

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКИЕ АСПЕКТЫ

## MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA: PROBLEMS AND SOCIO-PHILOSOPHICAL ASPECTS

*L. Kleshneva*

*Summary.* the article deals with the socio-philosophical aspects of the phenomenon of local self-government in Russia, which has a long history and theoretical developments in its development. The main problems of formation of modern municipal self-government in the country are revealed on the basis of the analysis of the basic political and legal documents: the Basic Law of the Russian Federation, Federal law No. 131, etc.

*Keywords:* municipal self-government, social and philosophical aspects of management, powers of local self-government, efficiency of municipal service.

*Клешнева Любовь Ильинична*

*Санкт-Петербургский Государственный Аграрный  
Университет  
uliunuchna@mail.ru*

*Аннотация.* В статье рассматриваются социально-философские аспекты феномена местного самоуправления в России, которое имеет в своем развитии длительную историю и теоретические наработки. Основные проблемы становления современного муниципального самоуправления в стране выявляются на основе анализа основополагающих политико-правовых документов: Основного Закона РФ, Федерального закона № 131 и др.

*Ключевые слова:* муниципальное самоуправление, социально-философские аспекты управления, полномочия местного самоуправления, эффективность муниципальной службы.

**В**о всем мире развитие местного самоуправления в основном определяется экономическими, культурными, психологическими, социальными ценностями, которые складываются на протяжении длительного времени. Поэтому аксиологический подход к анализу управления на местном уровне является оправданным, он выступает основополагающим в социальной философии. Накопление ценностных предпочтений было характерно для традиций европейского самоуправления, оно отразилось в исторической практике российского самоуправления. Достаточно вспомнить древнеславянское вечевое управление, самоуправление сельских (деревенских) общин, практику Земских Соборов и деятельности земств.

Существует определённая связь между теоретическими обобщениями и практикой местного управления, которая становится предметом исследования со стороны социальной философии. Муниципальному управлению предшествовало самоуправление местным обществом. В истории России это коллегиальное управление в губерниях и городах при Петре Великом и Екатерине II, земское самоуправление при Александре II и др. Земское самоуправление реализует себя в контроле над деятельностью местных органов власти, осуществляя тем самым основы представительной демократии. Особое место в местном самоуправлении занимала деятельность русских сельских общин в Отечестве в целом. Все они проникнуты были духом самоорганизации и самодеятельности, началами творческими и созидательными,

а организационную форму всем этим жизненно важным явлениям придавало российское самоуправление [1,63]. Авторы книги «Культура российского самоуправления» пишут, что общинные и артельные формы народной жизни, зачастую тесно переплетенные, составляли существенную особенность уклада жизни россиян.

Муниципальное самоуправление представляет собой сообщество людей, объединение которых связано с общими бытовыми, культурными и экономическими интересами. Объединение людей предполагает не только учет общих интересов, но так же решение социальных и финансовых проблем. При организации муниципального управления могут возникнуть сложности связанные с системным характером и общественной самодеятельностью. Политический и социальный характер муниципального самоуправления влияет на институт самоуправления, тем самым придавая ему конкретные формы. Основным субъектом муниципального управления выступают граждане, которые участвуют в выборах в органы местного самоуправления. Самодеятельность и самоорганизация людей как феномен — исследуется социальной философией. Как пишет сибирский автор, «современная наука управления делает вывод, что развитие человечества не может быть однолинейно: оно многолинейно. Признание многолинейности развития повышает качество управления... Коммуникации самоорганизации и самоуправления обеспечивают приоритеты равнозначности и равноответственности системы социального» [2, 66–67].

Местное самоуправление решает одну из наиболее важных философских проблем, такую как социализацию личности с помощью удовлетворения потребностей человека в обществе [3]. Другими существенными социально-философскими основаниями феномена муниципального самоуправления являются ценность свободы в обществе и ценность властных полномочий и власти. Муниципальное самоуправление — это и есть местная власть. Граждане принимают участие в деятельности местного самоуправления руководствуясь мнением своим личным и мнением коллектива. Как показывают исследования, личностные характеристики управленческих кадров оказывают существенное влияние на складывающийся психологический климат в решении местных задач [4].

Местное самоуправление носит формализованный характер, так как действует на основе закона. В настоящее время муниципальное самоуправление в результате законотворческой деятельности представляет собой одну из форм народовластия, управленческую деятельность населения, систему организации деятельности населения и способность граждан управлять делами местного значения. Органы муниципального управления обладают определенными компетенциями, представляющими собой совокупность прав и обязанностей, необходимых для выполнения функций управления на местах. Делегирование полномочий между государственной и муниципальной властью связано, прежде всего, с более эффективным решением вопросов на местах с наименьшими затратами. Согласно ст. 1 Конституции РФ в России демократическое правовое государство. Местное самоуправление необходимо как одна из форм осуществления политических прав и свобод гражданина. Согласно Европейской хартии местного самоуправления признается, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам [5].

Муниципальное самоуправление — одно из учреждений демократичного характера, представляющего институт народовластия. Муниципальное управление подчеркивает демократизацию общественного устройства и позволяет решать вопросы местного значения. Становление муниципального самоуправления в Российской Федерации — начало его функционирования в сложный для нашей страны период — реформы 90-х годов XX столетия, которые сопровождались политическими и экономическими изменениями. В гл. 8 Конституции Российской Федерации закреплены наиболее важные положения, определяющие основные цели и задачи муниципального управления, роль местного самоуправления в механизме осуществления демократии и основы деятельности населения по решению задач местного значения. Муниципальное управление осуществляется с учётом исторических и других условий, которые при-

званы обеспечить гражданам на территории муниципального образования их права и участие в решении местных вопросов.

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации она гарантирует местному самоуправлению осуществление полномочий в её пределах. Полномочия муниципального управления закреплены нормами муниципального права и включают в себя:

- ◆ непосредственные полномочия местного самоуправления;
- ◆ отдельные государственные полномочия, реализация которых подконтрольна государству. При этом наделение полномочий происходит в соответствии с Конституцией РФ и осуществляется только в соответствии с законом, который обладает соответствующей юридической силой.

Муниципальное управление основано на принципах, которые отражены в Конституции Российской Федерации и ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». К основным принципам местного самоуправления относят:

- ◆ принцип социальной справедливости;
- ◆ принцип демократизма;
- ◆ принцип гуманизма;
- ◆ принцип равноправия (равенства всех перед законом);
- ◆ принцип единства юридических прав и обязанностей;
- ◆ принцип ответственности за вину;
- ◆ принцип законности [6, 217–218].

Выше перечисленные принципы являются характерными для демократии местного самоуправления, соблюдения которых являются обязательными для всех федеральных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, населения и органов местного самоуправления. Становление системы муниципального самоуправления основано на 46 общих принципах [7, 49–54]. В исследовательских целях социального характера следует выделить основные и наиболее значимые из них:

- ◆ самостоятельность решения всех вопросов местного значения населением. В основе самостоятельности лежит участие граждан в местных референдумах и выборах на основе равного и прямого избирательного права и волеизъявления при тайном голосовании. А также компетентность муниципальных служащих при равном доступе граждан к муниципальной службе, важна также правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- ◆ самостоятельность муниципальных образований в рамках закона. Это самостоятельность выра-

жается в экономической основе муниципально-го самоуправления, которая выражается в наличии феномена муниципальной собственности. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 130), местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Укрепление экономической и финансовой базы муниципального управления позволяет улучшать качество жизни населения и быть одним из гарантов реализации конституционных прав и свобод граждан.

Органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность через институты прямого волеизъявления населения, выборные и другие муниципальные органы, которые представляют собой территориальные, правовые и финансово-экономические основы. Как мы уже отмечали в социально-философском аспекте это именно властные полномочия муниципального самоуправления. Организационно-правовые формы местного самоуправления осуществляются с помощью:

- ◆ населения через проведение референдумов, выборов, собраний и конференций граждан по месту их жительства;
- ◆ выборных и иных органов муниципального управления;
- ◆ органов территориального общественного самоуправления.

Для Российской Федерации характерно многообразие форм организации и осуществление муниципального самоуправления и причины этому следующие:

- ◆ федеральное устройство Российской Федерации;
- ◆ многонациональность нашей страны отличает регионы России самобытностью, своими историческими особенностями и другими местными традициями. Отметим также и такую особенность регионов Российской Федерации как наличие различных религиозных конфессий, а следовательно и межконфессиональные отношения, что значимо в культурно-историческом плане;
- ◆ разнообразие основных типов поселений;
- ◆ население имеет возможность выбрать одну из форм организационной модели местного самоуправления.

Эффективность муниципального управления зависит от представительного органа, местной администрации и высшего выборного должностного лица. Все это представляет собой систему муниципального управления, которая, к сожалению не совершенна, а стоит на стадии развития и своего улучшения. Теория муниципального управления, основанная на знании социальных зако-

номерностей и способна стать основой этого развития. В процессе совершенствования теории и практики муниципального управления можно выявить общественно-значимые проблемы:

- ◆ законодательство о местном самоуправлении является недостаточно систематизированным, а значит, нуждается в дальнейшей разработке;
- ◆ законодательное регулирование в вопросах, касающихся организации и деятельности местного самоуправления является неполным;
- ◆ существует определенная нестыкованность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов муниципального самоуправления;
- ◆ правовое разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления нуждается в корректировке, что является одной из наиболее сложных проблем становления муниципального самоуправления;
- ◆ муниципальные образования недостаточно самостоятельны в финансово-экономических вопросах. Экономика является базой жизнедеятельности общества, на ней сосредоточены интересы граждан и поэтому насущно требование об экономической обоснованности местного самоуправления в нашей стране;
- ◆ механизмы судебной защиты местного самоуправления несовершенны, и вытекающая из этого проблема несовершенства системы подготовки судебных кадров и повышения квалификации судей в сфере муниципального права;
- ◆ нехватка квалифицированных муниципальных кадров.

Муниципальная служба — это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя. Представителем нанимателя может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя.

Выделяются специфические черты муниципальной службы, обусловленные системой управленческих связей и отношений в местном сообществе:

- ◆ муниципальная служба выполняет функции по удовлетворению публично-правовых интересов местного сообщества, решает задачи органов

власти субъекта Российской Федерации, а также федеральных органов государственной власти;

- ◆ является частью публичной службы;
- ◆ служащие муниципальной службы при выполнении своих полномочий в пределах установленной компетенции независимы от органов государственной власти;
- ◆ результаты деятельности муниципального служащего «всегда конкретны, осязаемы для местного населения»;
- ◆ муниципальная служба — это эффективная структура социального обслуживания потребностей местного сообщества, возможность социального лифта для служащих.

Развитие кадровой политики на местном уровне является одним из основных средств повышения эффективности системы органов местного самоуправления. Она реализуется путем формирования и эффективности использования кадрового состава, обладающего необходимыми качествами и способного ответить требованиям современному уровню развития этих органов власти. Одна из проблем недостаточной профессиональной компетентности муниципальных служащих заключается

и в относительно низком престиже самой службы в органах местного самоуправления, в результате чего профессиональные экономисты, юристы, социологи и другие специалисты выбирают работу в коммерческом секторе. Сложность системы управления кадрами муниципальной службы обусловлена специфическим положением местного самоуправления в системе государственного управления. Деятельность местной администрации напрямую зависит от экономической, политической, социальной системы в стране. Необходимо обоснованное оптимальное кадровое обновление органов местного самоуправления.

В качестве вывода отметим, что теория и практика современного муниципального самоуправления в России имеет достаточно длительную историческую традицию. Сегодня развитие и совершенствование муниципального самоуправления нацелено на перспективу. Несомненно, и то, что теория самоуправления нуждается в улучшении и дальнейшей разработке. Нам представляется, что именно социальная философия наряду с правоведением может служить основным источником совершенствования теории отечественного самоуправления.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Арефьев М.А., Осипов И. Д. Культура российского самоуправления. — СПб.: ИПП (Санкт-Петербург), 2004. — 201 с.
2. Салохин Н. П. Действительность самоуправления: вклад К. Маркса в развитие теории самоорганизации общества // Шестая международная научно-практическая конференция «Философия и культура информационного общества». — СПб.: ГУАП, 2018. — С. 64–67.
3. Давыденкова А.Г., Стельмашук Г. В. Человек и его потребности. — СПб.: ЛГУ им. А. С. Пушкина, 2007.
4. Давыденкова А. Г. Философия личности и культурно-институциональные процессы: монография. — СПб.: Ленинградский государственный университет им. А. С. Пушкин, 2005. — 220 с.
5. Европейская хартия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.coe.int/en> (Дата обращения — 03 ноября 2018 года).
6. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. — М.: МП «ДТД», 1995. — 384 с.
7. Шеремет К. Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. — М.: Акад. прав. ун-т, 1998.

© Клешнева Любовь Ильинична ( uliunuchna@mail.ru ).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»