

Измайлов Газинур Илгизович

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ВЗАИМОСВЯЗЬ И
ВЗАИМОВЛИЯНИЕ**

В статье освещается уровень развития современного местного самоуправления в России. Рассматриваются взаимосвязи и взаимовлияния политического режима и местного самоуправления с политологической точки зрения: что шире - политический режим или местное самоуправление, что является независимой переменной, а что зависимой?

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/4-2/20.html

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2012. № 4 (18): в 2-х ч. Ч. II. С. 78-82. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/4-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

Список литературы

1. Вруцевич М. С. Руководство для консисторий, духовных следователей духовенства. СПб., 1909.
2. Государственный архив Воронежской области (ГАВО). Ф. И-84. Оп. 1.
3. Государственный архив Тамбовской области (ГАТО). Ф. 181. Оп. 1.
4. Ершов Б. А. Взаимоотношения Русской Православной Церкви с обществом и властью в губерниях Центрального Черноземья в XIX – начале XX в. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 5 (11) Ч. 3. С. 58-60.
5. Ершов Б. А. Социально-психологическая характеристика священнослужителей губерний Центрального Черноземья в XIX – начале XX в. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 8 (14). Ч. 1. С. 91-94.
6. О должностях пресвитеров приходских. Изд-е 1-е. СПб.: Синодальная тип., 1776. 287 с.
7. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). СПб., 1830. Собр. I. Т. IV. № 2470.
8. Полное собрание постановлений и распоряжений по ведомству православного исповедания Российской империи. Петроград: Типография 1-ой Петр. Трудовой Артели, 1915. 948 с.
9. Устав духовных консисторий, изъясненный с объясн.: сборник действующих по духовному ведомству узаконений: настольная книга / под ред. Ф. В. Ливанова. СПб.: Тип. М. Хана, 1871. 192 с.

**STATE-LEGAL REGULATION OF RUSSIAN ORTHODOX CHURCH ACTIVITY WITHIN
CENTRAL BLACK EARTH PROVINCES IN THE XIXTH – THE BEGINNING OF THE XXTH CENTURY**

Bogdan Anatol'evich Ershov, Ph. D. in History
Department of History and Political Science
Voronezh State Technical University
bogdan.ershov@yandex.ru

The author characterizes the state-legal status of Russian Orthodox Church within Central Black Earth provinces in the XIXth – the beginning of the XXth century, shows that the policy pursued by the state in relation to Orthodox Church was aimed at the Church spiritual and moral prestige escalation, as well as the solution of those social problems that state authorities could not cope with alone.

Key words and phrases: Church; clergy; state; eparchy; synod; charter; consistory; law.

УДК 32

В статье освещается уровень развития современного местного самоуправления в России. Рассматриваются взаимосвязи и взаимовлияния политического режима и местного самоуправления с политологической точки зрения: что шире – политический режим или местное самоуправление, что является независимой переменной, а что зависимой?

Ключевые слова и фразы: местное самоуправление; политический режим; общество; государство; централизация и децентрализация системы управления.

Газинур Илгизович Измайлов

Кафедра социологии и политологии

Ульяновский государственный университет

gazikizmaylov@mail.ru

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:
ВЗАИМОСВЯЗЬ И ВЗАИМОВЛИЯНИЕ®**

Предметом данного исследования является уровень развития современного местного самоуправления в России.

Целью данной работы является исследование взаимосвязи и взаимовлияния политического режима и местного самоуправления.

В статье рассматривается влияние современного типа политического режима в России на развитие местного самоуправления.

Исторический опыт человечества говорит о том, что решить основные задачи демократического государства можно только при высокоразвитой системе самоуправления. Гражданская активность, внесударственные проявления общественной жизни людей и прочие процессы формируются в местных сообществах, поэтому институт местного самоуправления имеет большое значение.

Важнейшая задача современности – объединить интересы государства, личности и всего общества. Ведь очень важно гармонизировать права человека, его свободы с интересами государства. Такое направление местного самоуправления позволяет существовать современному демократическому правовому государству, для которого наивысшую ценность представляет человек со всеми своими правами и свободами.

Публичная власть состоит из нескольких элементов, в число которых, без сомнений, входит и местное самоуправление. Его особенность в двойственной природе – политической и социальной. С одной стороны, органы самоуправления объединены в одну систему управления страной. Местное самоуправление само формирует бюджет, работает на основе законов и нормативных актов, собирает налоги. С другой стороны, самоуправление считается неотъемлемой частью гражданского общества. С такого ракурса объект управления и его субъект совпадают. К принципам самоуправления относят свободу, равенство и участие в управлении. Его можно считать своеобразной альтернативой государственного управления.

Сегодня актуальной проблемой является взаимодействие местного самоуправления и государства, соотношение государства и общества, правового государства и гражданского общества.

На протяжении всей истории государственности прослеживается тесная органическая взаимосвязь между развитием государства и самоуправлением. Как отмечает Е. М. Ковешников, в различных типах государства, при разных политических режимах существовали различные модели местного самоуправления, которые в конечном счете всегда следуют за государственным развитием, подчиняясь предписаниям, которые устанавливает государство, будь то в форме правовых норм либо в форме директивных указаний, и тем самым практически всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима [3].

Такая взаимосвязь государственных и самоуправленческих начал обусловлена более глубинными и объективными факторами, в числе которых степень социально-экономической зрелости общества, соотношение и расстановка социальных групп – классовых, сословных, этнических и т.д., характер их борьбы или сотрудничества, духовные, национальные, культурные традиции, особенности геополитического положения, исторического развития, демографического состояния общества [Там же].

В странах с демократическим политическим режимом и рыночной экономикой органы местного самоуправления рассматриваются в качестве самостоятельной, во многом независимой от государственной власти структуры политического и социального управления, призванной решать множество вопросов, имеющих жизненно важное значение для общества на местном уровне.

Как социальное явление, местное самоуправление очень многогранно и имеет массу аспектов и особенностей. Как видно из исторического опыта, далеко не всегда государство решало вопросы посредством самоорганизации. А это значит, что самоуправление не всегда существовало. Современное самоуправление является результатом сложнейшего компромисса интересов общественности и государства. Если исходить из этого факта, то можно сказать, что самоуправление – это система взаимодействия сообществ и государства, задачей которого является определение общих интересов.

Под государством понимают представительство интересов общества, силу, которая стоит над обществом, однако изначально оно являлось политическим господством одних людей над другими, на деле государства раннего и позднего периода редко выражали именно общие интересы.

Если говорить о самоуправлении, то можно отметить, что оно является нормальным явлением жизни любого общества, формой его самоорганизации. Но и государство можно назвать системой самоорганизации общества, ведь оно также является социальным институтом. Суть вопроса связана с определением параметров отношения государственных и самоуправленческих систем, их влиянием на общество, отделением от общества и функционированием как самостоятельного явления.

В ходе всей истории государственности заметна неразрывная связь развития государства и самоуправления. На всех этапах развития государственных форм существовали разные виды самоуправления, однако все они неразрывно следовали за государственной властью, подчиняясь ее влиянию, поэтому самоуправление всегда зависело от типа устройства государства, политического режима и формы правления.

Эту связь объясняют сложные и глубокие причины, такие как уровень социальной и экономической зрелости социума, отношения разных социальных групп, культурные и национальные традиции, демографическое положение и многое другое.

Современное местное самоуправление как вид самоорганизации общества обладает признаками общественного и властного института. Как уже говорилось выше, это типичная для самоуправления двойственная система общественно-политического института. В широком смысле слова местное самоуправление представляет собой институт самоорганизации социума. Из-за двойственности оно может реализовываться и как общественный, и как властный институт. Помимо этого, самоуправление способно быть и территориально общественным.

Очень важно понимать общие принципы, которые лежат в основе деятельности государственной власти и органов местного самоуправления. К ним относятся: народовластие, гласность, законность, выборность органов, самостоятельность и независимость этих органов, разграничение полномочий и прав и многое другое.

Местное самоуправление, несомненно, является важнейшим социальным институтом общества. С 2006 года полностью вступил в силу Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5, ст. 3822] (далее – Закон 131-ФЗ), новый этап реформы местного самоуправления должен был завершиться. Однако практика показала, что местное самоуправление как форма осуществления народом своей власти пока не состоялось.

Так, К. Шуба пишет: «К числу важных проблем, которые вскрыла практика внедрения новых принципов местного самоуправления, относится несоответствие установок законодательства, рассматривающего эти принципы как базовый элемент самоуправляемого гражданского общества, и устоявшегося в менталитете общества отношения к органам местного самоуправления как к органам государственной власти низового уровня. Причем подобного рода отношение свойственно и обычным гражданам, и самим муниципалам, и в значительной мере представителям региональной государственной власти. В значительной степени это наследие советского периода с его фактическим отсутствием самого понятия “гражданское общество”» [9].

Таким образом, и на современном этапе развития население воспринимает местную власть как низовый уровень государственной. Население ждет от местной власти действий и реформ, при этом не прилагая в основной своей массе усилий для создания местного сообщества.

Мы наблюдаем низкую социальную активность и общую пассивность жителей в решении местных проблем.

Законом 131-ФЗ предусмотрено осуществление местного самоуправления гражданами в виде различных объединений. Так, одной из форм может быть территориальное общественное самоуправление (ТОС). Создание таких объединений могло бы стать эффективным проводником чаяний жителей. Одно дело, когда отдельные граждане обращаются со своими проблемами в местные органы, другое – когда от их лица выступает ТОС и ставит вопросы перед чиновниками.

Как отмечает С. К. Викулова, местное самоуправление является частью гражданского общества. Оно реализуется в пределах муниципальных образований и включает в себя элементы самоорганизации населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения. Оно обеспечивается во взаимодействии органов местного самоуправления с населением. Это взаимодействие является важным элементом системы социальных взаимодействий и в рамках города как муниципального образования [2, с. 8].

Однако все эти элементы взаимодействия в настоящее время утрачены. Органы самоуправления гораздо больше зависят от государственных органов, они не находят общий язык с населением. Таким органам присущи все недостатки, характерные для властной бюрократии, – волокита, некомпетентность, коррупция.

С. К. Викулова справедливо отмечает: «Проблемная ситуация состоит в том, что конституционное разделение публичной власти, признание местного самоуправления в качестве одной из самостоятельных форм народовластия входит в противоречие с реальным состоянием организации деятельности граждан и соответствующих органов самоуправления определенной территорией. Происходит значительная задержка с реализацией законодательно закрепленных положений о самоуправлении» [Там же, с. 9].

Участие населения сводится к участию в местных выборах, да и то очень неактивное. Эксперты считают, что «важнейшей институциональной проблемой формирования местного самоуправления в современной России является то, что оно пока так и не обрело в полной мере своего потенциально главного субъекта, ключевого игрока – сообщества граждан, проживающих на конкретной территории» [7, с. 5].

Общее равнодушие населения к самоуправлению не оправдывает ожидания и местной власти. Взаимодействие органов местного самоуправления и местного сообщества как субъекта самоуправления является важной современной социально-политической проблемой.

Мировой опыт ясно дает понять, что правильное функционирование государства невозможно без жизнеспособной системы местного самоуправления. В демократических государствах муниципальные органы не подчиняются администрации из центра, они финансово независимы, владеют своими службами. Так, центральная власть не имеет права давать указания самоуправлению, менять решения. Такой принцип называется принципом территориальной децентрализации.

Такая самостоятельность бывает разной степени и зависит от политического режима государства. Наиболее всего независимыми от центра являются органы самоуправления в странах, которые провозглашают автономию местного самоуправления. Так, в странах англосаксонской системы самоуправления более самостоятельно, чем в странах континентальной правовой семьи. Сегодня это различие становится все менее заметным. Сейчас в развитых странах самостоятельность самоуправления более заметна, чем в странах развивающихся, где гражданское общество сильно зависит от политической позиции центра. Иными словами, есть такие политические режимы, которые благоприятствуют развитию гражданского общества, и, напротив, имеются такие, которые методично подавляют гражданскую инициативу и основанное на ней самоуправление.

Несмотря на наличие в Основном Законе страны положений, дающих право характеризовать ее как демократическую, в реальной действительности политическая система России во многом не отвечает общепринятым критериям демократии, важнейшие из которых – репрезентативность (представительность) власти, ее ответственность перед обществом, наличие действенного общественного контроля за властью. Аналитики характеризуют эту систему терминами «авторитарная демократия», «режимная система», связывая ее возникновение со слабостью государства и незрелостью гражданского общества [8].

В рамках российской политической системы уживаются как демократические, так и недемократические методы осуществления власти, что позволяет говорить об амбивалентности (двойственности) современного политического режима. Российский политолог Ю. Красин акцентирует внимание на том, что политическая система нынешней России представляет собой «странный антиномичный симбиоз демократии и авторитаризма,

ограничивающий возможности демократического развития и затрудняющий политическое самоопределение страны» [4, с. 125].

Вполне очевидно, что этот режим не может быть описан только с помощью характеристик «авторитаризм» и «демократия». По мнению одного из реформаторов перестроечной волны А. Яковлева, проблема России заключается в том, что она «находится в состоянии давнего противоборства двух основных тенденций – либерализма и авторитаризма, определяющих на самом деле будущее России» [11, с. 8].

Такая неопределенность приводит к проблемам и в таком виде общественных отношений, как местное самоуправление. Россия пытается строить современную систему управления, которая подразумевает и самоуправление, и государственную власть. Важно отметить, что на сегодня нет отработанной концепции и основ местного самоуправления, так как нет соответствующего опыта, не разработана теория и подход к определению роли местного самоуправления в современном российском обществе.

Согласно Конституции Российской Федерации власть осуществляется через институты государственной власти и власть местного самоуправления. Поэтому таким важным является определение соотношения государственного и общественного элементов в стране.

В течение истории развития самоуправления в нашей стране стало очевидным, что местное самоуправление является местным продолжением власти общегосударственного уровня. Но в то же время самоуправление обладало качествами самостоятельной и иногда даже независимой структуры.

Отличительной чертой современного этапа развития России является поиск решения проблем централизации и децентрализации системы управления, а также разграничение обязанностей и полномочий регионов, муниципалитетов и федерального центра. Так, самоорганизация регионов играет важную роль в проведении реформ в стране. Сейчас есть два подхода и мнения относительно дальнейшего развития института местного самоуправления в России. С точки зрения первого подхода самоуправление должно быть максимально отделено от государственного управления, конечно, кроме правового аспекта. Второй подход заключается в сильной привязке самоуправления к государству. Такие точки зрения хорошо демонстрируют проблемы и пробелы в современном регулировании федерального и регионального законодательства.

В этой связи справедливо замечание Л. Рогозиной: «Закон о местном самоуправлении, безусловно, содержит как положительные, так и отрицательные элементы, но получилось так, что первые, в отличие от вторых, не реализовались. Закон вообще представляет собой смесь абсолютно разных идеологий, и в том, что только одна из них – идеология централизации – стала доминирующей, в какой-то мере сыграли роль внешние обстоятельства, а в какой-то мере – слабость и утопичность других, вроде бы более «правильных» идей, которые тоже в нем присутствуют. Можно выделить минимум четыре совершенно разные, во многом противоречащие друг другу концепции, содержащиеся в исходном тексте закона. Это идеология разграничения полномочий, идеология приближения власти к населению, это, как ни странно, идеология повышения финансовой самостоятельности местного самоуправления и, наконец, та самая идеология централизации, которая в результате и возоблада» [6].

Итак, одна из самых актуальных задач современности – реформирование института самоуправления таким образом, чтобы он соответствовал и нуждам современной России, и принципам Европейской Хартии местного самоуправления. Так, на первый план выходит проблема совместного функционирования государственного управления и самоуправления на местах. Важнейшей задачей помимо формирования местного самоуправления является разработка системы сдержек для разных уровней власти, которые и обеспечат гарантии осуществления самоуправления. Только так развитие будет стабильным и успешным.

Осмысление процесса становления местного самоуправления – это задача науки. А вот само становление – задача для государственной власти на всех уровнях. Роль науки сложно здесь переоценить, ведь для успешной практики необходима прочная научная база и основа. Исходить здесь необходимо из того, что государство не имеет права формировать структуры самоуправления. Они появляются сами и снизу. Здесь задача государства состоит в обеспечении подходящих для этого правовых и организационных условий, политической атмосферы, которая должна повсеместно развивать местное самоуправление, в особенности на низовом уровне, в установлении демократического политического режима.

Развиваться местное самоуправление может только при условии, что государство поддерживает его решения, в основе которых лежит инициатива населения. В России это развитие тормозится некоторыми проблемами, например, такими как отсутствие правового нормативного регулирования разграничения полномочий, бессистемность и несогласованность действий разных подразделений, низкий уровень финансовой и экономической самостоятельности муниципалитетов и многое другое.

Итак, что же первично – политический режим или местное самоуправление? Весь ход истории показывает, что в процессе возникновения общества с государственной организацией самоуправление утрачивает свою изначальную самостоятельность. Данный институт в ходе развития либо становится придатком государственной структуры, продолжением государственной власти на местном уровне, либо обособленным от государства институтом гражданского общества. Но в любом случае местное самоуправление действует в рамках государственно-правовых предписаний.

Развитие государства и местного самоуправления происходило параллельно в тесной взаимосвязи. Однако развитие местного самоуправления всегда следовало за развитием государства, подчиняясь его предписаниям, полностью завися от того или иного политического режима. Следовательно, местное самоуправление всегда зависит от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима.

Итак, можно сделать вывод, что политический режим государства первичен, а система местного самоуправления вторична.

Местное самоуправление в значительной степени зависит от политического режима, что особенно ярко проявилось в России.

В последнее время наблюдается усиление авторитарных тенденций в политическом режиме России. Это обусловлено принятой в 1993 г. Конституцией, в которой перераспределение полномочий явно смещено в сторону исполнительной власти, и особенно Президента. Реальных рычагов воздействия на его политику у других ветвей власти нет. Следовательно, можно прийти к выводу, что умеренный авторитаризм в «*центре*» приводит к усилению авторитарных тенденций на «*периферии*» [10].

Можно полностью согласиться с мнением О. Б. Алексеева, который пишет: «Между гражданским обществом и местным самоуправлением имеет место отношение *коэволюции*, благодаря которому одно развивается лишь в меру развития другого... Развитость местного управления, наличие политических и экономических перспектив его дальнейшего роста в ткани государственной жизни остается важнейшим критерием оценки того направления, по которому России предстоит выпутываться из сложнейшей кризисной ситуации, в которую она попала. На каком бы градусе либерализма/авторитаризма не кристаллизовался политический режим в России ближайшего будущего, без местного самоуправления, без инициативы граждан в делах достойного жизнеобеспечения и поддержания правопорядка ей не обойтись. Вопрос только в том, будет ли это самоуправление теневым, криминализированным и коррумпированным самоуправством или легитимным самоуправлением, удовлетворяющим нормам права и обыкновениям гражданского общежития» [1].

Ведя разговор об отношениях местного самоуправления и государственного управления, важно сказать, что самоуправление – это форма непосредственной и представительной демократии. Роль общественных начал в самоуправлении заключается в повышении уровня политической и общественной активности населения страны. Сочетание социального и государственного имеет большое значение для практики самоуправления. Такое единство помогает решать очень важные проблемы страны.

Если взглянуть на исследуемый вопрос более широко, то можно увидеть, что элементы государственного управления и местного самоуправления являются элементами одной системы – системы социального управления, публичной власти, которая поддерживает жизнь общества как единое целое. Чем больше страна, тем сложнее управлять страной централизованно посредством одних только чиновников, тем важнее становится роль самоуправления как элемента общего управления государством.

Список литературы

1. **Алексеев О. Б.** Активный город и местное самоуправление [Электронный ресурс]. URL: http://sbiblio.com/biblio/archive/alexeyev_aktivgorod/ (дата обращения: 25.12.2011).
2. **Викулова С. К.** Взаимодействие органов местного самоуправления с населением: проблемы регулирования социальной напряженности: дисс. ... канд. социол. наук. М., 2010. 150 с.
3. **Ковешников Е. М.** Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2002. 272 с.
4. **Красин Ю. А.** Российская демократия: коридор возможностей // Полис. 2004. № 6. С. 125-135.
5. **Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации:** Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 25.07.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2003. № 40.
6. **Рогозина Л.** Организация местного самоуправления в России: итоги реформ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.intelros.ru/readroom/nz/nz-75-1-2011/8697-organizaciya-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii-itogi-reform.html> (дата обращения: 26.12.2011).
7. **Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития:** сводный доклад по результатам полевых исследований: июнь-декабрь 2008 г. / под общ. ред. проф. И. Ю. Юргенса. М.: Экон-Информ, 2009. 84 с.
8. **Смолин О. Н.** Политический процесс в современной России: учебное пособие. М.: Проспект, 2004. 326 с.
9. **Шуба К.** Местное самоуправление в современной России: достижения и проблемы // Власть. 2010. № 8. С. 65-71.
10. **Эпштейн Е. Е.** Влияние глобального экономического кризиса на федеративный аспект функционирования политической системы Российской Федерации // Глобальный экономический кризис: реалии и пути преодоления: сборник научных статей / под ред. В. В. Тумалева. СПб.: НОУ ВПО «Институт бизнеса и права», 2009. Вып. 7. С. 333-338.
11. **Яковлев А. Н.** Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 5-15.

POLITICAL REGIME AND LOCAL SELF-ADMINISTRATION: INTERRELATION AND MUTUAL INFLUENCE

Gazinur Ilgizovich Izmailov

Department of Sociology and Political Science

Ul'yanovsk State University

gazikizmailov@mail.ru

The author discusses the developmental level of modern local self-administration in Russia, and considers political regime and local self-administration interrelation and mutual influence from political point of view: what is wider - political regime or local self-administration, which is an independent variable and which is a dependent one?

Key words and phrases: local self-administration; political regime; society; state; administration system centralization and decentralization.