

СОЦИОЛОГИЯ И ПОЛИТОЛОГИЯ

УДК 323.212

Галкина Елена Вячеславовна

О ФОРМИРОВАНИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАКТИК МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассмотрено формирование политических практик местного самоуправления в Российской Федерации. Местное самоуправление можно рассматривать как форму гражданской самодеятельности населения, проявление его социально-политической активности, способности участвовать в управлении общественными делами и нести за них свою ответственность. Местное самоуправление является как институтом политической власти на местном уровне, так и институтом гражданского общества.

Ключевые слова: политология; политика; местное самоуправление; Конституция; политическая власть; институт.

Galkina Elena Vyacheslavovna

ABOUT FORMING THE POLITICAL PRACTICES OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIAN FEDERATION

Political science is rapidly evolving, becoming more applied aspect. In this connection, the political practice of the active part of our lives. One of those practices – is a local government. It can be seen as a form of civil active population, a manifestation of the socio-political activity, the ability to participate in public affairs and account for their responsibility. The local government is as an institution of political power at the local level and civil society institution.

Key words: political science, politics, local government, Constitution, political power, the institute.

Сегодня к местному самоуправлению в России проявляется повышенное внимание как со стороны населения, так и со стороны федеральных и региональных властей. Еще в 2003 г. была принята новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6], который полностью вступил в действие с января 2006 г. Местное самоуправление в нем проявляется как форма гражданской самодеятельности населения и проявления его социальной активности, способность участвовать в управлении общественными делами и нести за них свою ответственность. В этом смысле местное самоуправление является публичной властью, существующей наряду с государственной [1].

Самоуправление в обществе – это объективный и непрерывный процесс развития гражданского общества, ход которого может замедляться в момент стабильности и деполитизации общества или ускоряться в условиях радикальных социальных преобразований [7]. Уровень эффективности местного самоуправления, его значимости в решении вопросов местного характера является одним из важных признаков зрелости гражданского общества, гражданственности населения.

В науке до сих пор не выработан единый общепринятый подход к толкованию понятия «местное самоуправление». Современные авторы подходят к анализу содержания данного социального явления с нескольких принципиально различных позиций. Так, опираясь на Конституцию РФ, некоторые ученые рассматривают местное самоуправление в качестве основополагающего принципа осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления в демократическом правовом государстве [5].

Не менее распространенным в научной среде является мнение, согласно которому под местным самоуправлением подразумевается право граждан, населения данной территории на самостоятельное решение проблем местного значения. Государство, признавая и гарантируя это право, тем самым признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берет на себя обязанность создавать необходимые условия для осуществления данного права [9].

Отметим, что самоуправление как форма народовластия представляет собой способ управления, основанный на самоорганизации, саморегулировании и самодеятельности, исключающий необходимость применения специального аппарата принуждения. Основными характерными чертами

самоуправления являются: принадлежность власти всему коллективу; совпадение в одном лице субъекта и объекта управления; совместное ведение общих дел; отстаивание и защита общественных интересов на основе самодеятельности.

Довольно часто местное самоуправление представляют и в качестве формы организации власти на местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни с учетом исторических и иных местных традиций. Данная форма реализации власти на местах означает, что население и формируемые им органы местного самоуправления берут на себя ответственность за управление муниципальными делами, максимально ограничивая степень участия государственных структур власти в решении вопросов местной жизни.

Местное самоуправление, имеет специфические локальные особенности, отличные от федерального и регионального уровней. Специфика деятельности органов местного самоуправления – это требования оперативности, быстрого реагирования на изменяющиеся условия жизни, потребности населения, необходимость решения самых сложных социальных проблем.

Местные органы власти ближе всего к населению. И от того, какие права и меру ответственности они имеют, как они взаимодействуют с рядовыми гражданами и гражданским обществом, зависит во многом образ государства, его авторитет. Несомненно, органы местного самоуправления – это способ децентрализации власти и управления, это принцип и критерий демократизации и демократии.

Сущность местного самоуправления раскрывается в том, что в стране наряду с интересами личности и государства признаются и гарантируются местные интересы, связанные с решением вопросов жизнедеятельности населения. При этом муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным, а как равноправные. Так, обладая статусом самостоятельного субъекта управления, местное самоуправление является равноправным партнером гражданского общества, способным создать условия для максимально эффективной реализации местных интересов и потребностей. Местное самоуправление, согласно Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г., составляет одну из основ любого демократического общества. Статья 2 Хартии гласит о том, что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства [2].

Конституция РФ, Европейская Хартия (ратифицированная Российской Федерацией в качестве члена Совета Европы в 1998 г.), ряд указов Президента РФ, законодательных актов, постановлений органов представительной и исполнительной власти создали прочную правовую базу современной системы местного самоуправления.

Европейская Хартия понимает местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления «регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного самоуправления» [2].

Статья 130 Конституции Российской Федерации определяет местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью» [3].

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сказано, что местное самоуправление есть форма осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных Конституцией, федеральными законами, а также законами субъектов РФ, «самостоятельное и под свою ответственность решение населением, непосредственно или через органы местного самоуправления, вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных традиций» [6]. Таким образом, местное самоуправление есть ничто иное как деятельность, осуществляемая людьми по своей воле и в своих интересах.

Местное самоуправление предполагает использование разнообразных форм прямого волеизъявления граждан: местные референдумы, выборы, собрания, сходы и т.д. Оно имеет выборные органы местной власти и базируется на системе принципов, основополагающим из которых является самоответственность.

Местное самоуправление получает свободу в решении всех социальных, экономических, политических и других вопросов местного значения и наделяется полномочиями, затрагивающими практически все стороны жизни местных коллективов. В числе основных из них: формирование и исполнение местного бюджета, планирование местного социально-экономического развития, ведение коммунального хозяйства, дорожное строительство, благоустройство территории поселения, развитие транспорта, строительство муниципального жилья, школ, больниц, библиотек [8]. Органы местного самоуправления несут также ответственность за охрану общественного порядка, экономическую безопасность, санитарное состояние на подведомственных им территориях. Столь об-

ширный комплекс полномочий предоставляет муниципалитетам возможность повысить качество и оперативность удовлетворения всех наиболее важных потребностей местных коллективов.

Таким образом, местное самоуправление – это организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения [9]. Это означает, что государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного и независимого уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Однако система местного самоуправления – это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами государства и общества, считается институтом гражданского общества, обладает определенной автономией. Местное самоуправление не находится в иерархических связях с какими-либо структурами, строит свою деятельность при принятии решений только в соответствии с законом, что гарантирует его деятельность от любого вмешательства извне.

Действительно, государственные структуры, которые ежегодно разрабатывают и выполняют федеральные, региональные и местные социальные программы, не полностью справляются со своей задачей, или же эта работа не эффективна. И без взаимодействия государственных и общественных организаций нельзя решить многие социальные проблемы. С привлечением общественных, неправительственных организаций их можно решать наиболее эффективно.

В начале 90-х гг. XX столетия на политическом пространстве муниципальных образований произошли радикальные изменения, обусловленные трансформацией политической системы, что привело к децентрализации политической жизни, к многопартийности, декларированию гласности, свободы слова и печати, к утверждению демократической системы выборов.

Окончательное закрепление местного самоуправления как самостоятельного института было произведено в Конституции РФ в 1993 г. Впервые в истории российского государства в Конституции была введена специальная 8 глава, посвященная местному самоуправлению, и довольно четко определено его место в структуре государства.

Здесь следует обратить внимание на то, что в Конституции указано, что местное самоуправление есть институт власти (ст. 3): «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления». В то же время, в Конституции (ст. 12) отражено, что «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти» [3]. Таким образом, местное самоуправление действует самостоятельно в рамках закона, не будучи подчиненным по вертикали чиновникам. Кроме того, местному самоуправлению в Конституции посвящена специальная глава 8, определяющая его положение в системе государственного устройства России.

Общеизвестно, чтобы быть реальной, власть должна иметь достаточные ресурсы для осуществления своих полномочий. Это нашло отражение в основном законе государства в Конституции РФ. Статьей 131 населению предоставлено право самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, исходя из местных условий. Конституцией закреплено право местного самоуправления на владение, пользование, распоряжение и управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, без чего говорить о самостоятельной дееспособной власти говорить было бы бесполезно.

После издания закона о местном самоуправлении в конце 90-х гг. XX столетия были изданы нормативные акты, которые были призваны обеспечить его реализацию: «О финансовых основах местного самоуправления Российской Федерации», «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан российской Федерации», Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления [4] и др.

Представляется, что введение местного самоуправления неизбежно усиливает в государстве остроту проблемы: найти оптимальное соотношение в его управлении начал централизации и децентрализации. Немаловажным фактором является и то, что недостаточно принять хороший закон. Нужны активные действия по его реализации. Для этого необходимы кадры, которые смогли бы грамотно провести его в жизнь, а также готовность населения взять на себя бремя ответственности за положение дел на местах.

В развитие Конституции и Федерального закона о местном самоуправлении и для проведения практической работы указом Президента был создан ряд органов и объединений. Так, указом Президента в октябре 1998 г. был создан Конгресс муниципальных образований РФ в целях обеспечения эффективного взаимодействия федеральных органов государственной власти с объединениями (ассоциациями, союзами) муниципальных образований. Конгресс призван был содействовать более эффективной реализации прав граждан на местное самоуправление, выступать координатором дея-

тельности муниципальных образований и обеспечения их взаимодействия с органами государственной власти, международными организациями и органами местного самоуправления.

В конце 1990-х гг. был принят ряд законов, изданы указы Президента, направленные на создание правовых и организационных основ местного самоуправления, укрепления его экономической и финансовой базы. 6 июня 1996 г. был издан указ Президента «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка». В 1999 г. в развитие положений закона в 10 регионах России был проведен эксперимент о передаче в ведение местного самоуправления функций охраны общественного порядка (в том числе и в Ставропольском крае). Однако он был прекращен, так как, по мнению министерства внутренних дел, себя не оправдал и не дал ожидаемых результатов.

Стало очевидным, что многие вопросы формирования местного самоуправления, использования его потенциала оставались нерешенными, а без этого невозможно было эффективно решать вопросы дальнейшего развития российской государственности. В стране прошли многочисленные дискуссии о состоянии, роли и месте самоуправления в системе государства, перспективах его развития. Стали делаться выводы о том, что реформы провалились, и местное самоуправление в России не состоялось. Но при этом не учитывалось, что местное самоуправление в России сделало только первые шаги, и его становление проходило в неблагоприятных финансово-экономических условиях. Да и многие органы, и должностные лица местного самоуправления оказались не готовыми к работе по-новому и использовать сполна предоставленные им возможности. Поэтому получить быстрый эффект от реформирования местного самоуправления не удалось.

В конечном итоге руководство страны пришло к выводу о необходимости подготовки новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6], исходя из того, что местное самоуправление является важнейшим фактором успешного развития российской государственности и эффективности всей системы публичной власти.

В законе особое внимание уделено решению вопроса о финансировании и экономическом обеспечении местного самоуправления. В нем довольно четко проведено разграничение полномочий между государственной властью и местным самоуправлением. Важным положением закона является определение перечня вопросов местного значения в зависимости от типа муниципального образования. Изменить данный перечень можно было только после внесения соответствующих изменений в Федеральный закон. С 1 сентября 2005 г. вступил в силу Федеральный закон № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21 июля 2005 г.

Таким образом, полномасштабное введение в практику закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было отнесено к январю 2006 г., поскольку следовало упорядочить российское законодательство и привести его в соответствие с требованиями Конституции Российской Федерации.

Однако в ходе реализации реформы местного самоуправления возникает множество проблем как правовых, так и организационных. Практика показывает, что реализация данного закона по всей стране займет довольно продолжительное время и будет зависеть от того, насколько оперативно будут решаться проблемы, обозначенные в нем. Для этого нужны скоординированные действия органов государственной власти, министерств, ведомств, субъектов РФ, воля и настойчивость политических лидеров.

В заключение отметим, что местное самоуправление, представляя собой неотъемлемую часть гражданского общества и одну из важных политических практик, призвано эффективно решать вопросы местного значения. Отметим, что местное самоуправление, как и само гражданское общество России, находится на начальном этапе своего развития. Очевидно несовершенство законодательной базы и, в первую очередь, несбалансированность доходной базы и расходных полномочий местных бюджетов, а также изолированность органов местного самоуправления от местных сообществ и низкая самоорганизованность населения.

Литература

1. Галкина Е. В. Местное самоуправление и гражданское общество в современной России: проблемы функционирования // Социология власти: Журнал социологического центра РАГС. 2007. № 1. С. 87–96.
2. Европейская Хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург, 1990. № 92-871-0804-8.
3. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М.: Юрид. лит., 1993.
4. Местное самоуправление в Российской Федерации. Сб. нормативных актов. (По состоянию на 1 октября 1997 г.). М.: Юрид. лит., 1998.
5. Миронова Н.И. Местное самоуправление как социальный институт: генезис, становление, основные тенденции развития: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2000.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.
7. Поговорим о гражданском обществе / сост. Е. В. Петренко. М.: Серия «Хроника социологических наблюдений», 2001. С. 35–36.
8. Пядухов Г. А., Ларин В. И., Жаворонков А. М. НКО и межсекторное взаимодействие на муниципальном уровне. Пенза: Изд-во ПГАСА, 2006. С. 18–23.
9. Судавцов Н. Д. История местного самоуправления России: учеб.-метод. матер. Ставрополь: Изд-во «Пресса», 2004. С. 13–15.

УДК 323.2(470)

Машенко Валентина Сергеевна

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (ИЗ ОПЫТА ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ)

В статье рассматриваются особенности процесса институционализации субъектов гражданского общества на примере общественных объединений в социально-политических реалиях современной России, роль данного процесса в условиях демократизации российского общества; уделено значительное внимание факторам становления и развития гражданского общества как особой социально-политической среды.

Ключевые слова: институционализация, гражданское общество, общественные объединения, общественно-политические отношения, культура, активность.

Mashchenko Valentina Sergeevna

INSTITUTIONALIZATION OF CIVIL SOCIETY IN MODERN RUSSIA (FROM THE EXPERIENCE OF PUBLIC ASSOCIATIONS)

The article discusses features of institutionalization of civil society in social and political realities of modern Russia, the role of this process in conditions of democratization of Russian society. The author devotes considerable attention to the factors of formation and development of civil society as a special social and political environment.

Key words: institutionalization, civil society, public associations, social and political relations, culture, activity.

Проблема становления и развития институтов гражданского общества видится особенно актуальной в современный период трансформации социально-политической сферы в России. Институционализация в данном контексте понимается автором как формализация и структуризация общественных отношений, вовлечение их в политическую систему. «Политическая система представляет собой процесс политических отношений, политической деятельности и их институционализации, т.к. неинституциональные формы политической жизни (группы по интересам, инициативные движения, самоуправление разных видов и т.п.) в процессе их самоорганизации неизбежно выделяют управляющие центры, лидеров, их окружение, формируют правила поведения, отношения с окружением и пр. институциональные органы. Процесс институционализации включает формирование и поддержание центров власти...» [4]

Проводимая в Российском государстве социальная политика, направленная на активизацию гражданских инициатив, обуславливает интерес к процессу институционализации общественных объединений, рассмотрение которого основывается на определении понятия «гражданское общество».

В последние годы в нашей стране данный термин получил активное развитие и широкое распространение. В политической среде, в частности среди членов Правительства РФ, часто звучат обращения к гражданскому обществу, заявления о необходимости его укрепления. Так, Д. А. Медведев по этому вопросу говорит: «Эффективность работы органов государственной власти и развитие конкурентной среды во всех сферах экономической и общественной жизни – это важнейшие приоритеты для руководства страны – и для Президента, и для Председателя Правительства РФ. Нам крайне важно обеспечить системный и активный диалог с гражданским обществом» [3].

Термин «гражданское общество» достаточно часто встречается в нормативных актах РФ и ее субъектов. О необходимости развития гражданского общества в России отмечается в каждом ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ последних лет. Указанный термин употреблен в