

Иваненко Игорь Николаевич

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного
и финансового права
Кубанского государственного
аграрного университета им. И.Т. Трубилина

Крутова Яна Александровна

кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного и финансового права
Кубанского государственного
аграрного университета им. И.Т. Трубилина

РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

Аннотация:

В статье представлено исследование роли местного самоуправления в системе взаимодействия власти и общества. Выделены характерные черты самоуправления, местного самоуправления, проанализированы мнения ученых, сыгравших наиболее важную роль в разработке подходов к определению содержания института местного самоуправления. Рассмотрены ключевые предпосылки формирования социологического подхода к изучению общественных институтов и их основные особенности. Авторы обращают внимание на порядок становления общественных институтов на разных этапах развития социума в России и зарубежных странах. Выделена мысль о значимости социологических исследований в процессе организации эффективно функционирующего гражданского общества в Российском государстве. В результате сформулирован авторский подход к определению роли и функций местного самоуправления в системе взаимодействия власти и социума.

Ключевые слова:

самоуправление, местное самоуправление, взаимодействие власти и общества, общественные институты, социальные институты, формирование социальных институтов, общественное управление

Ivanenko Igor Nikolayevich

PhD in Law,
Associate Professor,
Administrative and Financial Law Department,
Kuban State Agrarian University

Krutova Yana Aleksandrovna

PhD in Law,
Associate Professor,
Administrative and Financial Law Department,
Kuban State Agrarian University

THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND SOCIETY: THEORETICAL APPROACHES

Summary:

This paper examines the role of local self-government in the system of interaction between government and society. The characteristic features of self-government and local self-government are highlighted, and the opinions of scientists who played the most important role in shaping approaches to determining the content of the institution of local self-government are analyzed. The prerequisites for the formation of a sociological approach to determining the content of public institutions and their main features are studied. The order of formation of public institutions in various stages of development of society in Russia and foreign countries is considered. The study highlights the importance of sociological research in the process of forming an effectively functioning civil society in the Russian state. As a result of the research, the author's approach to determining the role and function of local self-government in the system of interaction between government and society is formulated.

Keywords:

self-government, local self-government, interaction between government and society, public institutions, social institutions, formation of social institutions, public administration

Существует большое количество подходов к определению содержания такого социально значимого института, как местное самоуправление. Этот факт связан с тем, что научно-теоретическое исследование в данном случае предполагает выявление характерных черт, функций и роли в рамках его деятельности и взаимодействия с другими институтами. Установление роли местного самоуправления в системе взаимодействия власти и общества в отечественной политико-правовой мысли сталкивается с рядом сложностей, проявляющихся в отсутствии единого подхода к содержанию института местного самоуправления, порядку взаимодействия социальных институтов, процессу реализации властных полномочий органами местного самоуправления, не входящими в систему органов государственной власти.

Исследование данного вопроса с точки зрения социологии представляется наиболее актуальным в связи с тем, что современные принципы и формы местного самоуправления сформировались в результате длительного «противостояния» общества и государства. По мнению А.М. Фокина, во главу угла ставится процесс институционализации городского самоуправления

в ходе определения места местного самоуправления, что отличает его от сельского самоуправления с позиции состава населения, социальной структуры, способов жизнедеятельности и моделей поведения [1]. Е.Н. Крутий, соглашаясь с приведенным суждением, отмечает, что местное самоуправление – социальный институт сложного типа, реализующий власть на определенной территории, обеспечивающий производство идеологических ценностей и стабилизирующий социокультурные образования [2, с. 60].

В целях определения актуальности и значимости данного исследования необходимо отметить, что именно местное самоуправление как социальный институт предоставляет возможность населению территориальной единицы использовать свои права в рамках существующего законодательства. Однако труды ученых свидетельствуют о том, что современная отечественная социология в области изучения местного самоуправления подвергается серьезной критике, поскольку в ней «преобладают исследования, в которых жизнедеятельность муниципальных социумов рассматривается не в качестве специального предмета социального анализа, а в связи с изучением отдельных сторон жизни общества» [3, с. 4]. По мнению некоторых авторов, это умаляет значимость анализа института местного самоуправления с применением социологического «инструментария».

Однако в данном контексте представляется интересным сопоставление политико-правового и социологического подходов к определению местного самоуправления. В этом случае целесообразно обратиться к мнению Д.Ц. Бутитовой, которая считает, что современное местное самоуправление следует рассматривать как механизм взаимодействия территориальных сообществ и государства, главной задачей которого является согласование соответствующих интересов. Таким образом, изучение указанной проблемы только с точки зрения анализа нормативно-правового регулирования невозможно, поскольку это не позволит выявить закономерности, тенденции развития и проблемы, возникающие в ходе реализации взаимодействия. Однако использование социологических подходов и философских конструкций дает возможность наиболее полно исследовать этот вопрос и определить пути его решения [4].

Обратимся к истории взаимодействия государства и местного самоуправления. В данном контексте можно выявить три условных этапа.

– Первый характеризуется тем, что существованию местного самоуправления содействуют слабость и неспособность государства к удовлетворению потребностей общества. Это становится возможным в связи с наличием соответствующей способности у самого общества.

– Второй этап определяется расширением возможностей государства, как отмечают некоторые ученые, увеличением его мощи. Таким образом расширяется сфера деятельности государства и возрастает обособленность органов местного самоуправления, что приводит к «огосударствлению» самоуправления. Однако на данном этапе была утрачена связь между обществом и государством, в связи с чем местные власти перестали осуществлять основную функцию по обеспечению взаимодействия этих двух «плоскостей».

– Третий период связан с необходимостью участия общества в регулировании процессов жизнедеятельности во время кризиса, наступившего в после второго этапа. Это привело к развитию гражданского общества и рыночных отношений, позволивших установить рамки для осуществления отдельных видов деятельности без конфликтов и противоречий [5].

Так, история института местного самоуправления в России подтверждает наличие перечисленных периодов и указывает на необходимость эффективно функционирующих органов местного самоуправления для развития общества и государства.

Последние два столетия характеризуются появлением трудов, определяющих такое новое научное течение, как социология местного самоуправления. Однако существуют противоречия в оценке ее роли. Например, одни ученые считают, что она представляет собой ответвление социологии управления, иные – самостоятельную отрасль, принципиально отличающуюся от других отраслей социологии.

По мнению А.А. Шубиной, социология местного самоуправления исследует понятие и факторы социальной активности и стратификации населения, механизмы ее стимулирования, а также направлена на определение имеющихся установок по отношению к местной власти. Многие ученые соглашаются с приведенным мнением и указывают на то, что изучение института местного самоуправления с точки зрения социологии является неотъемлемой составляющей гражданского общества [6].

А.В. Саваренко отмечает, что местное самоуправление выступает органом власти, наиболее приближенным к многонациональному народу, этим подтверждая необходимость своего существования [7].

Ряд ученых указывают, что местное самоуправление представляет собой форму народо-властия, посредством реализации которой у лиц, проживающих на территории муниципального

образования, появляется возможность участия в решении вопросов местного значения непосредственно или через представителей [8].

Приведенные точки зрения объединяет выделение связующей роли органов местного самоуправления в реализации взаимодействия государства и общества, несмотря на разнонаправленность подходов к исследованию самого института. Так, государство возникает и развивается как представительство общественных интересов, с самого начала выступая в качестве системы организованного политического господства одних людей над другими. Однако в результате социологических исследований появляется большое количество дополнительных инструментов для реализации деятельности и самого института местного самоуправления, что указывает на эффективность институционального взаимодействия.

А.И. Васильчиков, опираясь на опыт Франции и Пруссии, писал, что все страны «уразумели простую истину, что надо дать внутреннему управлению наружный вид и все формы и обряды народной самостоятельности с некоторым оттенком либерализма, лишь бы удержать за собой дело по существу, т. е. расходование сумм, раскладку налогов, сменяемость должностных лиц и право распускать собрания и кассировать их решения, если они оказываются, по соображениям администрации, противными “государственной пользе”» [9, с. 515].

В рамках исследований XIX–XX вв. большинство российских ученых придерживались мнения, что наиболее демократическое проявление процесса самоуправления можно наблюдать в Соединенных Штатах Америки, а не в странах Европы. Так, представляется, что власть в США сосредоточена по общинам, где выборные должностные лица решают вопросы местного значения. Устойчивые традиции самоорганизации здесь были обусловлены спецификой исторического развития данного государства, в первую очередь тем, что оно появилось в результате широкомасштабной миграции европейцев в Новый свет в поисках свободы и самовыражения. Свободный дух первых поселенцев предопределил высокий уровень самосознания и общественной активности.

Кроме того, в трудах отечественных ученых середины XIX в. прослеживается мысль, определяющая значимость института местного самоуправления в организации взаимодействия государства и общества. Так, А.Д. Градовский в работе «История местного управления в России» утверждает, что «общие цели должны иметь свою иерархию. Должна быть известная постепенность между чисто индивидуальными целями и совершенно отвлеченными общими целями государства. Между человеком и нацией должен быть ряд организмов, в которых индивидуальность постепенно сглаживается, а общность выступает на первый план». Подобными «организмами», по мнению А.Д. Градовского, являются институты гражданского общества, которые обеспечивают групповые интересы в противоположность частным [10].

Политико-правовые подходы к определению роли местного самоуправления в системе взаимодействия власти и общества, имевшие место до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», представляются более несостоятельными, в связи с тем что данным нормативно-правовым актом, по мнению ученых, была на общегосударственном уровне принята парадигма децентрализации местного самоуправления соответственно западным воззрениям. В рамках этого подхода возможно решение проблем на уровне, максимально приближенном к обществу, без ущерба для эффективности.

Представляется обоснованным мнение А.Д. Градовского, считающего, что общество, которому не присущи институты гражданского общества, становится нестабильным, непредсказуемым и бесперспективным. У государства, являющегося единственным воплощением общественных интересов, так же неизбежно происходит потеря оперативной, эффективной и органической связи с действительными потребностями общества. В данном случае имеет место несовпадение между результатами деятельности государства и нуждами социума, что приводит к тотальному дисбалансу и стагнации как общества, так и государства [11].

М.И. Свешников отмечал, что полный расцвет самоуправления, как и народного представительства, мыслим лишь при существовании живых культурных сил страны, когда последние действительно могут стоять на высоте научных и нравственных требований данной эпохи, когда они могут проявить это в своей деятельности, таким образом привести в жизнь все то, чего ждет страна от своих представителей. Таким образом, важной составляющей формирования достойного самоуправления выступает высокий уровень культурного развития [12].

Соответственно, можно сделать вывод, что ни одно государство не может функционировать и развиваться без иных институтов, организующих общество, каким в том числе является и местное самоуправление.

Таким образом, особенность социологического подхода к исследованию данного института заключается тесной взаимосвязи с анализом «социального» – гражданского – общества (общества как системы), местного сообщества (общности), его структуры, факторов изменений, социальных связей, отношений, взаимодействий, представлений и моделей поведения личности на

локальном уровне. Социологическая наука, в свою очередь, стремится комплексно анализировать проблемы местного самоуправления, используя системный подход, учитывая междисциплинарные связи. Также необходимо отметить, что социология как наука, обладая собственным методическим арсеналом, изучает поведение и представления членов местных сообществ, функционирование органов местного самоуправления, взаимосвязи местной власти и населения с органами государства, а также осуществляет комплексный анализ феномена местного самоуправления. Использование социологического инструментария позволяет уточнить многие «не-социальные» параметры функционирования системы местного самоуправления (экономические, правовые, организационные и т. д.).

Однако нужно помнить, что общество без государства – это разрозненные, разнонаправленные, противоречивые, находящиеся в борьбе стороны. В таком случае возможно пренебрежение общей пользой в интересах эгоистичных стремлений, ведь государство первостепенно – это средство организации общества для избавления от конфликтов, враждебного столкновения интересов и хаоса. Именно поэтому необходимо установление баланса государственных, общественных интересов, который достигается посредством в том числе деятельности института местного самоуправления, представляющего собой механизм выражения доверия общества к государству и наоборот в целях обеспечения их взаимопонимания.

Подводя итог, нужно отметить возрастающую актуальность вопроса о роли местного самоуправления в системе взаимодействия власти и общества. Для формирования структуры социума и обеспечения его жизнедеятельности с учетом гармоничного сосуществования прав и обязанностей общества и государства необходимо дальнейшее развитие перечисленных институтов. Однако следует принимать в расчет, что Российская Федерация как демократическое правовое государство должна располагать развитой системой местного самоуправления и эффективно функционирующими социальными институтами для полноценного удовлетворения потребностей общества.

Местное самоуправление представляется категорией не только правовой, но и политической и социальной, позволяющей решать наиболее важные проблемы. Данный институт выступает проводником групповых интересов гражданского общества и государства. Его социальное и политическое содержание заключается в том числе в наличии публичных слушаний и обращений граждан как инструментов реализации властных полномочий на местах.

Определение местного самоуправления как устойчивой социальной целостной единицы при реализации разумной деятельности указывает на целесообразность ее рассмотрения в качестве социокультурного феномена. При этом местное самоуправление как процесс, присущий определенным социокультурным времени и пространству, предполагает выявление внутренних и внешних факторов, формирующих или ограничивающих его.

Таким образом, теоретическое исследование института местного самоуправления с точки зрения социологии во взаимодействии с иными гуманитарными науками представляет собой эффективный механизм его совершенствования и практической реализации, поскольку именно в таких условиях выявляются способы определения роли данного института в системе взаимодействия власти и общества.

Ссылки:

1. Фокин А.М. Формирование городского самоуправления как социального института в условиях реформирования России : автореф. дис. ... канд. социол. наук. Хабаровск, 2003. 167 с.
2. Крутий Е.Н. Основные условия реализации социокультурного диалога в органах местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность : III Международный научный форум / под общ. ред. А.С. Горшкова, В.А. Волкова. СПб., 2005. С. 60.
3. Сейко А.П. Механизмы функционирования и проблемы развития муниципальных социумов провинциальных регионов России в конце XX – начале XXI в.: на примере Алтайского края : автореф. дис. ... канд. социол. наук. Барнаул, 2005. 19 с.
4. Бутитова Д.Ц. Местное самоуправление в системе взаимодействия власти и общества современной России: региональный опыт : дис. ... канд. полит. наук. М., 2009. 164 с.
5. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 3 т. СПб., 1869–1871. Т. 2. 1870. 477 с.
6. Шубина А.А. Обоснование концепции социологии местного самоуправления // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2013. № 56. С. 157–163.
7. Саваренко А.В. Местное самоуправление: право или обязанность? (сущность местного самоуправления) // Выбор власти и власть выбора : сборник докладов Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых с международным участием. Иваново, 2018. С. 228–236.
8. Градовский А.Д. Собрание сочинений. В 9 т. СПб., 1899–1904. Т. 9. Начала русского государственного права. Ч. 3. Органы местного управления. 1908. CLXXXI с.
9. Васильчиков А.И. Указ. соч. С. 515.
10. Градовский А.Д. Указ. соч.
11. Там же.

12. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления: опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб., 1892. 299 с.

Редактор: Тюлюкова Мария Олеговна
Переводчик: Мельников Евгений Вячеславович