

Слово молодым ученым

Научная статья  
УДК 323  
doi: 10.22394/2079-1690-2021-1-4-280-284

## О ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ОСНОВАХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ПОДСИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

**Максим Вячеславович Максимов**

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия, [politolog@uriu.ranepa.ru](mailto:politolog@uriu.ranepa.ru)

**Аннотация.** В статье рассматривается демократический базис местного самоуправления в системе выстраиваемого публичного управления, определяются проблемы реализации принципов народовластия при осуществлении властных полномочий на местном уровне и особенности вхождения МСУ в систему публичной власти современной России. Современные политические процессы, связанные с развитием местного самоуправления связаны с одной стороны с появлением единой системы публичной власти, с другой развитием непосредственной и представительной демократии на местном уровне при осуществлении властных полномочий. Автором отмечается, что при институционализации публичного управления в современной России необходимо учитывать баланс между укреплением вертикали государственной власти и развитием демократических начал в системе МСУ.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, публичное управление, демократия, народовластие, публичная власть, политические процессы

**Для цитирования:** Максимов М. В. О демократических основах функционирования местного самоуправления как подсистемы публичного управления в условиях современных политических процессов // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 4. С. 280–284. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-4-280-284>.

Young scientists

Original article

## ON DEMOCRATIC FOUNDATIONS OF FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS SUBSYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CONDITIONS OF MODERN POLITICAL PROCESSES

**Maksim V. Maksimov**

South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, [politolog@uriu.ranepa.ru](mailto:politolog@uriu.ranepa.ru)

**Abstract.** The article considers the democratic basis of local self-government in the system of built public administration, defines the problems of implementing the principles of democracy in the exercise of power at the local level and the peculiarities of the entry of local self-government into the public power system of modern Russia. Modern political processes related to the development of local self-government are connected on the one hand with the emergence of a single system of public power, and on the other, the development of direct and representative democracy at the local level in the exercise of power. The author notes that when institutionalizing public administration in modern Russia, it is necessary to take into account the balance between strengthening the vertical of state power and the development of democratic principles in the system of local self-government.

**Keywords:** local self-government, public administration, democracy, popular power, public power, political processes

**For citation:** Maksimov M. V. On democratic foundations of functioning of local self-government as subsystem of public administration in conditions of modern political processes. *State and Municipal Management. Scholar Notes.* 2021;(4):280–284. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-4-280-284>.

Местное самоуправление является одним из главнейших политических институтов политической системы Российской Федерации. От эффективной работы МСУ во многом зависит эффективность и экономической, и экологической, и социальной политики, поэтому данный институт подвержен перманентному реформированию [1]. В ближайшее будущее реформирование системы местного самоуправления будет происходить в рамках конституционной реформы, начатой в 2020 году, что во многом обуславливается необходимостью преодоления на современном этапе развития политической системы России нарастающей политической напряженности в обществе, возникшей в результате усиливающихся противоречий между политикой центральной и местной власти, снижении демократических начал местного самоуправления, в ухудшении обратной связи между уровнями власти и населением, обусловленной недостаточной эффективностью реформирования местного самоуправления и снижением роли местных сообществ в современных политических процессах [2].

Проводимая ранее муниципальная реформа не смогла обеспечить эффективного развития муниципальных территорий ввиду недостаточной ресурсной обеспеченности институтов местного самоуправления, институционального несовершенства МСУ и сложностью взаимоотношений с органами государственной власти.

Конституционная реформа 2020 года заложила новые концептуальные основы развития местного самоуправления, включив МСУ вместе с органами государственной власти в единую систему публичного управления, что позволит пересмотреть ряд подходов к взаимоотношениям между МСУ и государством.

Особое внимание необходимо уделить активизации политических процессов на местном уровне. Институт местного самоуправления существует параллельно с институтом местной власти на уровне муниципалитета, в связи с тем, что самоуправление предполагает вовлечение населения в политические и управленческие процессы, что способствует реализации демократических принципов местного самоуправления в ходе реализации принципов непосредственной и представительской демократии.

Муниципальная власть - это многосоставной феномен. Она включает в себя представительный орган, избираемый проживающим на конкретной территории населением, местную администрацию и другие контрольно-надзорные органы. Именно поэтому муниципальная власть стоит характеризовать как государственно-административный институт, с помощью которого субъекты, обладающие властными полномочиями, обеспечивают на местном уровне самостоятельное решение государственных задач и обеспечения функционирования местного социума [3].

В условиях проводимой конституционной реформы местное самоуправление вместе с органами государственной власти стали составлять систему публичной власти. От слаженности системы публичной власти во многом зависит не только развитие отдельных муниципальных территорий, но и устойчивое развитие современной России. Поэтому необходима дальнейшая корректировка деятельности МСУ как в институциональной, так и социальной сферах. Необходимо повышение политического участия населения, реализация демократических начал народовластия.

Современная реформа местного самоуправления сталкивается с множеством проблем, основные из которых лежат не только в экономической плоскости, но и напрямую зависят от особенностей организации местной власти, ее транспарентности и демократичности.

Публичная власть, составляющей которого является система местного самоуправления, неразрывно связана с реализацией государственной политики. В теории существует множество определений политики, начиная от концентрированного выражения экономики, заканчивая целеустремленной деятельностью субъектов по достижению политических целей.

Главными задачами государственной политики по совершенствованию взаимоотношений МСУ и государства должны стать: улучшение уровня жизни населения, демократизация общества, развитие гражданского общества и повышение роли народовластия в системе публичного управления.

Россия в отличие от других государств характеризуется высокой степенью дифференциации своих регионов и муниципальных образований. Поэтому выработка органами власти политики должна опираться на принципы рамочных норм (программы развития) федерального уровня и конкретных мер в зависимости от конкурентных преимуществ в рамках муниципальной политики. При этом муниципальная политика должна быть ориентированной на реализацию целей политики федерального уровня, но на основе внутренних ресурсов муниципальных территорий [4].

Именно для этого на муниципальном уровне власти нужно использовать новые политические механизмы, позволяющие повысить конкурентоспособность муниципальных территорий. Инициатива «снизу» всегда обеспечивает акселеративный эффект в реализации политических решений.

Конкурируя между самоуправляемыми муниципальными территориями, грамотная и продуманная муниципальная политика становится внутренним источником общественного развития, обеспечивая уровень жизни населения [5].

На внутреннюю политику существенное влияние также оказывают и внешние непредвиденные обстоятельства, такие как внешнеполитические санкции в связи с украинскими событиями 2014-2021 гг., экономические кризисы 2008 г. и 2014 г. и др. Но, в основном, она все же регулируется на основании российского законодательства и принятых внутривластных решений. Можно бесконечно говорить о том, как государство пострадало в целом, но четко увидеть каждый просчет или победу во внешней и внутренней политике можно только на местном уровне. Отдача идет от частного к общему, так же осуществляется оценка эффективности государственной политики – через осуществление ее на муниципальном уровне, учитывая удовлетворение потребностей проживающего там населения.

Переход от советской к постсоветской России детерминировал как структурные и институциональные, так и функциональные трансформации. Реформирование российского общества коснулось всех сфер общественной жизни: экономической (переход от общественной формы собственности к частной), политической (уничтожение Советов и переход к новым формам муниципального управления – мэрии, муниципалитеты и т.д.). Стояла очень сложная задача организации управления на местах. Выделение из системы власти Советов местного самоуправления породило множество проблем, главной из которых стало законодательное отделение от государственного управления. Поэтому проводимые реформы местного самоуправления не привели к задекларированному результату, так как произошел отрыв государственных органов власти от муниципальных, поэтому возникла необходимость устранения данных нестыккой и противоречий, что возможно только на конституционном уровне.

Особенно это касается экономической самостоятельности муниципалитетов. Ключевыми словами для понимания современного этапа муниципальной реформы являются слова Владимира Путина, сказанные участникам съезда муниципальных образований: «Дальнейшее развитие сильного, независимого местного самоуправления, конечно, одна из наших важнейших задач. Самое главное, муниципалитеты должны стать в полном смысле самостоятельными, и прежде всего в финансовом плане». Поэтому дальнейшая модернизация российской экономики возможна лишь как целостный процесс, правовые, институциональные и другие составляющие которого, наполняя инновационные направления развития, обеспечивают реализацию его на практике. Воплощение стратегической перспективы развития страны в полной мере должны относиться и к институту местного самоуправления, переживающему очередной этап реформирования.

Стратегическим направлением развития публичного управления должно стать сотрудничество государственных и муниципальных институтов с инициативными группами, другими добровольными объединениями граждан, которые являются большим потенциалом, недостаточно используемым при реализации народовластия. Такие группы, представляющие собой гражданское общество, не только являются источником инноваций, но и субъектами, осуществляющими общественный контроль за действиями властных органов, что повышает ответственность чиновников и дисциплинирует последних [6].

Необходимо отметить, что пока активность инициативных граждан не получают должной поддержки у власти всех уровней. Ограничены и возможности общественного контроля по причине слабости демократических традиций в России. Государственная власть предпочитает исполнять роль «сильной руки», контролировать социально-политические процессы на всех уровнях: федеральном, региональном и местном.

При выстраивании системы публичной власти необходимо освобождение от тотального контроля федеральной власти, что изначально является процессом сложным и неоднозначным, особенно в условиях выстроенной вертикали власти.

Органы местного самоуправления в системе публичного управления представляют муниципальная власть, которую выбрали граждане. Она должна выражать интересы местного населения и нести ответственность перед ним, а не только перед вышестоящим уровнем публичного управления [7].

Поэтому выстраивая систему публичной власти, необходимо помнить, что местное самоуправление – это уникальный общественный институт, функционирующий как в политической (публичной), так и частной сфере жизнедеятельности общества. В системе общественных отношений, составляющих местное самоуправление, реализуются потребности человека в жилье, бытовом обслуживании, начальном и общем образовании, медицинском обслуживании, организации досуга

и отдыха и др., удовлетворение которых определяет качество жизни, обеспечивает развитие и самореализацию личности в обществе.

Поэтому без преувеличения можно сказать, что местное самоуправление является базовым институтом самоуправления, где сосуществуют демократические начала и децентрализация власти.

Рассматривая демократические основы местного самоуправления как подсистемы публичного управления, необходимо отметить, что существует множество видов демократий, но непосредственно для МСУ характерны непосредственная и представительская демократия.

Политология дает разные определения непосредственной демократии, но общим для них является ее понимание как формы прямого участия граждан в осуществлении власти. Различия заключаются в толковании полномочий такого осуществления власти: кто-то считает, что непосредственная демократия — это участие в принятии решений на государственном уровне, кто-то причисляет к таким функциям и регулирование общественной жизни. Представляется, что в современной России последнее определение непосредственной демократии ближе к реальному состоянию ее политического устройства, особенно на местном уровне.[8]

При осуществлении непосредственной демократии граждане имеют право на рассмотрение вопросов общественного значения, их обсуждение и участие в принятии, исполнении решений на местном и государственном уровне, а также контроле за их исполнением.

Таким образом, в отношении, характерного для МСУ института непосредственной демократии можно выделить следующие его признаки:

- наличие общественных отношений, регулируемых органами местного самоуправления;
- волеизъявление граждан происходит в прямой форме;
- объект регулирования через непосредственную демократию – вопросы местного значения;
- организационными формами реализации непосредственной демократии являются: рассмотрение вопросов, их обсуждение, участие в принятии, исполнении решений, контроле их исполнения.

Важной функцией института непосредственной демократии является выявление политических лидеров из народа, а также привлечение граждан к политическому участию в управлении обществом. Это как раз и показывает сущность народовластия, закрепленного в Конституции РФ

Именно общинность, сохранность коллективного уклада, могут стать основанием реализации непосредственной демократии в условиях местного самоуправления – того, что А. И. Солженицын называл «демократией малых пространств: небольшого города, поселка, станицы, волости (группа деревень) и в пределе уезда (района)

Представительная демократия как форма местного самоуправления осуществляется посредством решения вопросов местного значения wybranными сообществом демократическим путем представителей.

Сущность представительства сформулировал русский ученый Н. Лазаревский как отношения между представителем и представляемым, определяемые правом представителя совершать такие действия, которые имели бы такие же последствия, как если бы их совершал представляемый в соответствии со своей правоспособностью.

Путь представительства – это путь передачи власти. Представляется интересным рассмотреть вопрос, передается ли власть народом полностью или частично. Передавая власть своим представителям, народ временно (от выборов до выборов) лишается власти, – такая форма представительства возможна в условиях свободного мандата, когда представляемые лишены контроля деятельности представителей и воздействия на нее. При полусвободном мандате местное сообщество имеет возможность контроля выборного органа, заслушивает отчеты своих депутатов и имеет право на их отзыв. Если деятельность представителей не соответствует воле народа, то законом предусмотрены рычаги влияния общества на власть через сходы, референдумы, отзыв представителей, петиции и др. [9]

Таким образом можно сделать вывод, что источником власти в системе местного самоуправления выступает местное сообщество. Через процедуру выборов сообщество передает власть представителям, которые становятся действительными носителями власти, которая им поручена на определенный по закону срок. Представительные органы власти являются инструментом осуществления власти местным сообществом.

В заключение необходимо отметить, что конституционная реформа 2020 г. заложила основы для дальнейшего реформирования системы местного самоуправления, путем включения его в систему публичной власти. Возможно это позволит сделать публичную власть более открытой и транспарентной, а политическую систему российского общества более демократичной, где неизменно будет соблюдаться заложенный в Конституции Российской Федерации принцип народовластия.

## Список источников

1. Черкасова Т. П., Ароян А. С., Крицкая А. А., Артюхин О. А. Местное самоуправление и гражданское общество // В сб.: Основы интеграции и укрепления межэтнического взаимодействия в Ростовской области. Сборник докладов научно-практической конференции. 2019. С. 138-148.
2. Лаптева Л. Е. Местное самоуправление и демократия // Юридический мир. 2021. № 10. С. 49-53.
3. Ляхов В. П. Проблемы и противоречия в развитии местного самоуправления в современной России: политологический анализ. // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2013. № 4. С. 88-93.
4. Артюхин О. А., Крицкая А. А., Григорян Д. К., Веренич И. Г. Современные тенденции и технологии формирования кадрового состава муниципального управления // В сборнике: Местное самоуправление в условиях глобальных вызовов современной России: материалы научно-практической конференции с международным участием. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2019. С. 191-199.
5. Воронцов С. А., Понеделков А. В. Анализ проблем местного управления в условиях глобальных вызовов // Власть. 2019. Т. 27. № 2. С. 158-163.
6. Ляхов В. П., Узденов Т. А., Овакимян М. А., Полуянов В. К. Стратегия – ключевое условие развития местного самоуправления // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2019. № 10 (113). С. 50-53.
7. Анциферов М. Местное самоуправление как институт публичной власти // Актуальные вопросы современной экономики. 2021. № 10. С. 393-400.
8. Тахтарев К. М. От представительства к народовластию: к изучению новейших стремлений политического развития современного общества. Изд. 2-е. М.: ЛЕНАНД: УРСС, 2015. 142 с.
9. Артюхин О. А., Крицкая А. А., Баранов А. В., Григорян Д. К. Проблемность рекрутирования элит на муниципальном уровне // В сборнике: Российская элитология: инновационные ответы на вызовы современного мира. Материалы Третьего Всероссийского элитологического конгресса с международным участием. 2019. С. 272-278.

## References

1. Cherkasova T. P., Aroyan A. S., Kritskaya A. A., Artyukhin O. A. Local self-government and civil society. In the collection: *Fundamentals of integration and strengthening of inter-ethnic interaction in the Rostov region. Collection of reports of the scientific and practical conference*. 2019:138-148.
2. Lapteva L. E. Local government and democracy. *Legal world*. 2021;(10):49-53. (In Russ.)
3. Lyakhov V. P. Problems and contradictions in the development of local self-government in modern Russia: political scientific analysis. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2013;(4):88-93. (In Russ.)
4. Artyukhin O. A., Kritskaya A. A., Grigoryan D. K., Verenich I. G. Modern trends and technologies for the formation of the personnel of the municipal administration. In: *Local self-management in the face of global challenges of modern Russia: materials of a scientific and practical conference with international participation*. Rostov-on-Don: Publishing House of YURIU RANEPА; 2019:191-199. (In Russ.)
5. Vorontsov S. A., Ponedelkov A. V. Analysis of problems of local governance in the face of global challenges. *Vlast' = The Authority*. 2019;27(2):158-163. (In Russ.)
6. Lyakhov V. P., Uzdenov T. A., Hovakimyan M. A., Poluyanov V. K. Strategy is a key condition for the development of local self-government. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie = Science and education: economy and economics; entrepreneurship; law and management*. 2019;10(113):50-53. (In Russ.)
7. Antsiferov M. Local government as an institution of public power. *Current issues of the modern economy*. 2021;(10)::393-400. (In Russ.)
8. Takhtarev K. M. *From representation to populism: to the study of the latest aspirations for the political development of modern society*. Ed. 2nd. Moscow: LENAND: URSS; 2015. 142 p. (In Russ.)
9. Artyukhin O. A., Kritskaya A. A., Baranov A. V., Grigoryan D. K. The problematic recruitment of elites at the municipal level. In: *Russian elitology: innovative answers to the challenges of the modern world. Materials of the Third All-Russian Elitological Congress with international participation*. 2019:272-278. (In Russ.)

## Информация об авторе

М. В. Максимов – аспирант кафедры политологии и этнополитики.

## Information about the author

M. V. Maksimov – graduate student of the Department of Political Science and Ethnopolitics.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов / The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 18.11.2021; одобрена после рецензирования 01.12.2021; принята к публикации 02.12.2021.

The article was submitted 18.11.2021; approved after reviewing 01.12.2021; accepted for publication 02.12.2021.