

---

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

---

I.S. Palgova

**Political and Legal Basis of Local Government Activities in the System of Regional Policy**

Features of political and legal bases for the activities of local government, and social and national grounds affecting the formation of local government as an institution of civil society are revealed.

*Key words and word-combinations:* local government, legal policy, political system modernization.

Выявляются особенности политико-правовых основ деятельности местного самоуправления и социально-национальные основания, влияющие на становление местного самоуправления как института гражданского общества.

*Ключевые слова и словосочетания:* местное самоуправление, правовая политика, модернизация политической системы.

УДК 352/353  
ББК 66.3(0),124

**И.С. Пальгова**

### ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Современная система региональной политики находится в состоянии формирования. В рамках Конституции РФ и других законодательных актов заложены политико-правовые основы современного регионализма. Однако его развитие во многом сдерживается отсутствием должной взаимосвязи по линии *государство – регион – местные органы власти*. В этом плане заслуживает внимания опыт Европы, где в условиях конкуренции повышается роль регионов в принятии целого ряда решений. Согласно прогнозам Еврокомиссии был разработан специальный сценарий под названием «Сотни цветов», отражающий запросы современного гражданского общества. Ответом на вызовы Евросоюза могла бы стать разработка модели местного самоуправления применительно к современным реалиям России. Для решения данной задачи необходимо исследовать механизмы

политико-правовой деятельности на уровне субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Первоначально сущность местного самоуправления в современной России была определена в 1995 г. Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с ним устанавливалась новая форма отношений между центром и регионами. На место прежней системы *приказ – подчинение* пришли отношения правовой зависимости [1, с. 45].

Второй этап в становлении законодательства в области местного самоуправления был продиктован прежде всего политическими мотивами и связан с принятием в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. Политическая составляющая данного закона состоит в ликвидации противоречий между правовыми нормами субъектов Федерации и Конституцией РФ, а также в создании условий обеспечения стабильности регионального развития, урегулирования отношений центра с регионами.

Политическая сущность органов местного самоуправления заключается в том, что они, по сути, соединяют государственную и региональную власть, позволяют более радикально формировать институциональную структуру гражданского общества. Учитывая многообразие подходов к определению сути местного самоуправления [3; 4], следует подчеркнуть, что по своей природе его органы выступают, с одной стороны, органами народовластия, а с другой – институтом гражданского общества. К сожалению, в законодательном отношении менее прописанными являются формы реализации местного самоуправления как института гражданского общества.

По данным исследований, в современной России не менее 70% работы местных органов занимает решение вопросов, связанных с осуществлением государственных функций в различных отраслях хозяйства [5, с. 32]. Это свидетельствует не только о взаимодействии государства и местных органов, но и об определенной зависимости институтов гражданского общества от государства. Соотношение, на наш взгляд, должно осуществляться на паритетных началах. В принципе законодательная база позволяет решить данную проблему.

Основные положения региональной политики в Российской Федерации рассматривают местное самоуправление в качестве дополнительного механизма в отношениях между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ [6]. При этом утверждается, что органы местного самоуправления должны быть самостоятельными, независимыми в организационном, финансовом и правовом отношении при реализации региональной политики, учитывающей потребности населения. Однако на практике такая самостоятельность устанавливается с трудом, и причиной тому выступают не только сложности переходного периода, но и несовершенство самих «положений региональной политики», утвержденных Указом Президента. Так, определение компетенции местного самоуправления, согласно данному документу, должно исходить из принципа дополнительности, предусматривающего возложение субъектом РФ и Российской Федерацией на органы местного самоуправления такого объема полномочий, которые они в состоянии испол-

нить. Следовательно, налицо противоречие, сковывающее деятельность органов местного самоуправления как самостоятельного сектора региональной политики, которое следует ликвидировать. С этой целью деятельность органов местного самоуправления необходимо планировать на основе запросов граждан, и сами органы местного самоуправления вправе определить круг вопросов, которые можно решить самостоятельно и которые следует передать для решения субъекту РФ или федеральному центру.

Необходимо иметь в виду, что правовое оформление региональной политики предусматривает не только создание федеральных законов, но и правотворчество, осуществляемое в регионах. Главное требование к региональным законам состоит в том, чтобы они не противоречили Конституции РФ. Местные власти должны признавать суверенную власть центра, а центр, в свою очередь, должен признавать легитимность правовых документов и определять круг полномочий местных властей. Принцип взаимности наиболее полно проявился в условиях кризиса, когда на федеральном уровне была принята Программа антикризисных мер, предусматривающая выделение 43,7 млрд рублей на региональные программы снижения напряженности на рынке труда [7, с. 6].

С учетом состояния регионального рынка местные органы власти определяли субсидии по поддержке предпринимателей малого и среднего бизнеса, малоимущих граждан. Одним из приоритетов региональной бюджетной политики стало обеспечение прав граждан на бесплатную медицинскую помощь. В приоритетном порядке оказывалась помощь центра регионам, обеспечивающим выполнение законодательства Российской Федерации. Таким образом, кризис обусловил неукоснительное соблюдение правовых предписаний, что во многом дисциплинировало власти на местах.

Для регионов с национальной спецификой стала традиционной разработка программ национально-культурного развития. В Саратовской области, учитывая ее этническое многообразие [8, с. 208], комплексное планирование национально-культурного развития начало осуществляться уже с 1998 г. Динамика программирования национально-культурного развития в Саратовской области демонстрирует совершенствование программных установок. Так, если в 1998–2001 гг. акцент делался преимущественно на сохранении и развитии культур народов области, то в 2003–2006 гг. повысилось внимание к роли общественных объединений, созданию институтов самоорганизации этнических групп в процессе формирования гражданского общества.

Программирование национально-культурных отношений дало толчок к развитию политической активности этносов, образованию национально-культурных автономий, созданию общественных организаций; сделало более интенсивной политическую жизнь в регионе. Уже в ходе выполнения программы 1998–2001 гг. в области было создано более 30 национальных объединений и культурных центров. Первыми стали объединение российских немцев и городская национально-культурная автономия татар [9, с. 3, 4].

Наряду с формированием правовой основы возрастает политическая значимость органов местного самоуправления. Будучи важным звеном гражданского общества, местное самоуправление оценивается по целому ряду критериев, поз-

воляющих судить о развитии важнейших механизмов взаимосвязи власти и народа. Среди них наиболее значимыми, на наш взгляд, являются следующие: интересы; осуществление властных полномочий; формирование политической идентичности; системы ценностей; управленческая деятельность; использование молодежного ресурса.

Так, политический интерес базируется в основном на трех взаимосвязанных идеях: качество жизни, возможность самоорганизации, нужды региона. Как политическая категория интерес предполагает опосредованное отношение человека к власти. При помощи интереса человек определяет пути достижения собственных целей, реализует свои потребности. Зарубежный опыт убедительно свидетельствует о том, что развитие демократии было связано прежде всего с интересами личности, социальных групп [10, с. 234]. С учетом многонационального состава Саратовской области выражение интересов сосредоточилось в национально-культурных объединениях.

Своеобразной формой выражения интересов граждан и отдельных социальных групп стала подготовка наказов депутатам во время выборов, а также встречи депутатов с населением, сельские сходы по решению наиболее значимых вопросов местного самоуправления, качества жизни населения. Согласование интересов не только позволяет видеть перспективу в их реализации, но и способствует укреплению отношений власти и общества. Об этом свидетельствуют данные социологических исследований в Саратовской области. Например, свое доверие к местным органам власти высказали 21,1% граждан, и хотя эта цифра в принципе невелика, но в сравнении с отношением к другим властным структурам она выглядит более достойно. Так, согласно проведенному в 2002 г. исследованию Правительству России доверяют 18,2%, а Федеральному Собранию РФ – 9,7% [11, с. 118].

Одним из важнейших механизмов, стимулирующих единение власти и народа, является формирование политической идентичности. В начале 1990-х годов эта идея активно использовалась в качестве региональной самоидентификации. Наиболее яркой мифологемой того времени был лозунг: «Саратов – столица Поволжья». Не учитывая популистскую составляющую, можно отметить в данном лозунге желание подчеркнуть важную административную значимость и культурную роль Саратова [12, с. 159]. Следовательно, поиск критериев идентичности привел к отрицанию идеологического контекста и замене его «месторазвитием». Наилучшее толкование данному термину дал Г.В. Вернадский: под месторазвитием человеческих обществ он понимал «определенную географическую среду, которая наложит печать своих особенностей на человеческие общежития, развивающиеся в этой среде» [13, с. 21]. Для органов местного самоуправления идея месторазвития в современных условиях еще не стала руководством к действию, однако население в основном ее интуитивно положительно воспринимает, о чем свидетельствуют многочисленные социологические исследования [14].

Идея месторазвития может стать еще привлекательнее в сочетании с системой ценностей, принятой в определенном регионе. Социологические исследования показывают, что 6% россиян ставят на первое место в системе жизненных ценностей религию, 6% – лозунг «Россия для русских» и 8% – свободу

и демократию. Базовыми ценностями современных россиян выступают уровень жизни и ее качество, благосостояние, безопасность, здоровье, образование [15, с. 214]. Именно эти ценности, на наш взгляд, должны быть включены в планы и программы по развитию местного самоуправления.

Важным условием реализации региональной политики становится управленческая деятельность. Однако решение этой проблемы существенно сдерживает отсутствие кадров. Как отмечал в своей диссертации губернатор Саратовской области В.В. Радаев, трудно найти желающих работать на посту главы сельской администрации. Масштабы потребности в таких кадрах впечатляют. В современной России насчитывается более 24 тысяч муниципальных образований [16, с. 10].

Опыт Саратовской области демонстрирует творческий подход к выбору оптимальных форм управленческой работы. Наиболее плодотворным в политическом плане является диалог управленцев с населением. По результатам социологических опросов, 91% работников органов власти в Саратовской области убеждены, что местные власти должны вести диалог с населением, даже если сами граждане не иницируют разрешение своих насущных проблем [16, с. 18].

Вызывает много вопросов разрабатываемый Министерством труда РФ законопроект, согласно которому госслужащие ежегодно будут проходить аттестационную комиссию. При этом предполагается, что Россия может взять за основу одну из программ Евросоюза, направленную на стандартизацию работы всех госслужащих. В таком случае в российские государственные структуры могут быть направлены западные эксперты, которые в течение двух лет будут обучать чиновников непосредственно в министерствах и ведомствах [17, с. 2].

На наш взгляд, такая инновация является слишком дорогостоящей и не совсем соответствует менталитету россиян, особенно в области местного самоуправления. Для оценки деятельности чиновников в этой сфере достаточно других показателей, среди которых уровень жизни в регионе, оценка граждан и т.д. И совсем не обязательно, чтобы их оценивала подчас весьма сомнительная аттестационная комиссия. Такой подход, с нашей точки зрения, приведет к вымыванию из системы опытных кадров, а также затруднит пополнение властных структур молодежью. Более приемлемыми механизмами совершенствования кадрового потенциала госслужащих могли бы стать конкурсы, стажировки, обучение в специализированных учреждениях, социологические опросы населения о рейтингах чиновников, обмен опытом работы, в том числе и на международном, федеральном и региональном уровнях.

Современные исследования показывают, что инновационная управленческая деятельность не всегда адекватно воспринимается населением. Среди показателей, которые высоко оценивают граждане, оказались в основном демократические идеи (многопартийность, выборность органов власти, свобода слова и печати). Либеральные же ценности (свободная конкуренция, предельно низкая регулирующая роль государства, активизация механизмов рыночной экономики) не получили должной поддержки. Видимо, в управленческой деятельности следует учитывать традиционализм и этатизм общественного сознания [18, с. 171].

Таким образом, политико-правовые основы деятельности органов местного самоуправления заложены в Конституции РФ, Законе «Об общих принципах орга-

низации местного самоуправления в Российской Федерации» и других законодательных актах федерального уровня. Однако вопросы компетенции органов местного самоуправления остаются неурегулированными. Налицо противоречивость законодательной базы и роли органов местного самоуправления на практике. Вместо декларируемых самостоятельности и независимости они выступают своеобразным придатком государственной власти. В связи с этим представляется целесообразным утверждение паритетных начал в правотворчестве центра и регионов. Опыт Саратовской области показывает, что органы местного самоуправления активно используют такие механизмы, как формирование наказов избирателей, составление планов и программ национально-культурного развития, осуществление диалога власти с населением центров. Такой подход обеспечивает трансформацию органов местного самоуправления в подлинный институт гражданского общества.

#### Библиографический список

1. Местное самоуправление: теория и практика. М., 1997.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газ. 2003. 8 окт.
3. *Берг О.В., Сергеев А.А.* Федеральное законодательство о местном самоуправлении: научно-практический комментарий. М., 2002.
4. *Зарипов Ф.В.* Организационно-правовые вопросы формирования и развития местного самоуправления (на материале республики Татарстан): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002.
5. *Казакова Л.С.* Правовые основы деятельности системы органов местного самоуправления, участвующих в реализации прав несовершеннолетних // Юридический мир. 2011. № 6.
6. Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2756.
7. Программа антикризисных мер // АИФ. 2009. 25–31 марта.
8. В Саратовской области насчитывается 111 этносов / Каткова М.А., Пишков А.М. Роль неформальных институтов в развитии Поволжского региона // Народы Саратовского Поволжья: история, этнография, современность. Саратов, 2006.
9. О культуре: Закон Саратов. обл. от 28 июля 2010 г. № 118–ЗСО. Саратов, 2005.
10. *Позовой В.Н., Семеренко Л.М., Демченко В.И.* Политическая наука в США: История и современность. Ростов н/Д, 2003.
11. Положение молодежи и реализация государственной молодежной политики в Российской Федерации. 2000–2001 годы. М., 2002.
12. *Шестов Н.И.* О специфике политической регионалистики // Современное Поволжье. Региональное развитие в ситуации социокультурного пограничья. Саратов, 1999.
13. *Вернадский Г.В.* Начертание русской истории. М., 1907.
14. *Медведев Р.* Смена элит в России // Вестн. аналитики. 2005. № 2 (20).
15. *Егоров С.С.* Всякую власть вручает народ // Парламентская газ. 2009. 5 июня.
16. *Радаев В.В.* Стратегия социального управления муниципальным образованием в транзитивном обществе: дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2004.
17. *Ляднев А., Сивкова А.* Чиновники пройдут тест на соответствие своей должности // Известия. 2012. 14 сент.
18. *Зелетдинова Э.А.* Политическая культура и политические ценности жителей российской провинции // Всероссийский конкурс политологов, изменения в политике и политика изменений: стратегия, индикаторы, акторы. 20–22 ноября. 2009 г. Астрахань, 2009.