Литература
1. Тимченко В.С. Выступление на заседании совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления // Муниципальная Россия. 2013. № 1(37).
2. Собрание законодательства РФ. 1999. № 51. Ст. 6359.
3. Парахина В.Н., Галеев Е.В., Ганшина Л.Н. Муниципальное управление: Учебное пособие. М., 2008.
4. Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

УДК 352

Ляхов В.П.

Местное самоуправление в России как предмет научного дискурса

В статье на концептуальном уровне проводится теоретический анализ проблемы местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, российское общество, демократия, органы местного самоуправления.

Понятие «местное самоуправление» до сих пор выступает источником научных дискуссий и общественных прений, связанных с отсутствием в обществе однозначного понимания роли института местной власти в государственном строительстве, а также его статуса в системе социального и политического управления. Анализ имеющихся подходов к исследованию местного самоуправления в России показывает, что имеются принципиальные разногласия в научной среде относительно природы и сущности этого явления. Так, одни исследователи полагают, что местное самоуправление - это институт гражданского общества, функционирующий в интересах социальной стабильности и благополучия населения [1]. Другие склонны рассматривать местное самоуправление как институт публичной власти, который, хоть и обладает своей спецификой, при этом совершенно не идентифицируется с институтом гражданского общества [2]. Данная позиция основывается на том основании, что институт гражданского общества базируется на добровольном объединении граждан, которое не инициируется со стороны государства и не регулируется им, в то время как, согласно Конституции РФ, институт местного самоуправления является обязательно создаваемым институтом для управления на местном уровне и решения вопросов местного значения.

Существует также точка зрения, согласно которой исследователи отталкиваются от признания двойственной природы местного самоуправления, когда, согласно дуалистической теории, местное самоуправление несет в себе оба начала – и государственное, и общественное, являясь, своеобразным продолжением государственного управления на региональном и муниципальном уровнях и легитимным выразителем идей местных сообществ [3, с.64].

В отечественной политологии сложилось понимание, что полная автономия института местного самоуправления от государственной власти в принципе невозможна, тем более в обществе с недалеким тоталитарным прошлым. С этой точкой зрения, сложно поспорить, ибо формальный переход к демократии еще не означает таковой в реальности, что убедительно демонстрирует теория неоинституционализма в ее различных вариациях, но неизменно признающая зависимость настоящего от прошлого в институциональном развитии общества в периоды общественных трансформаций и сложности, возникающие у обществ трансформационного типа при переходе от одной парадигмы общественно-политического развития к совершенно иной (как это произошло в странах бывшего СССР, в том числе в России).

В политической науке на сегодняшний день нет полного единения взглядов ученых по числу существующих теорий самоуправления, но наиболее общепринятой является точка зрения, что их пять: теория свободной общины, общественная теория, государственная (политическая) теория, теория дуализма муниципального управления и теория социального обслуживания [3, с.62].

Теория свободной общины в своей основе содержит положения теорий естественного права и общественного договора, которые сформировались в рамках философского осмысления сущности государства и взаимоотношений общества и государства в концепциях Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, но целостная и стройная концепция самоуправляемых общин была создана французским государственным деятелем и ученым А. Токвилем, которым, в рамках артикуляции демократии в Америке, была показана первостепенная роль общинных институтов в институционализации на общественно-политическом уровне свободы как основания демократического общества и государства, ибо без общинных институтов подлинной свободы, а, следовательно и демократии в обществе быть не может [4].

Однако, когда зародилась и получила распространение теория свободной общины, (XIX в.) проявилась и ее уязвимость, связанная с тем, что в ее рамках трудно было обосновать неотчуждаемость прав, к примеру, крупных территориальных самоуправляющихся единиц (департаментов, регионов,, провинций), установленных государством, со ссылкой на их естественный характер, но отрицать иные виды самоуправления, кроме собственно, сформировавшихся в небольших сельских или городских общинах, реальность тоже уже не позволяла в ситуации повсеместно внедряющейся выборной системы [4, с.63].

В итоге выявившегося несовершенства (несоответствия реальности теории свободных общин) на свет появляется общественная теория самоуправления или, как ее еще называют, общественно-хозяйственная теория самоуправления, суть которой заключалась в том, что право самоуправления присуще местной общине изначально, т.е. население имело право на самостоятельное заведование местными делами (самоуправление) независимо от воли государственной власти, и при этом главный признак самоуправления -

самостоятельность общины в рамках общественной теории связан был с хозяйственной природой деятельности органов местного самоуправления, а не государственным, что резко ограничивало и тем самым разграничивало полномочия местных органов самоуправления и государственных органов власти.

Другими словами, за государством признавалось право заниматься государственными делами и вопросами, в то время как общественные интересы общины выступали предметом ведения органов местного самоуправления.

Но и эта теория на практике оказалась далека от реальности, поскольку оказалось сложно разграничить государственные и местные дела и интересы. Например, многие мероприятия (дорожное строительство, охрана общественного порядка, управление образованием, системой здравоохранения и т.п.) не могут считаться чисто общественными и противопоставляться государственным, даже если они касаются местных общин [5].

Недоработки общественной теории, которая к тому же угрожала государственной и общественной дезинтеграцией, создали условия для появления государственной теории местного самоуправления в конце того же века. Как следует из ее названия, самоуправление - в рамках данной концепции - рассматривалось как одна из форм организации местного государственного управления, когда источником местного самоуправления является государственная власть; она же дарует и все те полномочия для ее реализации, которое осуществляется местными жителями, что и составляет ее отличие от государственной власти.

Таким образом государственная власть обеспечивает эффективное решение вопросов и проблем местного значения, поскольку в этом заинтересованы местные жители.

При всех своих плюсах и достоинствах, государственная теория фактически отрицала естественную природу самоуправления и право населения на самоуправление, данное ему не государством, а неотъемлемым человеческим правом на самоуправление, что и привело к появлению дуалистической теории самоуправления, в которой были частично учтены минусы государственной теории и в переработанном виде основу дуалистической теории составило положение о том, что местное самоуправление содержит в себе оба начала: государственное и общественное, «являясь, с одной стороны, своеобразным продолжением государственного управления на региональном и муниципальном уровнях, а с другой – легитимным выразителем идей местных сообществ» [3,с.64].

Несмотря на то, что дуалистическая теория является наиболее приближенной к реальности, а также наиболее общепринятой, она не лишена недостатков и не может дать ответы на сложные вопросы, встающие перед современным местным самоуправлением, так как многое зависит от специфики общества, в котором реализуются практики местного самоуправления, его традиций государственности и взаимоотношений, исторически складывавшихся между обществом и государством, от наличия или отсутствия самоуправленческих традиций и устоявшихся муниципальных систем.

Одной из попыток все-таки создать некую универсальную интерпретацию местного самоуправления в контексте обозначенных выше аспектов, связанных с исторической и социокультурной спецификой формирования государственных начал в каждом обществе и традиций самоуправления, стала теория социального обслуживания, в рамках которой органы самоуправления рассматриваются как учреждения, функционально призванные обслуживать население по удовлетворению их частных и публичных интересов.

Так, одни исследователи считают, что местное самоуправление является проявлением способности общества к самоорганизации, что является одним из фундаментальных свойств развивающихся социальных систем; при этом форма реализации этой самоорганизации определяется историческими и культурными традициями, в том числе, национальной идеей развития [6]. В данном случае местное самоуправление выступает как органическое начало общества как некоего самостоятельного целого, а потому с ним ассоциируется решение проблемы возрождения России и ее статуса великого и могущественного государства.

Другие, отталкиваясь от признания, что местное самоуправление выступает одним из основных институтов гражданского общества, полагают, что местное самоуправление представляет собой форму народовластия, позволяющую территориальным коллективам или местным сообществам и с использованием собственных материальных и финансовых ресурсов самостоятельно и под свою ответственность в пределах и в порядке, установленных законом, решать определенный круг вопросов, составляющих общие интересы членов соответствующего местного сообщества [7].

Третьи полагают, что самоуправление представляет собой систему управления общественными делами, построенную на основе самоорганизации, самодеятельности и саморегулирования [8], отмечая при этом, что местное самоуправление представляет собой прямое продолжение государственного управления делами общества и является его завершением в смысле реализации задач, стоящих перед обществом и каждым его структурным образованием [9].

Наконец, имеется точка зрения о соединении двух начал в институте местно самоуправления – государственного и гражданского: «местное самоопределение – важнейший институт современного общества. Оно представляет собой форму самоорганизации граждан, важный уровень публичной власти и элемент современной экономики, соединяя, таким образом, функции гражданского общества, муниципального управления и хозяйственно-социальной деятельности» [10].

Конечно, можно отдать предпочтение общественной теории, полагая, что естественная сущность самоуправления выступает фундаментальным основанием для его интерпретации и исследования в современном обществе, и прежде всего, в российском, но реальность показывает, что в каждом из предлагаемых подходов есть свое рациональное зерно и важная сторона, отражающая специфику такого сложного феномена как местное самоуправление.

Однако наиболее оптимальным подходом является дуалистический подход к исследованию феномена местного самоуправления, в котором гармонично сочетаются две сущности одного явления – государственная и общественная.

Очевидно, что состояние и будущее местного самоуправления в России зависит от того, какая концепция местного самоуправления берется за основу, и с этой точки зрения имеет смысл рассмотреть те модели местного самоуправления, которые сложились в исторической практике демократических государств с тем, чтобы впоследствии определить какая из моделей функционирует в современном российском обществе и в каком направлении осуществляется дальнейшая институционализация местного самоуправления в России.

При этом отметим, что формально местное самоуправление в России развивается в концептуальных рамках Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы в 1985 г. и ратифицированной в российском государстве в 1998 году. Европейская хартия гласит, что под местным самоуправлением понимается право и эффективная способность местных органов власти регулировать и управлять в рамках закона и под собственную ответственность важной частью публичных дел в интересах своего населения [11]. Однако, несмотря на акт ратификации, до реального самоуправления в нашей стране еще очень далеко.

Вместе с тем, проблемы местного самоуправления не являются эксклюзивными и с ними сталкиваются различные страны, что актуализирует проблему анализа зарубежных моделей местного самоуправления, представляющих собой проявление общемировых тенденций.

В мировой практике принято различать три модели местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную (французскую), и смешанную. Критерием формирования данной типологии является характер и специфика отношений различных органов местного самоуправления как между собой, так и с вышестоящими властями.

Англосаксонская модель характеризуется тем, что местные органы самоуправления формально выступают как автономные в пределах представленных им полномочий при отсутствии прямого подчинения нижестоящих органов вышестоящим; в административно-территориальных единицах отсутствуют назначенные представители центральной власти, у существуют лишь выборные органы общей компетенции (советы), а в мелких общинах (менее 150 чел.) собираются приходские собрания.

Несомненным плюсом данной модели выступает отсутствие назначаемых чиновников со стороны центральной власти, что дает возможность населению посредством выборных механизмов самостоятельно реализовывать управленческие функции и решать вопросы местного значения, однако, как показывает опыт различных стран, пытавшихся внедрить эту модель местного самоуправления, эффективной она является для стран с двухпартийной системой, «когда большинство в органах государства и местного само-

управления имеет одна партия», и ее действия, естественно, в значительной мере обеспечиваются моральными факторами. Это не означает, что со стороны центральной власти полностью отсутствует контроль за деятельностью органов местного самоуправления – этот контроль осуществляется косвенным путем через министерства и суды. В частности, деятельность органов местного самоуправления регулируется со стороны инспекторов министерства по вопросам здравоохранения, образования, экологии и др. Если действия органов местной власти государственной власти кажутся нецелесообразными, неадекватными, то последняя обращается в суд с соответствующими жалобами.

Только те федерации, которые характеризуются высоким уровнем социально-экономического и демократического развития, с соответствующим типом политической и гражданской культуры, могут позволить себе такую модель местного самоуправления, предполагающую полное невмешательство государства в дела местного сообщества, иначе само местное самоуправление может быть отдано «на откуп» региональным элитам, выстраивающим собственную «вертикаль власти».

Англосаксонская модель получила распространение в Великобритании, США, Австралии, Канаде и др. странах, ориентирующихся в государственном строительстве на англосаксонские правовые принципы. Как видим, России очень далеко в плане описанных условий для реализации англосаксонской модели от данных стран. Следовательно, не может быть и речи о том, что данная модель может подойти российскому обществу с его неразвитыми структурами гражданского общества и отсутствием политической культуры демократического типа.

Перейдем к модели континентальной, в рамках которой нашло воплощение единство действий государственной власти, управления на местах при определенной степени централизации. В странах, реализующих эту модель, муниципалитеты имеют право принимать участие в осуществление власти на национальном уровне, но вопросы местного значения местными органами решаются самостоятельно, но при контроле со стороны должностного лица (во Франции, к примеру, комиссара республики, префекта и др., назначаемого центральной властью независимо от воли и желания местного населения, без какого-либо соглашения по данному вопросу с органами самоуправления.

Несмотря на то, что в теории местного самоуправления две выше обозначенные модели – англосаксонская и континентальная представлены как две различные модели, на практике они имеют не так много различий, поскольку в странах, реализующих их, соблюдается основной принцип – обязательность и состязательность выборов в органы местной власти из числа местных жителей, в результате которых формируются представительные органы местной власти, формируемые населением. В странах «догоняющей» модернизации заимствованная модель (англосаксонская или континентальная) организации местного

самоуправления приобретает характер внешней оболочки авторитарного по своему типу и содержанию политического процесса [12].

И, наконец, третья модель – смешанная (реализуется в Австрии, Германии, Японии, Латинской Америке). Следует отметить характерный признак данной модели, заключающийся в том, что избранные населением главы местных администраций часто являются одновременно и государственными чиновниками.

В современной России в отношении развития местного самоуправления существуют две основные точки зрения:

- органы местного самоуправления являются продолжением системы государственной власти на ее низовом звене и, по сути, являются органами местного управления, что на наш взгляд в большей степени отвечает российской реальности;

- отстаивается позиция об автономности местного самоуправления в России от государственной вертикали власти, высокой степени его самостоятельности, что, по нашему мнению, не соответствует реальности.

В российской практике первая позиция олицетворяет традицию и идеологию основной массы чиновничества, вторая носит характер идеологический, поскольку черпает свои силы в Конституции и Европейской хартии о местном самоуправлении.

Мы разделяем точку зрения российских ученых [см., например, 7,12], утверждающих, что местные дела не могут существовать и решаться изолированно от общегосударственных дел, что делает все типологии и классификации моделей местного самоуправления достаточно относительными, поскольку государственное и общественное тесно переплетено между собой, что, естественно, снимает вопрос о противостоянии этих двух источников власти.

Литература

1. Муниципальная реформа в России: От переходного периода к полномасштабной реализации / Отв. ред. Е.М. Бухвальд. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. С. 5.

2. Широков А.Н., Юркова С.Н. Местное самоуправление в современной России: концептуальные основы, законодательное регулирование и практическая реализация. М.: КНОРУС, 2009. С. 82.

3. Шуба К.Д. Самоуправление: теоретические основы и реальная практика // Власть. 2012. № 8. С. 64.

4. Токвиль А. Демократия в Америке / Пер. с франц. М.: Весь мир. 2000. С. 65-66.

5. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростовн/Д: Феникс, 2003. С. 27.

6. Лапин В.А. Природа муниципальной власти и местного самоуправления в России // Личность. Культура. Общество. 2000. Т.2. Вып. 1.

7. Шамхалов М.А. Системные характеристики местного самоуправления // Власть. 2012. № 11. С. 76.

8. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 118.
9. Манохин В.М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: Вопросы методики. Саратов, 2000. С. 33 – 34.
10. Долгов В.М., Долгова Г.Н. Политические проблемы местного самоуправления в современной России // Власть. 2012. № 8. С. 54.
11. Европейская хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15.10.1985 и ратифицирована Федеральным законом № 55-ФЗ от 11.04.1998 «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».
12. Дроботенко И.И. Зарубежные модели местного самоуправлении: опыт для России // Власть. 2010. №1. С. 122.

УДК 331.5

Васильев П.П.

Управление развитием интеллектуального и человеческого капиталов: практика, проблемы и их решение

В статье рассмотрена роль интеллектуального и человеческого капиталов в процессе управления инновационным развитием региональной экономики. Формирование современного интеллектуального капитала рассматривается как важный процесс, без которого невозможен переход отечественной экономики на инновационный путь развития.

Ключевые слова: интеллектуальный капитал; человеческий капитал; интеллектуальная собственность, управление, региональная экономика.

На Московском экономическом форуме 2013 года в выступлениях участников подчеркивалась необходимость пересмотра экономической парадигмы трансформации рыночного фундаментализма в экономику, ориентированную на развитие человеческого капитала[1].

Новая экономическая парадигма лежит в основе экономической стратегии России. Особую актуальность в связи с этим приобретают проблемы инновационной направленности экономического развития регионов России. Это происходит вследствие необходимости регионов в долгосрочной перспективе. Оно определяется скоростью обновления основного капитала, уровнем полученного валового регионального продукта, качеством жизни населения и степенью инновационного развития отраслей региональной экономики.

Директор Института экономики РАН Р. Гринберг отмечает, что новая стратегия должна ориентироваться на подлинно социальную рыночную экономику, где свобода и справедливость дополняют друг друга, а приоритетами являются здравоохранение, образование и наука, социальная мобильность и инновации[2].