

Калашникова О. А.

**ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ "НАЦИОНАЛЬНОЙ" МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/1/2009/7-1/21.html](http://www.gramota.net/materials/1/2009/7-1/21.html)

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

**Альманах современной науки и образования**

Тамбов: Грамота, 2009. № 7 (26): в 2-х ч. Ч. I. С. 65-68. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/1.html](http://www.gramota.net/editions/1.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/1/2009/7-1/](http://www.gramota.net/materials/1/2009/7-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [almanac@gramota.net](mailto:almanac@gramota.net)

ные удобства жизни в царстве буржуазии на сухую корку хлеба в государстве рабочих?» [Там же, 6 авг.; Знамя революции, 1921, 17 авг.]. Подобные сообщения, видимо, должны были побудить читателя выразить готовность принять иностранных рабочих и тем самым способствовать их успешной адаптации (региональные газеты не прямо, но косвенно свидетельствуют о распространении негативных эмоций, публикуя следующие рекомендации: «Американская колония в Сибири – это первый камень промышленной иммиграции. Отшибите пальцы тем, кто по неразумению или злой воле хочет этот камень вышибить из Сибири» [Советская Сибирь, 1922, 8 дек.], «наша обязанность не вставать сразу на дыбы при неизбежных неудачах или недоразумениях, кои вытекают из незнакомства с условиями, а помочь им скорее войти в них, научиться правильно их использовать и понимать нашу жизнь, наши задачи, наш путь, всю нашу революцию» [Там же, 1923, 19 янв.]).

Информация газет, изначально ориентированная на потребление населением, насыщена идеологическими стереотипами, составлявшими основу агитационно-пропагандистской системы («Рабочая Россия, трудом Интернационала рабочих и крестьян, станет центром мира, вечным источником хозяйственного развития, великих открытий и достижений в хозяйственных областях деятельности человека» [Там же]).

В публикациях подчеркивался пролетарский характер иммиграции, высоко оценивалась солидарность международного пролетариата. Для характеристики иммигрантов использовались следующие определения: «революционные рабочие», «квалифицированные рабочие», «энергичные, преданные пролетарскому делу работники», «люди, соединившие в себе революционную энергию и американскую деловитость», «живая вода американизма», «опытные, сочувственно к нам настроенные, энергичные с более высокой производственно-технической выучкой зарубежные товарищи», «наиболее сознательные пролетарские слои». Таким образом, представленный собирательный образ иммигрантов включал как идеологические, так и деловые, трудовые характеристики (деловитость, энергичность, расчетливость, напористость), которые высоко оценивались в контексте борьбы за повышение качества труда.

В последующий период (вторая половина 1920-х годов) этот позитивный настрой не встретил «конкуренции» со стороны негативной информации. Он просто количественно стал сокращаться.

Таким образом, в рассматриваемых газетах на протяжении 1920-х годов отмечается узконаправленное отражение иммиграционной политики, определенная его эволюция от активного позитивного продвижения темы к ее игнорированию. Позитивное восприятие строилось на утилитарной терминологии, напрямую связывалось с практической пользой. При этом выводы не базировались на широкой и адекватной информации о возможностях и последствиях иммиграции и не свидетельствовали о стремлении предоставить читателю возможность разобраться в этой проблеме.

#### *Список источников*

**Знамя революции (с 1921 г. Красное знамя)** / изд. Томский губисполком, Томский губком партии. Томск, 1920-1925.  
**Кузбасс** / Райком партии, Райком горнорабочих, Рудисполком. Ленинск (Кольчугино), 1922-1930.  
**Правда** / ЦК партии. М., 1920-1930.  
**Советская Сибирь** / Сибревком и Сиббюро партии; с 1924 г. Сибкрайком партии. Новониколаевск (Новосибирск), 1920-1930.

### ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЙ» МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

*Калашикова О. А.  
Кубанский государственный университет*

Пятнадцатилетний процесс реформирования российской государственности ознаменовался глубокими переменами в общественно-политической жизни страны. Тем не менее, отечественные и зарубежные исследователи все же характеризуют современную Россию как «общество «переходного типа», перспективы которого в направлении демократии представляются весьма неопределенными». И дело даже не в низком уровне эффективности самой демократии, а в уровне доверия граждан к власти и общественным институтам. Как показывают данные социологических исследований, институты, которые по самой своей природе и по своему предназначению должны «играть на стороне» общества, выражать и представлять интересы людей пользуются меньшей поддержкой, чем властные органы. В этих условиях возникает необходимость поиска наиболее конструктивных механизмов агрегирования интересов государства и местного сообщества. Поиск данных механизмов наука, в том числе и политическая, занимается на протяжении длительного времени. Тем не менее, по мнению В. Г. Соловьева «необходимо констатировать, что сегодня нет четко выработанных, устоявшихся и всеми признанных теоретических конструкций, которые бы в полной мере отвечали интересам населения, проживающих в пределах конкретной территории» [Соловьев, с. 10].

Одним из таких механизмов в современных условиях может стать местное самоуправление, являясь агентом гражданского общества по отношению к политической системе и связующим звеном между ними. Так, например, Э. В. Алехин полагает, что при формировании гражданского общества местное самоуправ-

ление выступает в роли пограничного института, разумной пропорции между государственным и общественным [Алехин, с. 12]. В условиях современной России понятие «гражданское общество» также подвержено разночтениям и критике и обусловлено это непониманием его сути и содержания. Это осложняет и восприятие местного самоуправления как общественного института – института гражданского общества, являющего собой не только форму публичной власти, но и форму самоорганизации населения. Анализ местного самоуправления в современной России как части публично-властной наиболее адекватен именно как анализ целостного института, взаимодействующего с иными институтами, с одной стороны, и, с другой стороны, состоящего из элементов, находящихся между собой в постоянном взаимодействии. Именно анализ этих взаимодействий, этих элементов позволяет выстроить более точную картину состояния местного самоуправления в стране и повести прогноз вариантов его возможного развития. Без этого, по мнению автора, невозможно реально оценить состояние предмета анализа.

Проблема соотношения публично-нравственных и общественных начал в местной организационно-властной структуре являлись предметом изучения многих российских и зарубежных ученых и правоведов на разных этапах развития общественно-политической и правовой мысли.

Среди ученых до сих пор нет единства, одни утверждают, что местное самоуправление является децентрализованным и организационно обособленным элементом государственного механизма, зависимым от центра и выступающим в качестве административной организации по оказанию услуг населению в соответствии с общенародными стандартами и политическим курсом центрального правительства [Игнатов, с. 13]. Другие, наоборот, придерживаются общественной доктрины и выделяют в пользу ее следующие аргументы: участие населения в формировании местных органов власти, самостоятельность местных органов, наличие у них собственных финансовых, материальных, человеческих ресурсов и собственной компетенции [Воронин, Лапин, Широков, с. 13].

Н. И. Лазаревский отмечал, что каждая из представленных теорий и верна и неверна одновременно, поскольку не может быть применима ко всем странам и случаям [Лазаревский, с. 50-51]. Тем не менее, на всех этапах развития в теоретических основах местного самоуправления обнаруживается его постоянная (определенная) оппозиционность государству и в центре внимания здесь постоянно остаются три проблемы:

- характер отношений между государственной властью и местным самоуправлением;
- реальное обеспечение местной автономии;
- реализация эффективного местного самоуправления.

С. А. Миронцева отмечала, что изменение теорий и моделей местного самоуправления – естественный процесс, связанный с постоянной трансформацией политической системы, с созданием новых политических и общественных структур, выработкой демократических механизмов и процедур, формированием демократического государства и созданием основ гражданского общества [Миронцева, с. 13]. Поэтому постепенно на смену классическим теориям местного самоуправления приходят современные концепции. На этом этапе становится явной тенденция синтеза различных подходов, которая включает: трансформацию институциональной основы, расширение центрального контроля в правовой и финансовой сферах при сохранении определенной автономии, повышение использования эффективных технологий менеджмента во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления.

Современные социально-политические концепции местного самоуправления характеризуют следующие четыре основных подхода:

- 1) локалистский подход, базирующийся на плюралистической традиции и являющийся в настоящее время своего рода новой официальной идеологией местных политических элит;
- 2) подход с позиции теории общественного выбора;
- 3) дуалистический подход, получивший значительное распространение в академических кругах в 80-е годы благодаря объединению широкого спектра теоретических подходов, в особенности сочетающих элементы корпоративистского и плюралистического анализа;
- 4) неомарксистская концепция социальных отношений, базирующаяся на массовой оценке современного либерально-демократического общества [Грибанова, с. 334].

При всей остроте дискуссий, ведущихся вокруг основных концепций местного самоуправления, ориентации тех или иных политических сил на одну из них и, соответственно, подведение определенной теоретической базы под реформы, проводимые в зарубежных странах в целом, и в Российской Федерации в частности, необходимо констатировать тот факт, что сама концепция этих реформ везде одинакова, и это предопределяется общей приверженностью основным принципам либеральной демократии. Все они направлены против монополии и бюрократического единообразия, в интересах децентрализации управления, доступности, отзывчивости, выбора и эффективности, реализации демократических принципов, формирования гражданского общества на всех уровнях публичной власти, развития форм самоорганизации и общественного консенсуса. Различия же в концептуальных подходах находят свое отражение в выборе средств реализации этих идей. Определяя природу местного самоуправления и его сущность, мы исходим из системы отношений между государством и местным самоуправлением. В этой связке, как целевая установка, прослеживается обеспечение целостности государства и общества [Тимофеев, с. 29-34]. Местное самоуправление должно рассматриваться как особый режим государственности, являющийся его обязательным элементом. Отрицание государственной природы местного самоуправления, равно, как и его излишняя интеграция в государство будет только препятствовать согласованию интересов на всех уровнях публичной власти. По мнению

Н. Л. Пешина, местное самоуправление в России не может быть «в чистом виде» ни общественным, ни государственным: придание органам местной власти исключительно статуса хозяйствующих субъектов невозможно, поскольку государство обязано решить на местах ряд задач государственного значения, и никто не сможет справиться с ними лучше, эффективнее, чем органы местного самоуправления; поскольку же последние могут действовать неэффективно, необходимо обеспечить надлежащий уровень их управляемости и достаточно жесткий контроль со стороны государства. Здесь автор приходит к мнению о том, что сложившаяся в России природа местного самоуправления сочетает в себе государственные и общественные начала при доминировании первых над вторыми, и данное сочетание целесообразно и необходимо [Пешин, с. 101-102], тем самым подчеркивая наличие дуалистической модели взаимоотношений (взаимодействия) государственной власти и местного самоуправления в России.

Исходя из степени доминирования этих начал между органами государственной власти и местного самоуправления, складывающимися в настоящее время в России, можно выделить три группы форм взаимоотношений:

1) форма взаимоотношений, при которой доминирующими являются органы государственной власти (нормативное регулирование деятельности органов местного самоуправления; осуществление контроля за деятельностью органов местного самоуправления и привлечение их к ответственности; оказание различных форм государственной поддержки);

2) форма взаимоотношений, при которой доминирующими являются органы местного самоуправления (право законодательной инициативы в законодательном органе РФ, право на обращение в орган государственной власти, право на решение вопросов местного значения и т.д.);

3) форма взаимоотношений, при которой нет абсолютного доминирования ни органов государственной власти, ни органов местного самоуправления (наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; заключение договоров и соглашений; согласование нормативно-правовых актов) [Соломка, с. 17].

С теоретической точки зрения интересны выделенные Н. Л. Пешиним три основные модели взаимоотношения государственной власти и местного самоуправления: административная, координационная и смешанная [Пешин, с. 130].

Административная модель характеризуется подчиненностью органов местного самоуправления органам государственной власти, встроенностью местной власти в государственную. Последовательная реализация данной модели может означать только прекращение самостоятельного местного самоуправления, его замену системой местного государственного управления.

Координационная модель, при которой органы местного самоуправления полностью отделены от системы государственной власти, является по своей природе абсолютно утопичным вариантом. Местное самоуправление не может игнорировать потребности государства, а государство не может дистанцироваться от местных дел.

Сочетание первой и второй модели образуют смешанную форму взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. Эта модель предполагает контроль государства над местным самоуправлением, хотя этот контроль не является всеобъемлющим. Но ни одна из этих моделей не является оптимальной в случае, если не разграничены полномочия между уровнями публичной власти и четко не закреплены источники их финансирования. Попытка такого разграничения функций осуществляется сейчас в Российской Федерации в рамках реформирования системы местного самоуправления.

Положение об организационной обособленности органов местного самоуправления от органов государственной власти, закрепленная в Конституции России (статья 12), не оставляет сомнений о принадлежности современной российской модели местной к категории общественных моделей местного самоуправления. Тем не менее, проведенный анализ теоретических конструкций и моделей позволяет автору сделать вывод о том, что формирующаяся сегодня в России модель местного самоуправления скорее несет в себе признаки дуалистической (смешанной) модели взаимодействия, ориентированной на конструктивный диалог государственной и местной власти, но все-таки с преобладанием первой над второй. Соотношение государственной власти и местного самоуправления не постоянно. Оно меняется в зависимости от многих факторов политического, экономического и социального свойства [Васильев, с. 39].

Если широко смотреть на обозначенную проблему взаимодействия государства и местного самоуправления, то можно трактовать органы государственного управления и органы местного самоуправления как элементы единой системы социального управления, публичной власти, обеспечивающей жизнедеятельность общества как единого целого.

Вместе с тем, при становлении и развитии российской правовой системы, основанной на Конституции России 1993 года, изначально проявились и продолжают иметь место две противоположные тенденции. Одна из них направлена на закрепление в законодательстве общественного начала, то есть относительной автономии развития муниципальных образований, другая – государственного начала, то есть усиления влияния органов государственной власти на процессы социально-экономического развития муниципальных образований, ограничение их автономии [Лапин, с. 6]. Наличие двух противоположных тенденций, с одной стороны – это объективное явление, несущее в себе проявление закона диалектики, с другой – каждая из тенденций поддерживается конкретными политическими силами, то есть аргументы в пользу той или иной тенденции субъективны и не имеют достаточного научного обоснования. Тем не менее, в результате борьбы

этих тенденций должна быть выработана компромиссная модель, которая вполне может претендовать на статус национальной модели местного самоуправления.

В общественном сознании местное самоуправление – это, прежде всего, институт гражданского общества. И по этой причине появление местного самоуправления в политической системе зачастую рассматривается как завоевание демократических сил общества, как необходимый атрибут и обязательный признак демократического общества. Помимо этого, местное самоуправление несет в себе значительный экономический и социальный потенциал, и с этой точки зрения оно представляется как своего рода механизм включения (вовлечения) интеллектуального и творческого потенциала широких слоев населения в процесс комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. И здесь, по мнению автора, большое значение должно отводиться созданию системы мотивации органов и должностных лиц местного самоуправления к работе в интересах населения. С этой точки зрения дальнейшее развитие института местного самоуправления в направлении становления национальной модели местного самоуправления – должно оставаться приоритетным направлением государственной политики в области реализации мероприятий муниципальной реформы.

Российская национальная модель местного самоуправления должна иметь высокий уровень самостоятельности, который, с одной стороны, обеспечит решение задач, стоящих сегодня перед муниципалитетами, с другой – будет соответствовать демократическим ценностям и принципам гражданского общества. Только разработка национальной модели позволит осуществить главную декларируемую цель проводимых преобразований – создание эффективно действующей системы местного самоуправления и повышение демократизма местной власти.

#### *Список литературы*

- Алехин Э. В.** Формирование социально-территориальной организации местного самоуправления: автореферат дис. ... канд. социол. наук. Пенза, 2001.
- Васильев В. И.** Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004.
- Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н.** Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998.
- Грибанова Г. И.** Местное самоуправление // Государственное управление и политика. СПб., 2002.
- Игнатов В. Г., Рудой В. В.** Местное самоуправление в современной России. Ростов н/Д., 2001.
- Конституция РФ** // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.
- Лазаревский Н. И.** Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1913.
- Лапин В. А.** Переход городов к инновационному развитию // Местное самоуправление в Российской Федерации. 2008. № 6.
- Миронцева С. А.** Реформа местного самоуправления в контексте демократизации постсоциалистических систем (на примере Венгрии, Польши, России): автореферат дис. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2003.
- Пешин Н. Л.** Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007.
- Соловьев С. Г.** Муниципально-властные институты в местном самоуправлении РФ. СПб., 2003.
- Соломка Н. И.** Взаимоотношения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: автореферат дис. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 1999.
- Тимофеев Н. С.** О некоторых идейных и научно-теоретических аспектах формирования предметов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10.

### ВИДЫ ЭКСПЕРТНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ, ПРОВОДИМЫХ ПО ДЕЛАМ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ ПРОТИВ ЖИЗНИ И ЗДОРОВЬЯ, СОВЕРШЕННЫХ ПО МОТИВУ НАЦИОНАЛЬНОЙ, РАСОВОЙ, РЕЛИГИОЗНОЙ НЕНАВИСТИ ИЛИ ВРАЖДЫ

*Капица В. С.  
Кубанский государственный университет*

На сегодняшний день успех расследования напрямую зависит от использования доказательств, одним из способов получения которых является судебная экспертиза. Как отмечает Ф. Г. Аминев, «судебная экспертиза – это процессуальное действие, состоящее в производстве в установленном порядке исследований объектов лицом, обладающим специальными знаниями в науке, технике, искусстве или ремесле и даче им заключений по вопросам, которые поставили перед ним суд, судья, орган дознания, лицо, производящее дознания, следователь или прокурор в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу» [Аминев].

Для эффективного расследования рассматриваемой категории дел экспертизы, несомненно, имеют важное значение, причем по делам рассматриваемой категории, как показывает изучение следственной и судебной практики, проводится несколько экспертиз разных классов.

По нашему мнению, целесообразно разделить назначаемые по рассматриваемой категории дел экспертизы на две условные группы. Первая группа (условно «общие») включает в себя обычный набор экспертных