

Электронное научное издание

«Международный электронный журнал. Устойчивое развитие: наука и практика»

www.ygrazvitie.ru

вып. 2 (13), 2014, ст. 7

Выпуск подготовлен по итогам IV Международной научной конференции по фундаментальным и прикладным проблемам устойчивого развития в системе «природа – общество – человек»: наука, инженерия, образование (22 декабря 2014 г.)

УДК 352.075, 316.42

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ СРЕДНЕГО ПОВОЛЖЬЯ В 1991-1999 ГОДАХ)

Константинова Оксана Николаевна, аспирант Тольяттинского государственного университета

Аннотация

В исследовании выявлены основные компоненты системы местного самоуправления, отслеживается процесс их эволюции и влияние на развитие современного общества. Даны предложения для повышения продуктивности функционирования системы местного самоуправления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, нормативная правовая база.

DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT AS A FACTOR OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF SOCIETY (THE MIDDLE VOLGA IN 1991-1999)

Konstantinova Oksana Nikolaevna, post-graduate student of Togliatti State University

Abstract

The study identifies the main components of the system of local government, monitors process of their evolution and impact on the development of modern society. It presents a proposal to increase the productivity of the system of local government.

KEYWORDS: local government, territorial self-government, legal and regulatory framework.

Введение

Инновационное развитие общества — один из неотъемлемых элементов развития местного самоуправления, которое, в свою очередь, является базовой частью государственного управления. XX век в нашей стране был насыщен историческими событиями, в числе которых есть и те, что коренным образом изменили структуру России. Девяностые годы не стали исключением. Изменения, произошедшие в этот период, встали в ряд наиболее неоднозначно трактуемых в современной истории и охватили все сферы жизни общества. Наравне со многими другими проблемами, проблема местного самоуправления обозначилась к моменту начала преобразований в СССР, и оказалась в 90-е годы в центре теоретических споров и острой политической борьбы.

Степень научной разработки проблемы самоуправления далека от стадии завершения и раскрыта не в полной мере, в том числе и из-за незавершённости процесса трансформации местных органов. Большинство авторов-исследователей конца 80-х – начала 90-х гг. XX века

специализируются на юридической науке¹. В начале 90-х годов актуальной темой стало разграничение полномочий между партийными органами и Советами с одной стороны и местным самоуправлением, и государственной властью с другой². Советская историография в истории местного самоуправления России заканчивается в конце 1993 года – в период ликвидации устоявшейся политической системы. Исследовательские разработки в области местного самоуправления активизирует принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации.

Постсоветская историография местного самоуправления довольно обширна. Большинство работ представляют собой региональный экономический и политический анализы реализации реформы. Самарский исследователь М.Н. Матвеев поддерживает концепцию о трех направлениях в историографии местного самоуправления в 90-е гг. XX века: либеральном, земском и государственном³.

Исследователи, учитывающие западный опыт при изучении местного самоуправления, относят себя к либеральному направлению. Их работы содержат изучение правовых коллизий, нарушений федеральных нормативных правовых актов в регионах, отсутствия традиций⁴. Государственное направление традиционно считается более официальным. Его исследования носят аналитико-прикладной характер. В них зачастую присутствует анализ нормативной правовой базы местного самоуправления, вносятся предложения по ее

¹ Авакян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: Конституция и решение нового закона // Вестник МГУ. Право. - 1996. - №2, Азовкин И.А. «Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции», - М., 1978, Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран). - М.: Ризальт-2, 1991, Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. - М.: Изд-во г-на Тихомирова, 1999, Козлов Ю.М. Организационно-правовые вопросы участия трудящихся в советском государственном управлении на современном этапе: Автореф. дис. на соискание уч. ст. доктора юрид. наук. М., 1963, Слива А.Я.: Деятельность высших органов государственной власти союзных республик по руководству местными советами. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук

² Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное // Советское государство и право. 1991; Орлова О.В., Шутько Д.В. Расширение территориального общественного самоуправления - важная тенденция современного развития политической системы социализма // Советы в условиях реформы политической системы. М.: Ин-т гос. и права АН СССР, 1990.

³ Матвеев М.Н. Власть и общество в системе местного самоуправления России в 1977 – 2003 годах. Автореф. докт. дисс.

⁴ Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть, 1997. №9; Зеевальд, О.: Значение местного самоуправления и его модели в европейских странах, в: Местное самоуправление: теория и практика (под общей ред. Г. Люхтерхандт). — М.: Фонд Ф. Науманна, 1996; Митрохин, С. С. Теория местного самоуправления: Аргументы, проблемы, мифы / С.С. Митрохин // Концептуальные проблемы местного самоуправления. Серия 1, Выпуск 1 — Уфа, 1998. – 47 с.; Местное самоуправление в современной России: Политика, практика, право / Сборник под редакцией С.Рыженкова,

адаптации к складывающейся системе управления. Отдельным исследованиям подверглось территориальное общественное самоуправление в качестве самостоятельного института⁵.

Местное самоуправление, как и любой другой субъект, претерпевает различные изменения, которые не предотвратимы в процессе развития, в том числе и инновационного. Чтобы проследить процесс эволюции рассмотрим местное самоуправление комплексно, как систему, в которой можно выделить следующие компоненты:

- наделенное властными полномочиями **местное население** (не просто как группа людей, проживающих на определенной территории, а местное сообщество, объединенное в соответствии с целями своего жизнеобеспечения в пределах территории, где осуществляется местное самоуправление);
- представительство **публичной власти местного самоуправления**, непосредственно не совпадающее с населением, созданное по воле населения и представляющее его на постоянной основе во взаимоотношениях, связанных с осуществлением местного самоуправления;
- представительство **общественно-территориальной власти населения**, проявляющееся в пределах части территорий муниципальных образований по отдельным вопросам жизнедеятельности населения;
- **законодательная база**, регламентирующая организацию и деятельность органов местного самоуправления на федеральном уровне;
- **нормативные правовые акты (локальные)**, регламентирующие организацию и деятельность органов местного самоуправления городов Среднего Поволжья;
- **внешние связи**. Представлены как взаимоотношения с городами-побратимами.

Рассмотрим более подробно каждую составляющую приведенной системы. Говорить об участии населения в государственном управлении, на момент окончания исследуемого периода, не приходится. Единственной задействованной нишей становится местное самоуправление – сила, которая была бы способна влиять на политические процессы в стране. Возможным это бы стало, только если население восприняло бы органы МСУ как выразителей собственных интересов. Но проблема заключалась в восприятии населением

⁵ Васильев А.А. Муниципальное управление: Конспект лекций. – Н.Новгород: Издатель: Гладкова О.В., 2000.– 160 с; Зендриков К. Местное сообщество как предмет социотехнической работы // Решение социальных проблем в местном сообществе. М., 2000; Кокарев И.Е. Соседские сообщества – путь к будущему России. М.: Мир, 2005; Мерсиянова И.В. Социальная база российского гражданского общества // Общественные науки и современность. 2009. № 4.

органов МСУ как управляющей надстройки, и вместо процесса взаимодействия пошел процесс отторжения⁶. Снижается уровень доверия граждан к органам МСУ, причиной чему явилась излишняя бюрократизированность процесса передачи информации от населения к органам местного самоуправления⁷.

Органы территориального общественного самоуправления (ТОС), как представительство третьей выделенной части системы, в исследуемый период времени играли роль своеобразного связующего звена между населением и местным самоуправлением. Однако, говорить о таком явлении как ТОС в государственном масштабе или даже в региональном нельзя. Данный институт был сформирован не во всех городах Среднего Поволжья.

В основе указанных выше процессов лежало отсутствие консолидированной нормативной базы. Отсутствие качественных локальных нормативов на местах выросло в несформированное законодательство в стране в целом. Позиция законотворчества подразумевала полное выведение местного самоуправления за пределы системы государственной власти и исключение соподчиненности между муниципальными образованиями, что отражало стремление федерального центра опереться на автономную муниципальную власть в своих непростых отношениях с набирающими силу региональными элитами. Это привело к тому, что многие конституционные правовые нормы в части местного самоуправления не работали, а муниципальные органы продолжали выполнять функции органов государственной власти на местах. Этим же объясняются коллизии в отношениях между региональными властями и органами местного самоуправления.

Наличие имевшихся уставных документов, как базы местного самоуправления подтверждает несовершенство системы в целом. Применение шаблонных актов к субъектам, имеющим свои отличительные особенности, не могло не затормозить процесс эволюции местного самоуправления в Среднем Поволжье.

Двумя ключевыми точками эволюции законодательной базы местного самоуправления в 90-х гг. XX века стало принятие Конституции Российской Федерации в декабре 1993 г. и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в

⁶ Адаевская Т.И. Влияние социальных факторов на формирование городской среды / Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2007 Т.1, №5, с. 157-161

⁷ Евменова О.Н. Проблема экономической и социальной адаптации населения к новым условиям организации местного самоуправления в период системных реформ (1991-1999гг.) / Реформы и реформаторы в истории России: к 150-летию великих реформ: Материалы XVI Всероссийской научно-теоретической конференции. Москва, РУДН, 17-18 мая 2012г.– М.: РУДН, 2012.

Российской Федерации» 1995 г. При наличии других возможных путей выхода из политического кризиса, введение нового законодательного акта явилось наиболее цивилизованным из них. Принятие Конституции как выход из кризиса в очередной раз доказало фундаментальность нормативной правовой базы как основы государственного строя.

Говоря о нормативных правовых актах деятельности органов МСУ Среднего Поволжья можно выделить следующие особенности:

- недостаточная фундаментальность, приводящая к постоянным изменениям, что не способствовало формированию стабильной системы МСУ;
- шаблонность – при создании уставов не учитываются особенности муниципальных образований, что также не способствует продуктивному развитию системы МСУ.

Относительно последней составляющей системы – взаимодействия с городами-побратимами – можно сказать, что оно играет важную роль в становлении местного самоуправления. Особенно важным является сотрудничество с городами – представителями стран с отличной от российской формой правления.

Анализируя вышеизложенное, можно выделить основные особенности побратимских отношений городов Среднего Поволжья в конце XX века:

- обоюдный характер взаимодействия: обе стороны оказывают влияние друг на друга;
- продуктивный обмен опытом, с учетом территориальных и законодательных особенностей;
- расширение информационного пространства, ликвидация «закрытости» стран, особенное в период после распада СССР и падения Берлинской стены;
- более развитыми областями в сфере местного самоуправления являются вопросы местного значения, особенно промышленность и социальный блок (культура, здравоохранение, образование)⁸.

Основываясь на аналитических данных, сформулируем предложения для более продуктивного внедрения опыта городов-побратимов в систему местного самоуправления.

⁸ Евменова О.Н. Взаимодействие с городами-побратимами на территории Среднего Поволжья (в аспекте местного самоуправления) // «Вектор науки Тольяттинского государственного университета» 2011г., №4 (18). С. 98-101

Данные предложения могут помочь в решении проблемы внедрения и адаптации инновационных подходов в устоявшуюся систему муниципального управления.

Предложения для более продуктивного внедрения опыта городов-побратимов в систему местного самоуправления:

1. Унификация и интеграция нормативной правовой базы:

- приведение в соответствие с международным и федеральным законодательством локальной нормативной правовой базы, регулирующей деятельности в сфере побратимских отношений;
- создание структур по правовой защите городов в сфере побратимских отношений.

2. Создание методической базы по формированию и развитию побратимских отношений:

- расширение сферы взаимодействия по различным направлениям (промышленность, сельское хозяйство, инновационная деятельность).

3. Переход на новые формы взаимодействия – интерактивные, с применение сети Internet:

- создание ссылок на официальных порталах административных ресурсов на порталы городов-побратимов с адаптированной системой работы на них;
- создание интерактивных экскурсий для пользователей из городов-побратимов.

4. Проведение международных конференций, семинаров, тренингов:

- предусмотреть практикоориентированную направленность предоставляемых научных материалов.

5. Обмен делегациями, проведение совместного обучения, стажировок:

- создание экспериментальных площадок для внедрения инновационной деятельности с применением опыта городов-побратимов;
- обмен образовательными программами с возможностью получения дистанционного образования.

6. Осуществление совместных проектов по различным направлениям:

- взаимная ресурсная поддержка совместных проектов (информационные, материальные, человеческие и др. виды ресурсов);
- оказание приоритетной поддержки социально-ориентированным проектам;

- приоритет для предприятий городов-побратимов при участии в конкурсе на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (в соответствии с Федеральным Законом №94-ФЗ от 21.07.2005).

7. *Организация взаимопомощи и совместной помощи пострадавшим в катастрофах техногенного характера и природных ЧС:*

- создание накопительного «банка ресурсов», направленного на оказание помощи в случае форс-мажорных ситуаций.

Все же, несмотря на значительные сложности, в конце исследуемого периода была сделана попытка решить проблемы местного самоуправления и его развития на государственном уровне.

Для этого, указом Президента РФ от 15.10.99 были утверждены «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»⁹. В этих положениях приводится конституционная модель местного самоуправления с его описанием; определены цели, основные направления, задачи, принципы и механизмы государственной политики в области его развития в России; описаны общие проблемы, возникшие в процессе становления местного самоуправления.

Подводя итоги можно говорить о том, что в период с 1991 по 1999 годы система местного самоуправления в России прошла сложный путь от разрозненной посткоммунистической, развалившейся одномоментно, до собранной воедино. Основными проблемами новой системы местного самоуправления на конец исследуемого периода остались несогласованность и несистематизированность законодательства о местном самоуправлении, неполное и непоследовательное регулирование вопросов организации и деятельности МСУ. Говорить об устойчивом развитии местного самоуправления на исследуемый период пока не приходится, хотя инновации, внедряемые во всех сферах, в том числе и политике, дают возможность продуктивно адаптировать сферу МСУ в жизнь современного общества.

⁹ «Российская газета» от 21.10.99

Электронное научное издание

«Международный электронный журнал. Устойчивое развитие: наука и практика»

www.ygrazvitie.ru

вып. 2 (13), 2014, ст. 7

Выпуск подготовлен по итогам IV Международной научной конференции по фундаментальным и прикладным проблемам устойчивого развития в системе «природа – общество – человек»: наука, инженерия, образование (22 декабря 2014 г.)

Литература

1. Адаевская Т.И. Влияние социальных факторов на формирование городской среды // Известия Самарского научного центра Российской академии наук: том 1, №8/2007. — с. 157-161.
2. Евменова О.Н. Взаимодействие с городами-побратимами на территории Среднего Поволжья (в аспекте местного самоуправления) // Вектор науки Тольяттинского государственного университета: №4 (18) / 2011. — с. 98-101.
3. Матвеев М.Н. Власть и общество в системе местного самоуправления России в 1977-2003 годах. Автореф. дис. док. ист. наук. — Самара, 2006. — 31 с.
4. Проблема экономической и социальной адаптации населения к новым условиям организации местного самоуправления в период системных реформ (1991-1999гг.) / Евменова О.Н. // Реформы и реформаторы в истории России: к 150-летию великих реформ: Материалы XVI Всероссийской научно-теоретической конференции. г. Москва, РУДН, 17-18 мая 2012 г. — Москва, 2012.