

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН И ЕГО СУЩНОСТЬ

Л. Н. Алексеева

Старооскольский технологический институт

(филиал Национального исследовательского технологического университета «МИСиС»)

Поступила в редакцию 10 октября 2011 г.

Аннотация: в статье предпринят анализ сущности местного самоуправления, рассматриваемого на микроуровне. Исследуя данную проблему, автор обращается к основным компонентам местного самоуправления – «месту», местному сообществу и самоуправлению. В результате проведенных рассуждений сделан вывод о сущности местного самоуправления как единстве, взаимосвязи и взаимозависимости обозначенных компонент, а также – о необходимости разработки и использования в теории и практике местного самоуправления единого, комплексного территориально-сообщественно-институционального подхода.

Ключевые слова: местное самоуправление, сущность местного самоуправления, «место», местное сообщество, территориально-сообщественно-институциональный подход.

Abstract: this article is aimed to analyze the essence of local self-government on the micro level. While studying this problem, the author adverts to the basic components of local self-government – «the location», local community, self-government. As a result of the conducted researches the author comes to the conclusion of the essence of local self-government as a unity, a correlation and a interdependence of the denoted components and also points – to the necessity of developing and using of a integral complex territorial-communal-institutional approach in the theory and practice of local-self-government.

Key words: local self-government, essence of self-government, «location», local community, territorial-communal-institutional approach.

В федеративном государстве, каким является современная Россия, местное самоуправление (МСУ) является третьим, после федерального и субъектов Федерации, уровнем власти. Обладая особыми специфическими характеристиками, функциями и формами институционализации, МСУ имеет и свое особое значение для «здоровья» всей политической системы страны. Это с наибольшей силой проявляется в ситуации трансформации, преобразования, выстраивания и поиска новой системы политических отношений, переживаемой нашей страной.

Ни в коей мере не умаляя значения работы, ведущейся в области исследования проблем МСУ, необходимо отметить, что политический феномен МСУ всё же не является достаточно изученным в отношении ни его сущности и собственных специфических характеристик, ни его места и роли в общей системе политических отношений России.

Исследование специфических характеристик МСУ, определение его места и роли в политической системе общества, изучение конкретных систем местного самоуправления, принятие эффективных политических решений и тому подобное методологически невозможно

без понимания политической сущности МСУ. В современной литературе местное самоуправление принято в основном рассматривать через соотнесение его с другими политическими структурами и государством (см, например: [1, с. 31]), т.е. на макроуровне. В данной статье предпринимается попытка обсуждения МСУ как политического феномена, выявление его сущностных характеристик «изнутри», на микроуровне.

Как вытекает из термина «местное самоуправление», исследуемый феномен представляет собой единство трех составляющих, отражающих его главные аспекты: «место» – территория, на которой происходит управление; «само» – специфика местного сообщества, его социокультурные характеристики (можно сказать, его «самость»); «управление» – одна из функций местного сообщества, его способность управлять собой. Обозначим их соответственно «М», «С», «У».

Только все три аспекта в их единстве и взаимосвязи делают возможным сам факт существования МСУ. Это означает, что каждая из компонент связана с двумя другими и испытывает на себе их влияние. Нетрудно видеть, что все эти связи носят прямой и обратный характер. Условно их можно обозначить следующим образом: $У \leftrightarrow (М \leftrightarrow С)$, $М \leftrightarrow (С \leftrightarrow У)$, $С \leftrightarrow (М \leftrightarrow У)$. Игнорирование любого из этих аспектов искажает

сущность местного самоуправления, приводит к политическим абберациям. Вместо МСУ возникает или *неместное*, или *несамо*, или *неуправление*.

Каков же «вклад» каждой из указанных компонент в феномен МСУ? Необходимо отметить, что если компоненты «С» и «У» в литературе так или иначе обсуждаются, то компонента «М» в большинстве исследований присутствует по умолчанию, как нечто само собой разумеющееся, в то время как территория играет важную роль на всех уровнях политического пространства.

Особое, принципиально важное, можно сказать, непосредственное значение понятие «место» имеет для осмысления МСУ. Место является необходимой составляющей обсуждаемого феномена, поскольку жизнедеятельность конкретного сообщества людей не может быть стянутой в точку. Люди живут на данной территории, локализованы в данном «месте» их проживания (локальный – от лат. *lokalis* – местный, свойственный данному месту; не выходящий за определенные пределы; локализация – отнесение чего-либо к определенному месту [2, с. 283]). Все жизненно важные характеристики данного сообщества могут осуществляться, только разворачиваясь, реализуясь в конкретном физическом пространстве, на данной вполне определенной локальной территории, обладающей определенными ресурсами, которые являются материальной основой для существования местного сообщества.

Однако «место» – не только физическое пространство, географически определенный участок земли с его конкретными геофизическими параметрами. В случае МСУ оно самым конкретным и непосредственным образом обретает особый социокультурный и политический смысл. В конкретном «месте» проживания в той или иной степени формируются и реализуются все жизненно важные социокультурные характеристики данного сообщества. Управление и тем более самоуправление жизнью местного сообщества с необходимостью тоже носит локальный характер и распространяется только на данную территорию.

Из сказанного выше следует, что конкретная территория играет системообразующую роль в жизни общности людей, проживающих на ней, являясь первичной средой их обитания, локализуя совокупность всех параметров данного территориального сообщества конкретным «местом» их проявления. Таким образом, через локализацию собственных геофизических, природных характеристик, социокультурных характеристик местного сообщества и соответствующих атрибутов и форм управления местным сообществом и территорией конкретное «место» обретает социокультурное и политическое содержание.

Перейдем к следующей компоненте МСУ – «С». Поскольку местное сообщество возникает и функционирует на конкретной территории в ходе реализации своих витальных, экзистенциальных потребностей, то

при исследовании МСУ, его организации необходим комплексный подход, учитывающий все стороны этой жизнедеятельности, все характеристики этого сообщества: исторические, культурные, этнические, экономические, духовные, религиозные, правовые, социальные, демографические, политические и другие в их совокупности. Поэтому деятельность МСУ не сводится только к жилищно-коммунальному хозяйству, как часто принято считать. Она гораздо шире, всеохватна применительно к данной территории и данному территориальному сообществу, его жизнеобеспечению и коллективным интересам.

Каждое локальное в территориальном смысле сообщество локально и в социокультурном отношении по причине своеобразия конкретного набора и конкретной конфигурации его жизненно важных параметров, т.е. обладает определенным своеобразием, самобытностью, «самостью». Естественно, что своеобразие местного сообщества взаимосвязано с местом его существования и должно учитываться при осуществлении властных, управленческих функций как на внешнем, так и на внутреннем уровне.

Третья компонента местного самоуправления – «У» политически наиболее «нагружена», так как в этом случае речь идет об управленческом аспекте МСУ. Исходя из обозначенного выше единства основных компонент местного самоуправления – «М», «С», «У», их взаимосвязи, необходимо учитывать, что это не просто управление, а *местное* самоуправление и местное *самоуправление*. Другими словами – это управление с учетом специфики конкретного, локального места и специфики местного сообщества. Это означает, что компонента «У», все управленческие атрибуты, формы их институционализации, местные органы власти и политические элиты, сами местные политические процессы и т.д. точкой отсчета имеют эту специфику, генетически с ней связаны.

Как уже отмечалось, в случае с МСУ речь идет о всей жизнедеятельности всего сообщества, проживающего на данной территории. Поэтому местное самоуправление, во-первых, с необходимостью должно заключаться в выражении, реализации и управлении не чьими-то индивидуальными интересами и потребностями, а интересами и потребностями всего локального сообщества, в буквальном смысле слова – общественными, коммунальными. Из этого следует, что наиболее эффективной формой управления и выражения коммунальных интересов в данном случае является самоуправление, прямые выборы местных органов власти, их тесная обратная связь с местным сообществом и ответственность перед ним. Во-вторых, при исследованиях МСУ и при принятии управленческих решений необходимо учитывать весь комплекс этих коммунальных интересов и социокультурные особенности, своеобразие местного сообщества. Это означает, что МСУ, его институционализация, формы и ат-

рибуты власти должны строиться с учетом своеобразия местного сообщества, комплексности и коммунальности его интересов, а также – геофизических ресурсов конкретного «места».

Изложенное с необходимостью предполагает дифференциацию местных самоуправлений, учет их своеобразия и многообразия, причем по всем параметрам – «М», «С», «У». Особенно актуально это для России с ее разнообразными пространствами, этнокультурным и конфессиональным многообразием. К сожалению, в главном Федеральном законе о МСУ (ФЗ № 131) есть только слабые намеки на необходимость градации и дифференциации МСУ. В этом смысле прописанные в ФЗ № 131 формы институционализации МСУ носят малосодержательный характер, не учитывают специфику конкретного места и конкретного местного сообщества [3, с. 9500–9502].

Кроме того, как совершенно справедливо отмечает Р. Ф. Туровский, существует проблема эффективного сочетания институционального подхода, который обычно используется в политических исследованиях, когда «исследования привязаны к административным единицам и уделяют преимущественное внимание политическим институтам на заранее заданной территории», и исследованиях в социальных науках, где существует другая крайность – наибольшее внимание уделяется территориальному сообществу. В развитии и дополнении к двум обозначенным подходам ученый предлагает так называемый контекстуальный подход, в котором «территория (место) понимается как политический контекст» [4, с. 14–15]. К этому необходимо добавить, что «место» является контекстом не только в политическом смысле. Как мы видели, принципиально важным является взаимосвязь «места» и сообщества, проживающего на данной территории. Таким образом, с нашей точки зрения, речь должна идти о методологически важном принципе понимания сущности МСУ, который можно обозначить как территориально-сообщественно-институциональный.

Проведенное обсуждение МСУ как политического феномена, его сущностных характеристик позволяет сделать применительно к МСУ на микроуровне следующие выводы. МСУ как таковое невозможно вне целостности, единства и взаимосвязи основных компонент «М», «С», «У». Потеря любой из этих составляющих недопустима, поскольку существенно искажает МСУ, превращая его или в *неместное*, или *несамо*, или *неуправление*.

Старооскольский технологический институт (филиал Национального исследовательского технологического университета «МИСиС»)

Алексеева Л. Н., старший преподаватель кафедры гуманитарных наук

E-mail: l.n.alexeyeva@mail.ru

Тел.: 8 (4725) 32-73-02, 8 (910) 223-23-82

Каждая из данных составляющих «М», «С», «У» вносит свой вклад в феномен МСУ. «Место» оказывает локализирующее воздействие на свои собственные геофизические характеристики и ресурсы, а также – на совокупность всех параметров данного территориального сообщества и – на управленческие атрибуты и формы их институционализации относительно конкретного МСУ. С компонентой «С» связана необходимость комплексного, всестороннего учета всех социокультурных характеристик местного сообщества (его «самости»), акцент на общности, коммунальности его интересов и потребностей, его уникальности и своеобразии. Третья компонента «У» ответственна за то, что все управленческие атрибуты МСУ и формы их институционализации должны отражать специфику конкретного, локального места и местного сообщества, представлять коммунальные интересы этого сообщества в их комплексе. Это обуславливает возможность и необходимость местного управления в форме самоуправления, дифференциацию МСУ и форм его институционализации.

Изложенное выше позволяет заключить: сущность МСУ как особого элемента политической системы проявляется в единстве, взаимосвязи и взаимозависимости геофизических характеристик и особенностей конкретной территории, социокультурных характеристик местного сообщества и соответствующих им форм политической институционализации в их локальном проявлении.

В свою очередь, понимаемая таким образом сущность МСУ делает необходимыми разработку и использование в теории и практике местного самоуправления единого, комплексного территориально-сообщественно-институционального подхода. В настоящее время территориальный, общественный и институциональный подходы применительно к МСУ или слабо связаны, или не связаны никак, или вовсе противопоставляются.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Мельникова Р. И.* Основы местного самоуправления / Р. И. Мельникова. – Воронеж, 2007.
2. Словарь иностранных слов. – М., 1988.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.
4. *Туровский Р. Ф.* Центр и регионы : проблемы политических отношений / Р. Ф. Туровский. – М., 2007.

Stary Oskol Technological Institute (Branch of National University of Science and Technology «MISIS»)

Alexeyeva L. N., Senior Lecturer of the Humanities Department

E-mail: l.n.alexeyeva@mail.ru

Tel.: 8 (4725) 32-73-02, 8 (910) 223-23-82