

ББК 67.99

**Н.Ф. Земченков**

**СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ И САМОУПРАВЛЕНИЮ  
В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ИДЕИ НАРОДОВЛАСТИЯ:  
ПАРАДИГМА ВРЕМЕНИ**

*Рассматривается проблема корреляции понятий управление и самоуправление, через которые выражается идея народовластия. Подчеркивается, что политика государства не заканчивается на уровне субъектов федерации, а находит свою реализацию на местном уровне, где удовлетворяются основные потребности граждан. Создание правовой базы местного самоуправления решает не все проблемы в соответствии с Конституцией РФ и Европейской Хартией о местном самоуправлении, поэтому реформа местной власти имеет как положительные, так и отрицательные результаты.*

*Самоуправление; народовластие; социальные реформы; концепции общественного развития; теория управления.*

**N.F. Zemchenkov**

**MODERN APPROACHES TO MANAGEMENT AND SELF-GOVERNMENT  
IN THE CONTEXT OF TRANSFORMATION OF IDEA OF DEMOCRACY:  
TIME PARADIGM**

*The problem of correlation of concepts management and self-government through which the idea of democracy is expressed is considered. It is emphasized that the policy of the state doesn't come to an end at the level of subjects of federation, and finds the realization at local level where basic needs of citizens are satisfied. Creation of legal base of local government solves not all problems according to the Constitution of the Russian Federation and the European Charter about local government. Therefore reform of local government has both positive, and negative results.*

*Self-government; democracy; social reforms; concepts of social development; management theory.*

В настоящее время российское законодательство о местном самоуправлении находится в стадии своего становления и в ходе имманентного развития получает новую смысловую парадигму, в которой появляются современные подходы к управлению и самоуправлению в контексте трансформации идеи народовластия. Социальные реформы меняют все стороны жизни общества, но того же самого требует и нормативно-правовое обеспечение местного самоуправления для комплексного решения вопросов местного уровня, учитывающего исторические, культурные и иные особенности развития местных общин. Политика государства не заканчивается на уровне субъектов федерации, а находит свою непосредственную реализацию на местном уровне, так как здесь удовлетворяются основные экономические, политические, культурные и другие потребности граждан, что требует социально-философского анализа складывающихся отношений.

Конституция РФ, положившая правовое начало местному самоуправлению, дала начало курсу по передаче ряда государственных полномочий на уровень местных общин. Однако на фоне неоспоримых успехов и достижений в создании правовой базы и модели местного самоуправления, еще не все проблемы решены или находятся в стадии решения, поэтому реформа имеет как положительные, так и отрицательные результаты, что в принципе допустимо, но требует также своего научного анализа.

В контексте социально-философского анализа примером недостаточного регулирования местного самоуправления являлся Федеральный закон №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 28 августа 1995 г., который за время своего действия не решил всех вопросов по проведению муниципальной реформы. Поэтому новый Федеральный закон № 131-ФЗ направлен на изменения содержания и формы местного самоуправления по сравнению с предыдущим. Законодатель пошел на создание нового, вступившего в силу с 1 января 2009 года закона о местном самоуправлении в условиях продолжающейся реформы [1]. Этот факт интригует сам по себе, тем более, что и в отношении предшествующего закона не было особой критики или широких дискуссий, хотя его первоначальная концепция была существенно изменена многими поправками и дополнениями. На базе закона № 154-ФЗ практически с нуля сформировалась местная власть, была отработана местная правовая база, а население освоилось с новыми управленческими и административными подходами к решению местных вопросов.

*Причины* замены Федерального закона №154-ФЗ «Об общих *принципах* организации местного самоуправления в Российской Федерации» новым законом в научных кругах называют разные. Одна из них в том, что гарантированные полномочия представительных органов составляли в нем всего несколько пунктов, тогда как все остальное, оказалось в руках глав *муниципальных образований*. По сути, закон № 154-ФЗ закреплял авторитарную структуру и соответствующую ей систему органов местного самоуправления, сложившуюся после роспуска Съезда Советов народных депутатов в 1993 году.

В действительности все обстояло значительно проще. Посредством указанного закона – знатоки советского строя, реализовали, за незнанием иного, старый лозунг о «Советах без большевиков» и потом очень удивились тому, что из этого получилось. Сейчас есть шанс наблюдать, что получилось с нереализованными в свое время лозунгами и идеями. Так, второй революционный лозунг: «Земля – крестьянам, фабрики – рабочим» тоже реализовывался вполне легитимно (ваучеры, паи, доли), но, в результате, не стало, ни крестьян, ни фабрик, ни рабочих. К таким результатам приводят попытки вернуть в практику то, что не давали делать большевики. Следовательно, этого и не надо делать, признав, что возврат к прошлому не возможен не только философски, но и политически, чтобы вернуть, например, в России монархию, надо вернуться в XIX век и воссоздать те условия, которым соответствовала монархия как форма государственной власти. При этом у российских либералов 90-х гг. XX века, по мнению Н.П.Церенова, «не было не продуманной концепции трансформации публичной власти, ни ясных и четких целей, связанных с созданием нового государства, становление которого проходило в контексте разрушения советской цивилизации...» [4]. В то же время, по мнению ряда авторитетных философов: П. Сорокина, И. Ильина, С. Кара-Мурзы, А. Дугина и других, российское управление обладало совокупностью существенных признаков, подчеркивающих его самодостаточность.

Следует признать, что за время действия закона №154-ФЗ произошла реальная обкатка принципов местного самоуправления в процессе перехода от советов к муниципалитетам. Этот переход привел к таким положительным результатам, как реальное создание нормативно-правовой базы местного самоуправления по вопросам его организации, финансовой деятельности, муниципальной службы, управления собственностью и др. Значительная часть правового регулирования местного самоуправления стала осуществляться на региональном и муниципальном уровнях, активизировался процесс формирования гражданского общества.

В то же время выявился блок общих проблем, требующих новой социально-философской методики их разрешения, среди которых можно выделить следующие:

- ◆ отсутствие стабильной основы для разграничения экономической деятельности как между муниципальными образованиями, так и государственными структурами;
- ◆ недостаточное и неполное обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований;
- ◆ неисполнение норм муниципального права должностными лицами государственной, а подчас и местной власти;
- ◆ реализация на зачаточном уровне конституционных прав местного самоуправления и копирование правовых норм федерального уровня, что приводит к выхолащиванию правовых норм, предназначенных для иных, чем местные, целей;
- ◆ отсутствие целенаправленной работы по совмещению российской модели местного самоуправления с европейскими стандартами и др.

Одной из причин принятия нового закона о местном самоуправлении стало присоединение России к Европейской хартии местного самоуправления в 1998 г. Старый закон о местном самоуправлении явно не соответствовал некоторым фундаментальным положениям указанной Хартии и, в частности, ее ст. 3, в которой предлагается модель «парламентской республики» в качестве базы местного самоуправления. Пункт 1 ст. 3 Хартии гласит, что под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Пункт 2 гласит, что это право осуществляется Советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, там, где это допускается по закону». Но как раз Советы, распущенные Президентом РФ Б.Н. Ельциным, отвечали этим принципам. Все это напоминает историю с разрушением древних святилищ и последующим возведением на их месте новых культовых зданий с тем, чтобы позднее опять восстанавливать разрушенное. Поэтому путь России в мировое сообщество должен проходить по правилам этого сообщества, в целях включения России в общемировую цивилизационный процесс.

В п. 2 ст. 4 Европейской Хартии о местном самоуправлении указано, что «органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти». Ключевым моментом является «полная свобода действий», которая в связи с п. 1 ст. 3 Хартии, устанавливающей, что «свобода действий направлена в интересах местного населения», образует юридическую конструкцию, которая защищает местное самоуправление от произвола. По содержанию эта социально-философская конструкция более емкая, чем п.2 гл. 1 Федерального закона №131. Но формальное соответствие с Европейской Хартией достигнуто. Впрочем, законодатель поступил бы еще более дальновидно, вообще не принимая упомянутый закон. Гл. 8 Конституции РФ содержит все базовые положения о местном самоуправлении, имеет прямое действие и вполне может служить прямым источником для законодательства субъектов РФ о местном самоуправлении с учетом всех геополитических и других особенностей регионов и муниципальных образований.

Типовые установки, которые выработал федеральный законодатель, вполне по силам и местному самоуправлению, так как непосредственное применение норм конституционного права с учетом местных условий позволяет совершенствовать систему местной власти. Тем более что правовая конструкция местного самоуправления сформулирована юридически безупречно и является самой удачной частью Конституции РФ. Можно было бы вообще не принимать никаких общих принципов для местного самоуправления, доверив ему формировать правовое пространство прямо исходя из норм Конституции РФ. Но так не принято, поскольку прямое действие Конституции РФ слишком неудобно для чиновников.

Метод выхолащивания применяется и в отношении ст.31 Конституции РФ о свободе собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, которая не содержит указаний на какие-то дополнительные условия осуществления этого права народом. Но законодатель подстраховался соответствующим законом, опять же, затрудняющим пользование этим правом. Возвращаясь к проблеме, логично предположить, что механизм реализации этих прав граждан можно было вполне перевести местному уровню, так как в подавляющей части муниципальных образований никаких регламентаций для собраний и сходов граждан не требуется и никаких помех в жизнь поселений это не внесет. Например, молодежь собирается по поводу и без повода, никого об этом не ставя в известность, и ничего особенного из этого не проистекает. Поэтому сами муниципальные образования могут регламентировать поведение сограждан. Но в любом случае введение ограничений для реализации прав граждан, когда Конституция их не предусматривает, есть дань полицейскому государству и страху перед бунтами и погромами. Права и свободы человека здесь не причем, а если причем, то значит рано их дали.

Федеральный закон №131, направленный на более полную реализацию конституционных принципов местного самоуправления, явился результатом осмысления накопленного опыта организации местной власти с учетом сформированных в Европейской Хартии местного самоуправления общих для демократических государственных принципов децентрализации управления, самоорганизации граждан, осуществления властных полномочий на уровне, наиболее приближенном к ним. Это, в свою очередь, создает благоприятные условия для становления гражданского общества, являясь одновременно и механизмом формирования народовласти, и его неотъемлемой частью. «Сущность и специфика метода управления, – считает Ю.В. Пуго, определяются природой и особенностями объекта управления, но только в том случае, если мы уже располагаем определенной суммой знаний об этом объекте, его природе, характере, особенностях, на которые собираемся воздействовать. Без этого сознательное и целенаправленное управление невозможно»[3]. Следовательно, включение населения муниципальных образований в процесс принятия публично-властных решений становится одним из рычагов реального осуществления народовласти в системе организации местного самоуправления и управления социально-экономическими процессами.

Самоуправление следует развивать «на основе широкой общественной поддержки, на базе действующего законодательства и демократических процедур, в основе которых лежит диалог между обществом и властью. Это совпадает с принципами Европейской Хартии о местном самоуправлении, в частности, с положением ее Преамбулы, устанавливающей, что «право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств – членам Совета Европы демократическим принципам».

Проводя сравнительный анализ соответствия российского законодательства по вопросам местного самоуправления международным стандартам, можно констатировать, что по формальным критериям в нем намечены подходы к реализа-

ции общих принципов Европейской Хартии о местном самоуправлении в РФ. О том, что на практике эти принципы еще не реализуются, говорят такие факты, как игнорирование на местном уровне форм непосредственной демократии, таких как референдумы, собрания граждан, опросы, выяснение общественного мнения и другие формы народовластия, через которые население непосредственно участвует в решении местных дел.

Принцип самобытности и учет исторических традиций могут реализоваться в разнообразных формах самоуправления. Такое разнообразие, например, существует в местном самоуправлении Американских штатов и никто еще не доказал, что это идет во вред вечному принципу «демократического централизма». Для этого основное право человека, – быть носителем суверенитета и единственным источником публичной власти, должно быть гарантировано правовой системой государства, согласием гражданского общества, опирающегося на научные выводы социальной философии. При этом следует иметь в виду, что сегмент самоуправления, который должен присутствовать не только на уровне местного самоуправления, но и учитываться на всех уровнях государственной и административной власти, в перспективе должен обеспечивать формально-правовой суверенитет народа, реализуемый в народовластии, что означает переход к высшей фазе организации общества – самоуправлению. Такой подход можно считать оправданным, так как «в нем заключен механизм разграничения полномочий Российской Федерации, ее субъектов по предметам совместного ведения полномочия федерального центра в отношении совместных вопросов ограничены возможностью установления общих рамок, принципов, подходов правового регулирования общественных отношений» [2], – обоснованно отмечает Э.Г. Липатов.

Поэтому необходимо социально-философское обоснование феномена местного самоуправления в пределах его полномочий, сопоставимое с современной теорией управления, самоуправления, народовластия в контексте социального и культурного развития. Поэтому следует провести анализ истории местного самоуправления, его форм, современных функций, актуализации в ходе муниципальных реформ. В конечном счете, все это должно привести к созданию относительно самостоятельной формы власти такой, как народовластие, базирующееся на собственных, а не заемных средствах.

Это дает представительному органу необходимую самостоятельность в решении вопросов местного значения при согласовании своих позиций как в уставе местного самоуправления, так и в нормативно-правовых актах, принимаемых в пределах его компетенции. Закон о местном самоуправлении содержит и необходимые гарантии против автоматического включения местного представительства в вертикаль государственной власти, которые проявляются в компетенции по разработке и принятию устава муниципального образования, являющегося основным актом для местного самоуправления. Для того чтобы представительный орган принимал взвешенные решения, п. 8 ст. 34 указанного закона предусматривает, что все изменения структуры органов местного самоуправления вступают в юридическую силу не ранее, чем по истечении срока его полномочий.

В настоящее время организация представительной власти на местном уровне является проблемой становления и развития прямой демократии, которая реализуется через выборы, референдумы, местное самоуправление, включающее в себя разнообразные формы волеизъявления народа, зависящие от местных национальных культурных и иных обычаев и традиций. Его формы должны быть связаны в единую систему представительства, функционирующего на базе общих принципов, но в пределах своей компетенции. Этим достигается глубокое эшелонирование власти, каждый уровень которой как бы начинает соответствовать определен-

ному уровню структуры общества, имеющей свою специфику и требующей индивидуального подхода. Таким образом, не только структурирование, но и эшелонирование власти повышают эффективность всех уровней управления.

В соответствии с конституционным принципом разделения властей и передачей значительной части полномочий на местный уровень, повышается его устойчивость и мобильность, приближая управление к субъекту муниципального права. Разделение уровней власти явилось важным достижением социальной политики, но при этом следует обратить внимание на необходимость социально-философского исследования проблемы корреляции уровней власти, которая также нуждается в специальном анализе. Последовательное разделение властей может стать эффективным средством повышения качества управления муниципальными образованиями, по крайней мере, в тех, численность которых позволяет им формировать представительную власть самостоятельно и в своих интересах.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации – 6 октября 2003 г. – № 40 – С. 3822.
2. *Липатов Э.Г.* Установленные компетенции органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества // *Философия права.* – 2009. – № 5. – С. 68.
3. *Пуго В.Ю.* Государственное и общественное манипулирование: убеждение или практика? // *Философия права.* – 2009, – № 5. – С. 78.
4. *Церенов Н.П.* Политико-правовая институционализация муниципальной власти в России: проблемы развития демократии малых пространств // *Философия права.* – 2008. – № 1. – С. 90.

Статью рекомендовала к опубликованию д.ф.н., профессор О.А. Андреева.

**Земченков Николай Федорович** – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»; e-mail: Zemchenkovn@list.ru; 347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44; тел.: 88634371631; кафедра гражданского и корпоративного права; доцент; к.ф.н.; доцент.

**Zemchenkov Nikolai Fedorovich** – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”; e-mail: Zemchenkovn@list.ru; 44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia; phone: +788634371631; the department of civil and corporation law; associate professor; cand. of phil. sc.

ББК 67.99

**Е.Г. Корж, С.Н. Макаренко**

#### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*Проблема становления местного самоуправления в Российской Федерации продолжает оставаться актуальной на протяжении последних двадцати лет. За эти годы принято более сорока нормативно-правовых актов по вопросам полномочий муниципальных органов власти. Но это не позволило разработать концепцию организации местного самоуправления. Особую значимость приобретает вопрос о взаимодействии органов местного самоуправления и федеральными органами государственной власти. Также важным является вопрос о контроле государства над деятельностью органов власти на местах. Дисциплина исполнения федеральных законов и иных нормативных актов на региональном и муниципальном уровнях является одним из условий стабильного развития государства.*

*Муниципальное управление; правовая реформа; взаимодействие органов власти; гражданское общество.*