической организации общества, основная цель которой удовлетворение интересов граждан, населения, следует признать обоснованность их противопоставления. Как отмечает С. Н. Баранец, местная власть, «... специально ор-

ганизованная как власть подзаконная, и оставаясь „по конституционному определению“ внесистемной для органов государственной власти, является по своей сути одним из институциональных проявлений государственности, а потому не может быть адекватно истолкована в отрыве от нее» [1, с. 52].

В данном контексте ряд авторов усматривают опасность усиливающейся тенденции к централизации управления. Однако в условиях экономической нестабильности, отсутствия необходимых ресурсов в муниципальных образованиях это неизбежно.

По словам М. А. Мирзаева, «местное самоуправление не возникает „сверху“, появляется только тогда, когда сами граждане осознают его смысл и содержание. Развитие местного самоуправления является серьезнейшей стратегической задачей» [4]. Однако это и есть построение местного самоуправления «сверху». Осознание гражданами необходимости местного самоуправления – серьезный ресурс, но задействовать его с помощью «разъяснительной работы», как предлагает М. А. Мирзаев, невозможно. Сегодня мы не наблюдаем большого стремления граждан участвовать в делах местных поселений, они скорее готовы к потреблению муниципальных услуг исходя из личных интересов, нежели к реализации интересов общественных посредством объединения в различные организационные формы самоуправления.

Когда граждане или поселения обладают собственным экономическим, хозяйственным ресурсом, тогда и возникает стремление самостоятельно им распоряжаться и управлять, тогда и возникает запрос на самоорганизацию и местное самоуправление.

В условиях достраивания государством экономических основ местного самоуправления невозможно исключение участия государства в решении вопросов местной жизни на основе взаимодействия местных сообществ, органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Реализация такого взаимодействия возможна, по мнению В. И. Псарева, посредством процессов «системы управления органами государственной власти комплексом муниципальных хозяйств и социальных структур муниципальных образований. Например, процессы управления комплексом ЖКХ, предприятиями муниципального строительного, дорожного комплекса и благоустройства, системой здравоохранения, культуры, школьного и дошкольного образования...», далее – взаимодействие «...в сфере планирования, программирования развития муниципальных образований и управления ресурсами, необходимыми для реализации намеченных планов и программ» [6, с. 532].

«Наступило и пока не исчерпано время дивергентного поиска новых моделей организации местного социума, соединенного с усилением „скрепляющей“ функции государственной власти, для которой характерно нахождение соответствующего моменту баланса между центробежными и центростремительными общественными тенденциями» [1, с. 53].

Таким образом, возможно формирование «новой» парадигмы местного самоуправления на основе объединения усилий местного сообщества, органов местного самоуправления и государственной власти не только для организации территориального администрирования, но главным образом для развития территории.

Литература

1. Баранец С. Н. Местная власть в России и ее политический потенциал: различные подходы концептуального осмысления // Социум и власть. 2012. № 6 (38).
2. Голубева Т. Г. Трансформация теоретических и практических подходов к формированию института местного самоуправления в России (историко-политический аспект). Ростов-н/Д.: Изд-во СКАГС, 2010.
3. Коняхин В. В. Местное самоуправление в системе отношений государственной власти и гражданского общества // Вестник ТГУ. 2013. Выпуск 7 (123).
4. Мирзаев М. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы реформирования и пути их решения // Юридический вестник ДГУ. Т. 13. 2015. № 1.
5. Нотович О. К. Основы реформ местного и центрального управления. СПб., 1882.
6. Псарев В. И., Псарева Т. В., Сушенцева Н. В. Методологические подходы к исследованию и комплексной оценке деятельности местного самоуправления // Теория и практика общественного развития. 2012. № 12. С. 532.
7. Синькевич Н. А. Методологические проблемы в исследованиях местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2.