

ЦЕННОСТНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Михнева Светлана Владимировна, кандидат юридических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; Волгоградский институт управления, 400131, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8, e-mail: svet-mihneva@list.ru.

Митячкина Екатерина Сергеевна, старший преподаватель, Астраханский государственный университет, 414056, Россия, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а, e-mail: miss.mity@mail.ru.

В статье анализируются ценности местного самоуправления в РФ как приоритеты и цели деятельности органов местного самоуправления, их должностных лиц и муниципальных служащих в условиях современных реформ. Уделяется внимание анализу проблемы определения правового положения главы местной администрации.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные ценности, глава муниципального образования, сити-менеджер, местная администрация

VALUES LOCAL GOVERNMENT

Mikhneva Svetlana V., Candidate of Legal Sciences, Russian Academy of national economy and public administration under the President of the Russian Federation; Volgograd Institute of Management, 400131, Russia, Volgograd, 8 Gagarin st., e-mail: svet-mihneva@list.ru.

Mityachkina Ekaterina S., Senior Lecturer, Astrakhan State University, 414056, Russia, Astrakhan, 20a Tatishchev st., e-mail: miss.mity@mail.ru.

The article analyzes a values local self-government of Russian Federation as priorities and target authorities of local self-government, municipal employees in situation modern democracy reorganization. The author analyses as well problem legal status the head of local administration.

Keywords: local self-government, municipal values, head of municipal formation, city manager, local administration

Построение правового государства, которым себя провозгласила Российская Федерация в Конституции РФ 1993 г. и формирование гражданского общества невозможно без учета выработанных богатым историческим прошлым, а также установленных и признанных сегодня ценностей государства и общества. В представлении и понимании многих людей ценность – это то, что лежит в центре интересов и мотивов поведения, в основе отношений, взаимодействий, коммуникаций, как личных, так и деловых, чем принято дорожить и что необходимо беречь.

Ценность такого института как местное самоуправление в Российской Федерации определяется Конституцией нашего государства, которая признает его одной из основ конституционного строя. В ст. 12 Конституции РФ указывается, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление рассматривается как один из важнейших способов обеспечения связи граждан с государством, возможности их участия в государственном управлении. Эта деятельность осуществляется с учетом местной специфики и в соответствии с местными потребностями, которые лучше всего известны местным жителям, а не работникам вышестоящих инстанций.

Важность и актуальность акцентирования внимания на конкретных ценностях местного самоуправления обусловлены современными потребностями развития муниципального образования в соответствии с нормами и стандартами государственной национальной политики. Ценности местного самоуправления должны являться приоритетом в деятельности муниципальных органов, их служащих и должностных лиц. Сегодня можно наблюдать, как современные социально-экономические и политические преобразования российской действительности сопровождаются изменением ценностных ориентиров, появлением новых социальных норм и моделей поведения сотрудников местных органов. Данные процессы происходят как на уровне муниципальной службы, так и на уровне должностных лиц местного самоуправления. Следствием этого являются изменения в системе ценностных ориентаций и влияние последних на социальную действительность. Особенно актуальна проблема формирования и изменения ценностных ориентаций должностных лиц местного самоуправления, деятельность которых связана с непосредственным исполнением полномочий органов муниципального уровня. Таким образом, деятельность данных лиц, прежде всего, главы муниципального образования, руководителя представительного органа – местной думы и главы исполнительно-распорядительного органа (местной администрации) с приоритетом сформировавшихся ценностей и представлений о них во многом определяет эффективность функционирования органов власти, а также осуществления местного самоуправления.

В науке выработаны различные понятия ценности, сформировались многие подходы его определения и трактовки. Так, в отечественной психологии ценности рассматриваются как элементы мотивации и ориентации человека, как его внутренние, субъективно значимые переживания, интересы, желания, установки. Социолого-психологический подход к ценностям акцентирует внимание на трактовке стандартов, образцов, эталонов, норм социального поведения как объектов мотивации и ориентации субъекта деятельности [4, с. 51].

Ценностные характеристики местного самоуправления выявляются при анализе его определения, которое закреплено на международном уровне и федеральном. Так, международное значение обусловлено Европейской Хартией местного самоуправления, которая в статье 3 определяет местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

В России современное определение местного самоуправления закрепил федеральный законодатель в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующим образом: «местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, действующим законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций [2, с. 62].

Значение понятия местного самоуправления обуславливает ценностные его характеристики, которые выражаются в принципах построения и функционирования муниципальной системы. В частности, демократизм, самостоятельность и независимость, приоритет прав и свобод человека и гражданина являются основополагающими началами организации местного самоуправления в современной Российской Федерации.

Местное самоуправление сегодня представляет ценность как средство и способ эффективного построения правового демократического государства в

России, поскольку сущность его определяется рядом факторов. В первую очередь, муниципалитеты сегодня играют важную роль в функционировании местной власти, поскольку демократия на местах как форма народовластия призвана непосредственно выражать интересы местного населения и решать вопросы жизнедеятельности институтов муниципального управления. Таким образом, глава муниципального образования, а также руководители исполнительного, представительного местного органа, являясь должностными лицами местного самоуправления, деятельность которых в соответствии с законом направлена на непосредственное исполнение полномочий органов, должны ориентироваться на возможность участия населения в решении вопросов местного значения, приоритет прав и свобод человека и гражданина, защиту интересов муниципального образования.

Муниципальное управление или самоуправление имеет длительную историю существования, при этом опыт его формирования и функционирования позволяет выделить как положительные черты, так и недостатки. Исторической особенностью становления местного самоуправления в России была ведущая роль государства, выражающаяся в следующих закономерностях: с приобретением силы и авторитарного способа управления государственная власть заменяла местное самоуправление местным государственным управлением; с ослаблением централизованной власти государство возрождало местное самоуправление и обременяло его обязанностями по выполнению государственных функций [3, с. 11]. Однако, общие ценностные качества института местного самоуправления, такие как: близость к народу, направленность на решение вопросов местного значения, ориентация на интересы муниципалитетов, учет их местных исторических и национальных традиций и обычаев прослеживаются во все времена в той или иной степени.

Отмечая же систему местного самоуправления современной России, построенную на принципах демократии, самостоятельности и независимости, надо отметить, что она сочетает немало элементов и свойств англосаксонской муниципальной модели. Данная модель применима только в тех условиях, где сложились принципы демократического правового государства и гражданского общества, существует довольно высокий уровень политической и правовой культуры граждан, проживающих на территории муниципального образования.

Вместе с тем, местное самоуправление в Российской Федерации сегодня представляет важный комплексный политико-правовой институт, непосредственно учитывающий интересы политических структур. В связи с этим, ценность местного самоуправления как института демократии состоит также в появляющейся у муниципалитета возможности политической вариации установления системы местных органов и их комплектования. Так, например, в соответствии с законодательством, глава муниципального образования может быть как руководителем местной думы, так и главой местной администрации.

Важное конституционное положение обуславливает такие ценности местного самоуправления как самостоятельность и независимость, поскольку статья 12 Конституции РФ закрепляет, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. При этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это проявляется в возможности муниципалитетов самостоятельно решать вопросы местного значения, исходя из их нужд и потребностей. Однако говорить о полной и абсолютной независимости органов местного самоуправления от государства нельзя. Во-первых, на местный уровень, исходя из смысла ст. 12, не распространяется принцип разделения властей и поэтому в муниципалитетах отсутствует законодательная власть. Органы местного самоуправления не вправе издавать законы, местные думы как представительные властные структуры принимают только подзаконные муниципальные правовые акты,

которые не должны противоречить федеральному и региональному законодательству. Таким образом, основные принципы и юридические установки осуществления местного самоуправления уже продиктованы федерацией и ее субъектами. Во-вторых, деятельность муниципальных органов контролируется государственными административными властными структурами. И, в-третьих, несмотря на то, что органы местного самоуправления не входят в государственный аппарат, они, тем не менее, являются элементом механизма государства, и, следовательно, должны придерживаться общегосударственной политики и выполнять национальные задачи.

Ценным конституционным положением является то, что местное самоуправление осуществляется гражданами через органы местного самоуправления. Сегодня в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» обязательными органами местного самоуправления являются представительный орган, исполнительно-распорядительный орган и глава муниципального образования.

На наш взгляд, в современных условиях проведения местной реформы, осуществления муниципальных выборов как формы местной демократии, учет исторически сформированных и общепризнанных современных ценностей местного самоуправления необходим как в процессе формирования муниципальных органов, так и, особенно, в процессе функционирования должностных лиц местного самоуправления, к которым относятся, как правило, главы и руководители местных органов. В связи с чем, требуется научное осмысление правового положения главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления или местной администрации, назначенного по контракту. Правовой статус данного субъекта муниципального управления определяется рядом нормативно-правовых актов, прежде всего, Федеральным законом № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и положениями Федерального закона № 25-ФЗ от 02.03.2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» [3]. В соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ глава местной администрации, назначенный по контракту главой муниципального образования является муниципальным служащим. Вследствие этого, на него распространяются положения законодательства о муниципальной службе.

В то же время, еще раз отметим, что положения Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяют три основных обязательных и самостоятельных органа местного самоуправления: представительный орган, глава муниципального образования и исполнительно-распорядительный орган или местная администрация. Руководители всех органов власти в соответствии с действующим законодательством нашего государства призваны непосредственно исполнять их полномочия, независимо от способа поступления на должность: назначения или избрания. В то время как основная задача службы – обеспечивать исполнение полномочий органов власти. Учитывая тот факт, что глава местной администрации непосредственно исполняет полномочия самостоятельного органа местного самоуправления, он должен относиться к должностным лицам местного самоуправления на основании ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. Таким образом, на основании правовых установлений законодательства главу местной администрации как избранного, так и назначенного на должность в статусе сити-менеджера, следует относить к должностным лицам местного самоуправления, не являющимся муниципальными служащими. В связи с чем, его правовое положение должно определяться нормами, прежде всего, Федерального закона № 131-ФЗ.

Важной ценностной составляющей местного самоуправления является механизм обеспечения исполнения полномочий органов местного самоуправления, ядром которого выступает муниципальная служба. Муниципальные служащие являются многочисленным социальным слоем, профессионально обеспечивающим исполнение полномочий органов местной власти. Институт муниципальной службы является связующим звеном между государственной властью и гражданским обществом и призван обеспечивать их взаимодействие. Ценностные взгляды муниципальных должностных лиц и служащих активно сказываются на проводимых преобразованиях, влияют на интересы и мотивы поведения людей. Позиция самого муниципального служащего носит двоякий характер: он одновременно выступает субъектом и объектом проводимых преобразований. С одной стороны, муниципальные работники сами являются представителями власти и непосредственно участвуют в проведении реформ, а с другой, будучи включенными в общественную жизнь, испытывают на себе последствия этих реформ, что неизбежно меняет их ценностные ориентиры. Таким образом, актуальность обозначенных ценностей местного самоуправления и изучения процесса изменения ценностных ориентаций муниципальных служащих в динамике социально-экономических преобразований обусловлена, с одной стороны, потребностями развития и муниципалитета, и государства. С другой стороны – потребностями развития самой муниципальной службы, нуждающейся в управленческих кадрах, осознавших необходимость перемен в обществе, отчетливо представляющих себе пути модернизации страны, лично заинтересованных в оптимальном исполнении должностных профессиональных обязанностей, несении ими службы с максимальным эффектом.

Правотворческая и правоприменительная деятельность муниципального служащего, направленная, прежде всего, на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, становится эффективной только тогда, когда в этих процессах, наряду с мощными самоорганизующимися началами, приоритетное место занимает и сознательное, организующее творчество, умная работа. Следовательно, для надлежащего исполнения своих должностных обязанностей, реализации своих прав, муниципальный служащий должен обладать высоким уровнем правовой культуры, что на сегодняшний момент, как показывает правовая практика, весьма проблематично. Таким образом, воспитание и подготовка современного муниципального служащего, у которого соблюдение и защита прав человека будет одним из приоритетов в работе, является насущной задачей настоящего этапа развития России. Правовая культура муниципального служащего емкое комплексное явление, во многом это обусловлено изменяющейся законодательной базой в области местного самоуправления и муниципальной службы, спецификой субъектов Российской Федерации, а также местными историческими традициями и обычаями муниципальных образований.

Подводя итоги, следует отметить, что для сохранения общепризнанных ценностей местного самоуправления и выработке новых ценностных ориентаций требуется эффективная работа на всех уровнях власти: на федеральном – четкая регламентация отношений между государственной властью и муниципальной, региональные структуры должны оптимально определять основные направления деятельности муниципалитетов, и, непосредственно, органы местного самоуправления, уважая традиции и обычаи муниципалитета, должны осуществлять свои полномочия, исходя из нравственных устоев, обладая высоким уровнем политико-правовой культуры.

Список литературы

1. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон: [при-

нят 6 октября 2003 г.] // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

2. Российская Федерация. Законы. О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон: [принят 2 марта 2007 г.] // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

3. Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика / А. Н. Буров. – Ростов н/Д., 2015. – 140 с.

4. Майерс Д. Социальная психология / Д. Майерс. – СПб., 2016. – 211 с.

References

1. *Rossijskaja Federacija. Zakony. Ob obshhikh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon: [prinjat 6 oktjabrja 2003 g.]* [Of The Russian Federation. Laws. On General principles of organization of local government in the Russian Federation: Federal law: [accepted October 6, 2003]]. *Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2003, no. 40, article 3822.

2. *Rossijskaja Federacija. Zakony. O municipal'noj sluzhbe v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon: [prinjat 2 marta 2007g.]* [Of The Russian Federation. Laws. On municipal service in the Russian Federation: Federal law: [accepted March 2, 2007.]]. *Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2007, no. 10, article 1152.

3. Burov A. N. *Mestnoe samoupravlenie v Rossii: istoricheskie tradicii i sovremennaja praktika* [Local government in Russia: historical traditions and modern practice]. Rostov-on-Don, 2015, 140 p.

4. Majers D. *Social'naja psihologija* [Social psychology]. St. Petersburg, 2016, 211 p.