ная), а также горизонта времени государственных мер (краткосрочные, долгосрочные).

Особенности механизмов планирования, стимулирования и управления развитием промышленного сектора экономики региона определяют структуру модели его организационной системы.

Приоритеты развития промышленного сектора экономики региона должны рассматриваться с точки зрения устойчивого развития, контроль в системе управления развитием промышленного комплекса экономики региона должен учитывать требования баланса социальной, экономической, экологической и институциональной составляющих его развития.

Литература

1. *Маклахов А.В.* Программно-целевой метод промышленной деятельности в регионе // Промышленная политика в Российской Федерации. 2007. № 1. С.101-106.
2. *Большаков С.Н.* Инвестиционное обновление стратегии регионального экономического развития // Государственная служба. 2003. № 4. С.115-120.

Альфия АКМАЛОВА

Правовое регулирование местного самоуправления

По мнению не только значительной части теоретиков, но и многих практиков, одной из негативных характеристик Российского государства остается чрезвычайно высокий уровень централизации публичной власти.

Опыт развития демократических институтов показывает, что ключевую роль в механизме децентрализации власти может сыграть местное самоуправление. Муниципальный уровень организации публичной власти наиболее приближен к населению, и в силу этого позволяет наиболее полно реализовать конституционный принцип народовластия. В то же время именно на уровне муниципального образования – городского и сельского поселения, муниципального района и городского округа, внутригородской территории городов федерального значения – можно наиболее полно отразить и реализовать интересы конкретного местного сообщества, учесть реальные проблемы и мобилизовать местные ресурсы.

Не только на федеральном уровне, но и на уровне субъекта Российской Федерации весьма сложно порой «разглядеть» интересы и чаяния конкретного человека. Последнее приобретает особое звучание в России, которую отличает многообразие объективных и субъективных условий, разный уровень экономического и социокультурного развития отдельных территорий. Таким образом, институт местного самоуправления как механизм децентрализации публичной власти обеспечивается конституционным строем России и позволяет наиболее полно реализовать интересы и потребности населения.

Вместе с тем становление местного самоуправления проходит весьма сложно и противоречиво в силу разных объективных и субъективных причин. Прежде всего это отсутствие достаточных экономических ресурсов, невысокий уровень подготовки значительной части практиков местного самоуправления и непрекращающиеся муниципальные реформы. Среди таких факторов особое значение имеет политический – роль и влияние государства на развитие местного самоуправления, отношение к его институтам федеральных, региональных и местных территориальных органов государственной власти, их должностных лиц. Такое отношение, как правило, предопределяется формами правления и устройства государства, политическим режимом, избранной муниципальной системой, историческими традициями формирования и развития государственности, а также реальными условиями жизнедеятельности каждого отдельного муниципального образования.

И здесь, следует признать, проблема гибкого и дифференцированного отношения государства к каждой своей территории, соответствующего отражения в государственной политике не только общенациональных интересов, но и интересов отдельного местного сообщества остается не только «узким местом» проводимых государственных реформ, но и проблемой, которая требует еще своего теоретического решения, закрепления в законодательстве. Эта важная политико-прикладная и научная проблема гуманитарного характера имеет разные аспекты. В нашей стране она отражает как специфику современного этапа государственного строительства, так и универсальные процессы развития мирового сообщества.

Государственная политика объективно стремится к унификации социально-политических процессов, методов управления, к усилению единообразия относительно своих территориальной, экономической, организационной и правовой основ. Достаточно полно это отразила история российской государственности, в которой такая унификация, приобретая гиперболизированный характер, создавала

Альфия АКМАЛОВА - доктор юридических наук, профессор РАНХиГС при Президенте РФ

благодатную почву для абсолютистских и авторитарных режимов, для усиления, в целом, централизации государственной власти. Это формировало определенную политическую и гуманитарно-правовую культуру, самоидентификацию и менталитет россиян, традиции и институты управления.

Тенденция к усилению унификации и централизации во многом отличает и современное российское государство. В этом заключена не только гарантия сохранения целостности государства, что особенно важно в условиях федеративного устройства России, но и попытка преодолеть последствия ослабления органов федеральной власти в 1990-е гг. Однако российское государство, стремясь к унификации, одновременно развивает местное самоуправление, которое, наоборот, направлено в значительной мере, на дифференциацию. Эти противоположные и одновременно взаимодополняющие тенденции присущи всему процессу реформирования властеотношений в современной России, когда наряду с ослаблением или усилением роли государственного начала в жизни общества, изменяются объем и соотношение полномочий федерального, регионального и муниципального уровней власти.

Такие тенденции характерны не только для России. В их основе, как выявили еще мыслители прошлого, лежит традиционная для всех народов смена первичных (естественных) и производных (искусственных) союзов. Она происходила там и тогда, когда бессознательное объединение людей становилось сознательным, приходило понимание его цели – поддержание общего блага [1]. Местное сообщество, с этой точки зрения, сохранив отдельные признаки социальной общности как естественного образования, в настоящее время во многом стало искусственным союзом. Такая двойственная природа обусловливает, с одной стороны, дифференциацию, отражающую специфику местного (конкретного), с другой стороны, определенную унификацию, так как местное самоуправление осуществляется в рамках единого государства.

Способна ли государственная политика гармонизировать эти два разнонаправленных процесса? Опыт зарубежных стран дает на этот вопрос положительные ответы. Хотя следует признать, что ни в одной стране поиск оптимального баланса между тенденциями централизации и децентрализации (обеспечивающий необходимое соотношение унификации и дифференциации) не был легким. Об этом говорят и кризисы, и периодические реформы в системе местного самоуправления.

В России также сделаны первые шаги в этом направлении. Государство прежде всего законодательно закрепило необходимость учета и правового регулирования особенностей местного самоуправления. В соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации формирование местного самоуправления осуществляется с учетом исторических и иных особенностей. Развивая конституционные принципы, статьи 4-5 Федерального закона от 28.08. 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепили положение о том, что федеральные органы государственной власти регулируют особенности местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, приграничных регионах, городах федерального значения. Органы государственной власти субъектов РФ, в свою очередь, регулируют особенности организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. В этих целях принимаются федеральные и региональные программы, способствующие развитию особенностей местного самоуправления.

Кроме этого государство уже с 1996 г. приступило к отработке моделей местного самоуправления в 17 муниципальных образованиях девяти субъектов РФ. Позднее к территориям, на которых были предусмотрены особенности организации местного самоуправления, отнесены наукограды [2]. Очередная муниципальная реформа, начатая принятием Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», обозначила, как известно, по ряду существенных позиций доминирование централизации власти и унификации законодательства.

Вместе с тем в этом законе получили дальнейшее развитие положения об особенностях организации местного самоуправления. В нем впервые законодатель предусмотрел отдельную главу 11 «Особенности организации местного самоуправления». В ней были последовательно выделены муниципальные образования, на территории которых такие особенности имели системный и комплексный характер, т. е. затрагивали территориальную, организационную, компетенционную (функциональную) и экономическую основы организации местного самоуправления, порядок взаимодействия с органами государственной власти. Это – города федерального значения, закрытые административно-территориальные образования, наукограды и приграничные территории. И хотя законодатель в основном ограничился отсылочными нормами, данная глава определила правовые параметры для таких территорий, предложив новый этап реформирования местного самоуправления: более полно и широко регулируя общие принципы организации местного самоуправления, государство делает новый и значительный шаг в признании особенностей его организации.

Позднее глава 11 была дополнена еще двумя статьями. Федеральным законом от 18.10.2007 г. № 230-ФЗ была введена ст. 82.1, установившая особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях

с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Федеральным законом от 28.09.2010 г. № 243-ФЗ – ст. 82.2 об особенностях организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково». Но можно ли считать исчерпывающим такой перечень?

Как представляется, нет. Анализ законодательства и правоприменительной практики показывает, что перечень территорий, на которых местное самоуправление должно осуществляться с особенностями, следует расширить. Более того, имеются многочисленные примеры, когда такие особенности реализуются в соответствии с требованиями других федеральных актов.

Вспомним о муниципальных образованиях, прежде всего связанных с проживанием в них разнообразного по своему этническому составу населения. Полиэтническое преимущество России – это ее потенциальное могущество. В России проживает 65 коренных малочисленных народов общей численностью немногим более 500 тыс. человек, 13 из которых насчитывают от 100 человек до 1 тыс. Численность самых крупных из этих народов в настоящее время не достигает и 35 тыс. человек [3]. Абсолютное большинство интересов таких групп лежит вне политики, а если даже их требования приобретают политический характер, то только в силу того, что своевременно не решаются проблемы социально-экономического и культурно-духовного развития.

Муниципальный уровень – это та оптимальная высота, на которой интересы этносов приобретают не только коллективный, но и территориальный характер как по механизму формирования, так и разрешения. Имеются также достаточно серьезные основания для того, чтобы считать территориальную организацию, формирование местного самоуправления как публичной власти необходимым условием для осуществления не только интересов самих этнических групп, но и региона, государства в целом. С учетом всех обстоятельств (в том числе тяжелого положения, в котором находятся коренные малочисленные народы) большинство проблем таких народов не могут быть решены без определенной территориальной организации, реализации права на местное самоуправление. Именно на этом уровне в наиболее оптимальном сочетании будут представлены их частно-правовые и публично-правовые интересы, а также сформируются необходимые механизмы реализации таких интересов. Кроме этого на уровне местного самоуправления наиболее полно осуществляются особенности как самого народа, так и территории его проживания.

В рамках местного самоуправления возможен переход от политики патернализма к принципу невмешательства во внутренние дела этнических групп, к политике государственного протекционизма, требующей самоорганизации этнических групп, предусматривающей партнерские отношения, отношения сотрудничества, а также равноправного участия всех этнических групп в управлении, в том числе на муниципальном уровне. Органы местного самоуправления, непосредственно связанные с интересами коренных малочисленных народов, имеют и конкретные рычаги воздействия. Например, постановлением Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. было еще раз подчеркнуто, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности [4]. Но наносимый ущерб адекватно не компенсируется.

На территории России наряду с национально-этническими общностями сложилось и такое социально-культурное образование, как казачество, имеющее собственные традиции самоуправления. Казачье самоуправление регулируется российским законодательством и уставами войсковых казачьих войск (Донского, Сибирского, Уральского, Терского и др.). Станичные казачьи общества могут располагаться как на территории одного муниципального образования, так и на территории нескольких населенных пунктов. В зависимости от территориальной организации, таким образом, можно говорить о казачьих станицах – муниципальных образованиях, в которых организация и осуществление местного самоуправления в значительной степени реализуется институтами казачьего самоуправления. На всех остальных территориях, как правило, институты казачьего самоуправления сосуществуют с системой местного самоуправления. Их взаимодействие обусловлено интересами населения и направлено на совместное решение вопросов местного значения.

Наиболее подробно особенности местного самоуправления в казачьих станицах регулируются в уставах Ставропольского и Краснодарского краев, Ростовской области, уставах муниципальных образований. Особенно, когда такие муниципальные образования образуются на территориях казачьих станиц – станица Вешенская Ростовской области, станица Невская Краснодарского края, г. Урюпино и Урюпинский район Волгоградской области. Основное внимание здесь уделяется регулированию особенностей организационной структуры, охраны общественного порядка и землепользования.

Среди факторов, которые обусловливают особенности осуществления местного самоуправления на отдельных территориях, особое значение для многих муниципальных образований имеет специфика экономического развития территории. В настоящее время можно говорить о формировании такой модели местного самоуправления, как монопрофильные муниципальные образования. Это прежде всего города, которые были построены в период индустриализации, в годы первых пятилеток (Магнитогорск, Новокузнецк), выросшие вокруг крупных металлургических комбинатов. В 1960-1970-е гг. монопрофильные поселения активно разви-

вались вокруг нефтяных и газовых промыслов, атомных станций и других объектов, обеспечивая развитие топливно-энергетической базы страны. Особенностью развития таких монопрофильных городов и поселков являлась их почти полная социальная и экономическая зависимость от т. н. «своих» – градообразующих объектов.

К числу монопрофильных муниципальных образований также относятся города санаторно-курортного комплекса Российской Федерации. Если в советский период они имели особый статус и в соответствии со своей спецификой многие вопросы решали на уровне правительства либо отдельных министерств и ведомств, в настоящее время они оказались в сложном социально-экономическом и правовом положении. Здравницы принадлежат различным собственникам, в том числе и зарубежным, формулирующим собственные цели и осуществляющим определенные интересы. Многие здравницы функционируют на основе лицензий, получаемых в различных структурах не только РФ, но и других стран. Это приводит к разнообразию требований к содержанию и процедуре санаторно-курортного обслуживания, его оплаты, порядка предоставления таких услуг ветеранам, инвалидам, детям и другим социально незащищенным категориям населения.

В решении возникающих в связи с этим проблем, снижающих привлекательность и конкурентоспособность здравниц, заинтересовано население и соответствующие муниципальные образования. Развитие санаторно-курортных муниципальных образований – это источник пополнения местного бюджета, постоянного обновления инженерной и социальной инфраструктуры, а также растущий рынок труда.

К муниципальным образованиям, которые требуют особенной организации в них местного самоуправления, относятся также крупные города, мегаполисы, агломерации. По мнению В.В. Таболина, в силу экономических и социально-политических причин организация и осуществление в них местного самоуправления приобретет специфические черты. Их изучение и учет в правовом регулировании обусловят большую эффективность деятельности государства в сфере местного самоуправления [5].

К специфическим территориям также можно отнести академгородки. Они не подпадают по своим признакам под наукограды, хотя и не уступают им по мощности, научно-техническому и научно-производственному потенциалу, который они в себе концентрируют. Наиболее яркий пример – Академгородок Сибирского отделения РАН (район г. Новосибирска), на территории которого выпускается конкурентоспособная продукция. Однако государство не оказывает таким территориям должной поддержки, они не пользуются преимуществами особого правового статуса, в частности не имеют дополнительного финансирования, налоговых льгот. К городам, которые объективно имеют особый статус, многие специалисты относят также административные центры субъектов Российской Федерации.

В последние годы органы местного самоуправления неоднократно выступали с различными инициативами более полного учета особенностей организации местного самоуправления на территориях проживания коренных малочисленных народов Севера и Дальнего Востока и казачьего самоуправления, придания монопрофильным муниципальным образованиям особого правового статуса. Обеспечение наиболее благоприятных условий для развития местного самоуправления на таких территориях связано прежде всего с дальнейшим совершенствованием нормативной базы. Наиболее перспективным, как представляется, может быть разработка и принятие федеральных и региональных актов, с участием представителей всех трех уровней власти, которые бы регулировали особенности правового статуса таких муниципальных образований, разграничивали бы полномочия государственных и муниципальных органов на территории, определяли бы основные направления государственной поддержки развития каждого муниципального образования. Характер этого регулирования должен определяться с учетом статуса такой территории.

Отмечая разнообразие формируемых моделей местного самоуправления, следует подчеркнуть, что реализация каждой из них в конечном счете должна быть подчинена главной задаче – созданию наиболее благоприятных условий для решения задач местного значения, удовлетворения насущных потребностей местного сообщества. В силу этого государственная политика должна сочетать соблюдение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации и особенности реализации данных принципов в каждом отдельном муниципальном образовании с учетом всей совокупности конкретных условий и факторов осуществления местного самоуправления. Только такую государственную политику в сфере местного самоуправления можно считать эффективной, если она удовлетворяет реальные жизненные потребности населения каждого муниципального образования.

Литература

1. *Ключевский В.О.* Соч. в 9 тт. Т. VI. М., 1989. С. 13-14; *Токвиль А. де* Демократия в Америке. М., 1990; Schmitt K. Der Nomos der Erde im Volkerrecht des Jus Publicum Europeum. Koln, 1950. S. 13-20.
2. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации».
3. Гендерный подход к развитию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Коллективная монография /Отв. ред. А.А. Акмалова. М.: Изд-во АКМНСС и ДВ РФ, 2006.
4. Вестник Конституционного суда РФ. 1998. № 5.
5. *Таболин В.В.* Самоуправление в крупных городах. М., 1999.