

С.В. ДЕГТЯРЁВА, к.э.н., доцент,
Т.О. ДЕГТЯРЁВА,
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского,

**ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
 РОССИЙСКОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЕ**

Эффективное функционирование и дальнейшее развитие российской институциональной системы (структуры) как экономики, так и политики, идеологии невозможно без подсистемы самоуправления, а точнее – без подсистемы местного самоуправления.

Проблема становления местного самоуправления в РФ исследуется в настоящее время, в основном, учеными-правоведами, такими как Алферов А., Балмасова А.А., Бурмистов С.А., Дементьев А.Н., Лазаревский Н.И., Кеня П.А., Клименко А.В., Кодина Е., Коркунов Н.М. [1-8].

Однако в настоящее время в теории муниципального права еще не выработано единого мнения о содержании местного самоуправления и существенных характеристиках российской модели местного самоуправления. Теоретическое осмысление этих проблем, следовательно, остается по-прежнему актуальным в теории муниципального права. Представляется также актуальным исследование института местного самоуправления на основе институциональной методологии, а также в рамках формирующегося направления этой теории – экономики права [9, с. 18]. Плодотворным является, с нашей точки зрения, исследование института местного самоуправления как подсистемы институциональной системы (структуры) на основе синтеза системного подхода и институциональной теории. Исследование института самоорганизации на основе синтеза системного подхода и институциональной теории осуществляется таким автором как Фомина Ю. А. [10, с. 28].

Целью настоящей статьи является рассмотрение содержания института местного самоуправления как подсистемы институциональной структуры, анализ тенденций становления этого формального института в российской институциональной структуре на базе синтеза системного подхода и институциональной теории.

Постановка цели обусловила решение следующих задач:

– на основе системного подхода и институциональной теории проанализировать тенденции развития института местного самоуправления как формального института в рос-

сийской институциональной структуре;

– на уровне постановки проблемы выявить принципы поведения субъектов местного самоуправления.

В предыдущих публикациях [11, с.100-111] нами были выработаны общие методологические основания исследования институциональной структуры (системы) на базе синтеза системного подхода и институциональной теории.

Институциональная структура была определена нами как сложное функционирующее и развивающееся единство исходного института (менталитета) и меры базовых и комплиментарных институтов.

Далее отмечалось, что на основе менталитета, его институциональной структуры формируются базовые институты общества в сфере политики, экономики и идеологии или, в соответствии с концепцией С.Г. Кирдиной – институциональные матрицы, в которых обобщены те многообразные связи и институты, которые можно наблюдать в социальной жизни. Это – юридические и житейские нормы, правила и санкции, процедуры и законы, традиции и т.д. С.Г. Кирдина выделяет два типа социальных систем, две институциональные матрицы: У-матрицу (западную) и Х-матрицу (восточную). Базовые институты У-матрицы являются комплиментарными институтами Х-матрицы и наоборот. Так, базовый экономический институт У-матрицы, рыночная экономика, является комплиментарным институтом Х-матрицы. Базовый экономический институт Х-матрицы, редиистрибутивная экономика, становится комплиментарным экономическим институтом У-матрицы [12, с. 63,64].

Институциональная структура национальной экономики, как отмечалось выше, представляет меру базовых и комплиментарных институтов, заданную менталитетом. Базовые институты в институциональной структуре экономики определяют характер складывающейся в обществе институциональной среды, задают рамки, ограничения для деятельности комплиментарных институтов. Базовые институты, соответствующие типу институ-

© С.В. Дегтярёва, Т.О. Дегтярёва, 2011

циональной матрицы данного государства, развиваются более свободно, спонтанно.

Развитие же комплиментарных институтов, обеспечивающих во взаимодействии с базовыми институтами сбалансированное развитие той или иной социальной сферы, в соответствии с концепцией С.Г. Кирдиной, требует целенаправленных усилий со стороны социальных субъектов для их внедрения [13, с.89-98].

Изменение меры базовых и комплиментарных институтов приводит к институциональным изменениям, на наш взгляд, как к позитивным, так и к негативным. И если процесс формирования неформальных институтов может происходить спонтанно и эволюционно, то формальные институты осуществляются другим способом институциональных изменений – посредством вмешательства государства [14, с.100,101].

Представляется, что материальной основой становления институциональной структуры России, формирующейся по восточной институциональной X- матрице, является коммунитарность. По определению С. Кирдиной, «коммунитарность означает такое свойство материально-технологической среды, которое предполагает ее использование как единой нерасчлененной системы, части которой не могут быть обособлены без угрозы распада этой системы» [13, с. 39]. С нашей точки зрения, коммунитарность, исходя из представленного подхода, можно рассматривать как принцип построения институциональной структуры (системы) России. Этот же принцип определяет и взаимоотношения субъектов этой структуры (системы): «в идеологической сфере (в X-матрице – примечания автора С.Д.) – доминирование коллективных, надличностных ценностей, приоритет Мы над Я, обозначаемых в русском языке понятием «соборность», а в мировой научной литературе термином **коммунитарность**» [13, с. 28].

В институциональных же структурах, развивающихся по западной институциональной У-матрице, некоммунитарность или субсидиарность является основополагающим принципом их построения. Согласно концепции С. Кирдиной, «некоммунитарность означает технологическую обособленность важнейших элементов материальной инфраструктуры и связанную с этим возможность их самостоятельного функционирования и частного использования» [13, с. 40]. Субсидиарность также определяет характер взаимоотношений субъектов в этой структуре: «в идеологической

сфере (в У-матрице – примечания автора – С.Д.) – доминирование индивидуальных, личностных ценностей, приоритет Я над Мы, или **субсидиарность**, то есть примат личности, ее прав и свобод по отношению к ценностям сообществ более высокого уровня» [13, с. 28].

Коммунитарность и субсидиарность как принципы построения институциональной структуры (системы), согласно системному подходу, представляется, лежат в основе построения и подсистем этой структуры (системы), в частности, в основе формирования института местного самоуправления. Этот методологический подход дается нами в порядке постановки. Он позволяет нам утверждать, что подсистема местного самоуправления исторически выстраивалась в западной институциональной У-матрице и в восточной институциональной X-матрице по-разному, поскольку в основе ее становления лежали разные (противоположные) принципы и, одновременно, институты – коммунитарность и субсидиарность.

Правовые основы моделей местного самоуправления, как в странах Западной Европы, так и в России базируются на государственной теории местного самоуправления. Однако, по мнению ученых-правоведов, трактовка местного самоуправления в конституциях западноевропейских стран, основанных на Европейской хартии местного самоуправления, и в РФ, значительно отличаются по следующим аспектам:

- пониманием роли и функций подсистемы местного самоуправления в системе государственного управления;
- самим субъектом местного самоуправления, муниципальным служащим, специфической его правового статуса и ролью в местном самоуправлении.

Определим основные черты института местного самоуправления. Важнейшей чертой местного самоуправления является территориальная подведомственность – **местное самоуправление ограничено соответствующей территорией**. Основой формирования местного самоуправления является административно-территориальное деление. Местные органы создаются в законодательно установленных административно-территориальных единицах. Например, административно-территориальное деление отсутствует лишь в самых малых по территории и количеству населения странах – Сингапур, островном государстве Науру.

Местное самоуправление отличается организационная и муниципальная самостоятельность: с одной стороны, органы местного

самоуправления действуют под собственную ответственность и вправе самостоятельно решать дела местного значения; с другой – они обладают определенной независимостью во взаимоотношениях друг с другом и с центральными властями.

Важнейшей гарантией независимости местного самоуправления является то, что компетенция местного самоуправления должна определяться законом, а не актом управления. Закон должен выделить вопросы местного значения, которые муниципальные органы вправе решать самостоятельно. Определение вопросов местного значения – необходимое условие существования местного самоуправления.

Каждая страна решает этот вопрос по-своему, но обычно местными вопросами считаются: обустройство территории, поддержание чистоты и порядка, организация социально-культурных мероприятий и охрана общественного порядка. Решая эти вопросы, органы местного самоуправления отвечают только перед населением.

Юридически муниципальные органы не подчинены центральной администрации. Они имеют финансовую самостоятельность и собственные службы. Центральные власти не вправе ни давать им обязательных указаний по вопросам, касающимся местных дел, ни аннулировать или изменять их решения в административном порядке. Таким образом, местное самоуправление олицетворяет собой реализацию принципа территориальной децентрализации [15, с.143-144]. Важным условием вовлечения людей в процесс государственного управления и повышения его эффективности является **децентрализация** функций государства. Мы считаем, данный принцип важным условием существования местного самоуправления, не только за рубежом, но и в нашей стране.

Децентрализация государственного управления может осуществляться:

– во-первых, в форме перераспределения прав и ответственности с национального на субнациональный уровни в рамках учреждений и подразделений центрального правительства;

– во-вторых, путем передачи прав и ответственности центральной власти властям субнационального уровня, автономным и полуавтономным общественным институтам, местному самоуправлению [16]. **В зависимости от форм децентрализации различается местное управление и местное самоуправление.**

Местное управление подразумевает лишь административную децентрализацию. Прямая вертикальная подотчетность при этом сохраняется. Местные исполнительные органы финансируются и назначаются центральной властью и представляют ее на локальном уровне. Прямая подотчетность местных властей населению не обеспечивается. Местное управление может в этом случае не учитывать общественное мнение, безразлично относиться к использованию местных инициатив населения. Более того, целью такой децентрализации (особенно в недемократических странах) может быть усиление центра и расширение его связей с местной элитой, противопоставление ее местному сообществу.

Местное самоуправление означает административно-политическую децентрализацию, делегирование прав и ответственности центрального правительства и центральных законодательных органов соответствующим органам субнационального уровня. В этом случае предполагается выборность местных властей, означающая определенную политическую автономию, наличие собственной финансовой базы. В Европейской хартии местного самоуправления, дается детальное описание этих основных характеристик местного самоуправления. Самоуправление является наиболее развитой формой участия.

В современном мире широко распространено именно самоуправление. При этом наблюдается большое разнообразие его типов. В одних странах действует система, при которой избранное гражданами представительное муниципальное собрание выбирает должностных лиц. В других странах отдельно избирается представительное собрание и исполнительные органы. В третьих – руководители исполнительных органов либо приглашаются представительным собранием, либо назначаются из центра.

Преимуществами местного самоуправления являются:

- политическая ответственность местной власти;
- возможность использования местных преимуществ;
- быстрота и точность реакции на возникающие проблемы [16, с. 106-108].

Местное самоуправление имеет и ряд негативных моментов. Местные власти не всегда обладают квалифицированными кадрами для принятия и исполнения решений, их ресурсы, в том числе финансовые, ограничены.

[17].

Подводя итог, важно отметить, что степень самостоятельности органов местного самоуправления может быть различной. В странах, провозглашающих автономию местного самоуправления, местные власти, как правило, наиболее независимы от центра. В государствах англосаксонской системы самостоятельность местного самоуправления традиционно была выше, чем в странах континентальной правовой семьи.

В настоящее время эти различия сглаживаются. В развитых странах фактическая самостоятельность местных властей всегда больше, чем в развивающихся государствах, в которых становление гражданского общества зависит от политической позиции центра.

Зарубежное местное самоуправление характеризуется:

- управлением в интересах местного населения;
- управлением местными делами;
- самостоятельным, под свою ответственность, управлением.

В контексте анализа местное самоуправление можно определить как самостоятельную деятельность населения по решению вопросов местного значения.

Детальный и подробный исторический анализ института местного самоуправления в западных институциональных Y-матрицах – предмет отдельного исследования. Отметим только, что черты института местного самоуправления, рассмотренные выше, реализуются в достаточной степени в западных обществах, основанных на институциональных Y-матрицах. В институциональных структурах, основанных на восточной институциональной X-матрице, в частности в России, развивается не институт местного самоуправления, а институт местного управления. Так, отмечают специалисты, что тенденция, по которой направлена в настоящее время трансформация правовой базы местного самоуправления, в России, идет в сторону все большего встраивания его в вертикаль государственной власти и все большего отстранения граждан от реального влияния на формирование и деятельность органов местного самоуправления.

По мнению участников Всероссийской научно-практической конференции "Российская модель местного самоуправления: технологии эффективной реализации", в ходе реформы местного самоуправления четко определились три проблемы, которые замедляют становление ре-

альной демократии на местном уровне. Первая проблема лежит в плоскости несовершенства федерального законодательства, и, прежде всего межбюджетного регулирования. Вторая проблема – несоответствие кадрового потенциала органов местного самоуправления уровню задач, стоящих перед местным самоуправлением. Третья проблема – слабая финансовая база местного самоуправления [17].

С точки зрения ученых-правоведов, местное самоуправление – институт, во-первых, заимствованный, во-вторых, пришедший в Россию именно благодаря юридической мысли и посредством закона. «Наблюдающиеся расхождения между муниципально-правовой теорией, позитивным правом и реально складывающейся практикой, – пишет А. А. Сергеев, – свидетельствует о том, что местное самоуправление в России еще не сформировалось, не обрело необходимой устойчивости» [18, с 106]

Местное самоуправление как формальный институт и, возможно, комплиментарный институт к базовому институту местного управления в России, может, как нам представляется, в дальнейшем развиваться при значительном вмешательстве государства.

В долгосрочной перспективе успешное развитие института местного самоуправления как института, импортированного из другой институциональной системы и комплиментарного российскому институту местного управления возможно лишь:

- при отделении местного самоуправления от государственной власти;
- при значительном влиянии на его развитие государства;
- при осознании населением территориального интереса, сформированности представлений о вариантах гражданского участия в его реализации, а также о сути новаций и реформ в сфере местного самоуправления;
- при формировании в обществе доминирующих индивидуальных, личностных ценностей, основанных на субсидиарности.

Итак, в статье, в порядке постановки проблемы, был проанализирован институт местного самоуправления как формальный и комплиментарный институт, базовый для российской институциональной структуры. Институт местного самоуправления, развивающийся на принципе субсидиарности, является институтом, импортированным в российскую институциональную структуру. Его успешное развитие в российской институциональной структуре возможно при определенных усло-

виях: значительном влиянии на его развитие государства и формировании индивидуальных, личностных ценностей, основанных на субсидиарности.

Дальнейшее исследование института местного самоуправления в российской институциональной структуре возможно, как нам представляется, в следующих аспектах:

– анализ института местного управления (самоуправления) как формального института в его соотношении с базовым неформальным институтом российской институциональной структуры – менталитетом;

– определение направлений формирования в российском обществе доминирующих индивидуальных, личностных ценностей, основанных на субсидиарности;

– выявление факторов, формирующих эффективное функционирование и развитие института местного самоуправления как института, импортированного в российскую структуру.

Литература

1. Алферов А., Знаменская К., Кодина Е., Мирзалиев М., Юркова С., Широков А. Научно-методическое обеспечение процесса профессиональной подготовки и повышения квалификации специалистов органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований по специальностям "Государственное и муниципальное управление" и "Муниципальное право" // Муниципальная власть. – 2007. – №2. – С. 49 - 54

2. Балмасова А. А. Развитие концептуальной основы местного самоуправления в России: вопросы истории, теории и правового регулирования: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 10

3. Бурмистов С. А. Контроль в системе муниципальной власти России // СПС Консультант Плюс

4. Дементьев А. Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации // СПС Консультант Плюс

5. Еллинек Г. Общее учение о государстве. С.-Петербург: Издание товарищества "Общественная польза", 1903. – С. 420.

6. Лазаревский Н. И. Лекции по государственному праву. Т. I - II. Конституционное право. 2-е изд. – С.-Петербург, 1910. – С. 39 - 51.

7. Кеня П.А. Проблемы и пути оптимизации в развитии правового регулирования вопросов местного самоуправления // СПС Консультант Плюс

8. Козырин А. Н., Глушко Е. К., М. А. Штатина М. А. – Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах / Гос. ун-т - Высшая школа экономики. – М.: ТЕИС, 2006.

9. Гриценко О.А. Економічна теорія права: шляхи пошуку предмету та методології. // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. Выпуск 38-1. – Донецк, 2010. – С. 18-25.

10. Фомина Ю. Самоорганизация и товарный рынок. // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. Выпуск 38-1. – Донецк, 2010. – С. 28-38.

11. Дегтярева С. В. Методологические основания исследования институциональной структуры национальной экономики // Материалы VIII международной научной конференции международной ассоциации институциональных исследований Специальный выпуск. Проблеми сучасної економіки та інституціональна теорія. Збірник наукових праць. – Київ: КНЕУ, 2010. – С. 100-111.

12. Кирдина С.Г. Институциональная структура современной России: эволюционная модернизация. // Вопросы экономики. – 2004. – №10.

13. Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. – Новосибирск, 2001.

14. Попов Е., Лесных В. Системный подход к проблеме импорта институтов в российскую экономику. // Общество и экономика, – 2005, – №10-11.

15. Козырин А. Н., Глушко Е. К., Штатина М. А. – Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах: / Гос. ун-т - Высшая школа экономики. – М.: ТЕИС, 2006.

16. Клименко А. В. Новые принципы государственного управления и человеческое развитие // Человеческое и социальное развитие: Сборник докладов. / Под ред. В. П. Колесова, А. А. Тихомирова; Сост. А. А. Саградов – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2003

17. Резолюция Всероссийской научно-практической конференции "Российская модель местного самоуправления: технологии эффективной реализации". – М., 2006.

18. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. – М., 2006.

Статья поступила в редакцию 30.06.2011