

ГБОУ ВО «БАШКИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
И УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ГЛАВЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН»

ФОНД РОЗЫ ЛЮКСЕМБУРГ (ФИЛИАЛ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ: ПРОБЛЕМА СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

Сборник материалов

Международной научно-практической конференции

21–22 июня 2016 года

*г. Уфа,
Республика Башкортостан,
Российская Федерация*

УДК 342.553
ББК 67.401
М 90

Рекомендовано к изданию Научным советом БАГСУ

Редакционная коллегия:

И. В. Фролова, д-р филос. наук, проф.,
и.о. проректора по научной работе БАГСУ;
Л. И. Газизова, канд. полит. наук, доц.,
руководитель НИИЦ БАГСУ.

Ответственный редактор:

Н. А. Евдокимов, канд. полит. наук,
ведущ. научн. сотрудник НИИЦ БАГСУ

**Муниципальная демократия: проблема становления и развития
М90 в условиях российских регионов:** сборник материалов Междунар. науч.-
практ. конф. / под общ. ред. И.В. Фроловой, Л.И. Газизовой, Н.А. Евдокимова.
– Уфа: Мир печати, 2016. – 306 с.

ISBN 978-5-9613-0418-3

В сборнике представлены материалы Международной научно-практической конференции «Муниципальная демократия: проблема становления и развития в условиях российских регионов» (Уфа, 21–22 июня 2016 года). Рекомендуется ученым, научным сотрудникам, преподавателям, студентам, а также специалистам, интересующимся проблемами общественных наук.

Сборник подготовлен при финансовой поддержке Фонда Розы Люксембург.

УДК 342.553
ББК 67.401

ISBN 978-5-9613-0418-3

©ГБОУ ВО «БАГСУ», оформление 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
Круглый стол I. Субъекты муниципальной демократии в современной России и странах Восточной Европы	7
<i>Босова Е. Н.</i> Избиратель как субъект муниципальной демократии	7
<i>Жилин В. В., Жилина Е. В.</i> Развитие предпринимательства в муниципальных образованиях как основа экономической конкуренции и муниципальной демократии	15
<i>Севастьянов С. А.</i> Местное сообщество как субъект муниципальной демократии: проблемы становления и развития практик самоуправления в российских регионах (на примере Республики Башкортостан)	30
<i>Сидор М.</i> Процесс укрепления демократии на местном уровне на примере крупнейших польских городов	40
<i>Василь Ю., Сидор М., Куц-Чайковска К.</i> Гминный (местный) уровень в Польше – формирование позиции правовой и политической системы и её функционирование	55
<i>Шаяхметов А. М.</i> Лидерство в муниципальном управлении	72
<i>Дегтярева В. С.</i> Организация взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур в социальной сфере Крайнего Севера	83
<i>Аманжулова Р. С.</i> Правозащитные организации как существенный фактор развития муниципальной демократии в современной России . . .	89
Круглый стол II. Формы социальной активности населения: опыт российских регионов	94
<i>Евдокимов Н. А., Даутова А.Р.</i> Тенденции проявления социальной активности населения Республики Башкортостан в преддверии думских выборов 2016 года	94
<i>Хозикова Н. В.</i> Партии как инструмент социальной мобилизации населения в современных российских регионах	98
<i>Хабибрахманова Э. Х.</i> Региональные практики вовлечения граждан в местное самоуправление	109
<i>Рысаев И. Ш.</i> Муниципальная управленческая парадигма в современной России: мифы и реальность	125
<i>Солодкая М. С.</i> Двадцатилетний путь развития муниципальной демократии в российских регионах (на примере Оренбургской области)	137
<i>Халиков М. И.</i> Вовлечение населения в решение вопросов местного значения с позиций современного менеджмента	157

<i>Филиппова Н. М.</i> Основные направления оценки качества осуществления местного самоуправления и социальная активность населения	170
<i>Ахметьянова Р. А.</i> Участие населения в местном самоуправлении: состояние, тенденции и перспективы (на примере Республики Башкортостан)	176

Круглый стол III. Представительные органы местного самоуправления: проблемы повышения статуса 181

<i>Безвиконная Е. В.</i> Самоорганизация граждан по месту жительства как социально-политический механизм муниципальной демократии (опыт городского округа города Омска)	181
<i>Голубева Т. Г.</i> Социально-политические маркеры становления местного самоуправления в России (общие подходы в теории и региональные особенности в практике)	196
<i>Дорожкин Ю. Н.</i> Специфика муниципальной демократии и проблемы ее становления в современной России	200
<i>Газизова Л. И.</i> Модели организации муниципальной власти и развитие демократии: pro&contra	210
<i>Мельников А. Г.</i> Развитие партийного представительства и обеспечение устойчивости политической системы России и её регионов (на примере Республики Башкортостан)	226
<i>Рысаева Э. И.</i> Развитие муниципальной демократии в условиях интеграционных процессов в современной Европе.	234

Круглый стол IV. Интеграционный потенциал общественных советов в развитии гражданского участия 243

<i>Трофимова И. Н.</i> Гражданское участие как фактор развития муниципальной демократии в современной России	243
<i>Арабаджийски Н.</i> Электронная демократия и местное самоуправление в Республике Болгария	254
<i>Кагарлицкий Б. Ю.</i> Применим ли для нас опыт западного «муниципального социализма»?	269
<i>Очкина А. В.</i> Социальный протест как инструмент гражданского участия в современной России	273
<i>Янкуловски З.</i> Практика муниципальной демократии и гражданского участия в республике Македония.	288

<i>Информация об авторах</i>	303
--	-----

Предисловие

Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан (далее – БАГСУ) на протяжении всего периода своего существования играла роль экспертной площадки для обсуждения самых актуальных общественных проблем. На этот раз жаркие, как июньская погода в Уфе, дебаты разгорелись при обсуждении феномена муниципальной демократии. Это было связано с тем, что 21–22 июня 2016 года в Геральдическом зале Государственного собрания-Курултая Республики Башкортостан проходила Международная научно-практическая конференция «Муниципальная демократия: проблема становления и развития в условиях российских регионов», организованная Башкирской академией государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан при поддержке Филиала Фонда Розы Люксембург в Российской Федерации. В формате четырех последовательно сменявших друг друга круглых столов в БАГСУ встретились учёные шести регионов России и трёх стран Восточной и Центральной Европы, представители бывшего «социалистического лагеря» – Болгарии, Польши и Македонии.

Открывая двухдневный интеллектуальный форум, с приветственным словом к участникам обратились организаторы и гости конференции. И.о. ректора БАГСУ Г.А. Колобова высказала надежду, что атмосфера научного поиска будет способствовать плодотворной полемике среди представительного состава собравшихся. И.В. Фролова, и.о. проректора по научной работе, поблагодарила Филиал Фонда Розы Люксембург в Российской Федерации и лично координатора проекта О.А. Игнатову за значительную поддержку, благодаря которой стало возможным проведение в Уфе уже второго совместно организованного мероприятия. Первый опыт сотрудничества с Фондом сделал возможным проведение в июне 2015 года Международной научно-практической конференции «Антикризисная политика и опыт левых сил».

Координатор проекта от российского филиала Фонда Розы Люксембург в Москве О.А. Игнатова выразила ответную благодарность БАГСУ за организацию конференции и поддержку идей социальной справедливости и региональной интеграции. Директор Института глобализации и социальных движений (Москва) Б.Ю. Кагарлицкий обозначил новые горизонты дальнейшего сотрудничества с БАГСУ и Фондом в рамках реализации совместных проектов. Декан факультета базового образования Нового болгарского университета (София) Н. Арабаджийски поприветствовал собравшихся от имени своего учебного заведения, присоединившись к пожеланиям коллег. Далее работа сосредоточилась в формате круглых столов, материалы которых представлены в настоящем сборнике.

Резюмируя итоги конференции, можно с удовлетворением отметить, что поставленные задачи – определение состояния муниципальной демократии в российских регионах и странах постсоциалистического пространства, выявление наиболее эффективных форм гражданского участия и практик функционирования представительных органов муниципальной власти в реализации самоуправления в России и странах Восточной и Центральной Европы – были достигнуты. Надеемся, что сборник материалов конференции поможет всем, интересующимся проблемами местного самоуправления, муниципальной власти и муниципальной демократии найти ответы на вопросы, понять сложные и противоречивые процессы, протекающие в этой сфере общественной жизни.

И.В. Фролова, и.о. проректора по научной работе БАГСУ

Круглый стол I.
СУБЪЕКТЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ И СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

ИЗБИРАТЕЛЬ КАК СУБЪЕКТ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Босова Е. Н.

VOTER AS A SUBJECT OF MUNICIPAL DEMOCRACY

Bosova E.

Аннотация: В статье рассматривается право иностранных граждан принимать участие в муниципальных выборах и референдуме. Данное право закреплено как нормами федеральных законов, так и международными договорами Российской Федерации. Анализируется состояние принятых международных договоров со странами, граждане которых обладают на территории России избирательным правом. Рассматривается инициатива исключения данных норм из российского законодательства и прекращения действия данных международных договоров. Автор вносит предложения по совершенствованию федерального законодательства и системе учета избирателей – иностранных граждан. Предлагается снизить возраст активного избирательного права.

Ключевые слова: избиратель, иностранный гражданин, международный договор, муниципальная демократия, активное избирательное право.

Abstract: The article takes up the right of foreign nationals to participate in municipal elections and referendum. This right is enshrined as the norms of federal laws and international treaties of the Russian Federation. Also the state of the adopted international agreements with countries whose nationals have in the territory of Russia the right to vote is being analyzed. We consider the initiative of disapplication of these norms of the Russian legislation and the termination of these international treaties. The author propones a proposal to improve the federal legislation and registration system of foreign voters. It is proposed to reduce the age of the active suffrage.

Key words: voter, a foreigner, an international treaty, municipal democracy, active suffrage.

В муниципальной демократии избиратель является ключевой фигурой, поскольку участие населения в формах непосредственной демократии связывается с наличием избирательного права. Это закрепляется в федеральных законах: «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (Далее ФЗ «Об основных гарантиях...»), законах субъектов РФ, уставах муниципальных образований. Чтобы принять участие в местном референдуме, муниципальных выборах, голосовании по отзыву депутата или члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного

лица местного самоуправления, а также в голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования, сходе граждан, правотворческой инициативе – жителю муниципального образования необходимо обладать избирательным правом.

Как известно, избирательное право разделяют на активное и пассивное, соответственно на «право избирать» и «быть избранным». Для населения, принимающего участие в муниципальной демократии, кроме муниципальных выборов, где возможно реализовать и пассивное избирательное право, прежде всего, необходимо обладать активным избирательным правом.

В ФЗ «Об основных гарантиях...» раскрывается понятие «избиратель» – гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом (под. 18 ст. 2). Однако на муниципальном уровне имеется особенность. Так, иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами (п. 1 ст. 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Пункт 10 статьи 4 ФЗ «Об основных гарантиях...» гласит: «На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации». Аналогичное положение закреплено в ст. 12 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: «постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме». Данное право закреплено также в статье

3 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Как видим, целый ряд федеральных законов предусматривает реализацию избирательного права иностранными гражданами, правда, в случае наличия международного договора Российской Федерации с данным государством. Сегодня данное право предусмотрено в отношении граждан Республик: Беларусь, Кыргызстан, Туркменистан, Армения. Из международных договоров с данными государствами следует, что активным и пассивным избирательным правом на муниципальных выборах в России без ограничений обладают граждане Туркмении. Они же имеют право участвовать в местных референдумах. Граждане Кыргызстана могут избирать и быть избранными в представительные органы местного самоуправления, но не могут при этом становиться главами муниципальных образований, а граждане Армении обладают правом на участие в местном референдуме.

Примечательно, упоминаемого международного договора с Республикой Беларусь у Российской Федерации нет, однако ранее действовавший Устав Союза Беларуси и России, ратифицированный Федеральным законом от 10 июня 1997 года № 89–ФЗ, содержал положения о праве граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих в Российской Федерации на территории соответствующего муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в местном референдуме. Однако он утратил свою силу в связи с подписанием Российской Федерацией и Республикой Беларусь Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года. Договор о создании союзного государства не содержит прямых указаний на избирательные права, но Центральная избирательная комиссия РФ трактует максимально широко содержащееся в Союзном договоре указание на национальный правовой режим в отношении граждан страны-партнера.

В упомянутых выше федеральных законах нет единого требования к сроку проживания иностранных граждан на территории муниципального

образования. Так в ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» говорится о постоянном или преимущественном проживании на территории муниципального образования, тогда как Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» упоминает постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан (ст. 12).

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» документом, выданным иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, признается вид на жительство.

Предъявляемый иностранным гражданином для включения в список избирателей вид на жительство должен быть действителен на день голосования. Срок действия вида на жительство указывается на странице 16, а служебная отметка о продлении срока его действия размещается на страницах 9–12 вида на жительство. Кроме того, предъявляемый вид на жительство должен содержать отметку о регистрации (перерегистрации) иностранного гражданина по месту жительства, которая проставляется на страницах 4–8 и 13 вида на жительство, а место жительства должно находиться в пределах избирательного округа. Только при наличии всех перечисленных требований иностранный гражданин может быть включен в дополнительный список избирателей.

Необходимо отметить, что это не массовое явление. К примеру, по данным аналитической записки Центральной избирательной комиссии РФ в единый день голосования 1 марта 2009 года из 78 субъектов Российской Федерации, где проводились выборы в органы местного самоуправления, всего лишь 23 иностранных гражданина приняли участие в голосовании и то только в шести субъектах Российской Федерации (при этом, по данным Федеральной миграционной службы России, на территории Российской Федерации по

состоянию на 1 января 2009 года имели вид на жительство и были зарегистрированы по месту жительства 9262 иностранных гражданина)¹.

Отметим, что отдельные сведения о численности избирателей – иностранных граждан найти сложно. По данным Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан численность избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории Республики Башкортостан по состоянию на 1 января 2016 года – 3066115 избирателей (данных о количестве иностранных граждан, обладающих избирательным правом нет)². Проголосовавших иностранных граждан можно учесть «по факту», то есть только тех, кто явился на избирательный участок и проголосовал.

Можно ли в этом увидеть угрозу национальной безопасности нашего государства? На самом деле ответ неоднозначен. К примеру, в Государственной Думе большинство депутатов считают, что местные органы власти не влияют на суверенитет государства. Но партия «Справедливая Россия» выступала с инициативой о внесении поправки в избирательное законодательство, полностью лишаящее иностранных граждан права участвовать в выборах как в качестве избирателей, так и кандидатов³. Отметим, что данная инициатива нашла своих сторонников. Так, на сайте «Российская Общественная инициатива» проходило голосование о введении запрета на участие в муниципальных выборах и референдумах иностранных граждан. Приведём выдержки из вынесенных на голосование формулировок: «Внести изменения в Федеральное законодательство и международные договоры Российской Федерации, исключающие возможность иностранных граждан избирать, быть избранными и принимать участие в референдумах любого уровня. Не заключать в будущем международные договоры, предоставляющие иностранным гражданам право избирать и быть избранными, а также

¹ Особенности муниципальных выборов в Российской Федерации: опыт, тенденции и перспективы. [Электронный ресурс]. URL: <http://izbirkom.admkrsk.ru/PublishingImages/%D0%B1%D0%B8%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BE%D1%82%D0%B5%D0%BA%D0%B0/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84-2010.pdf> (дата обращения: 20.06.2016).

² URL: <http://www.cikrb.ru/> (дата обращения: 20.06.2016).

³ URL: <http://www.cis-emo.net/ru/news/spravorossy-predlagayut-otsech-inostrancev-ot-uchastiya-v-mestnyh-vyborah> (дата обращения: 20.06.2016).

участвовать в референдумах любого уровня». По данным общественного интернет голосования (голосование закончилось 20.08.2014 г.): «За» инициативу подано 851 голос, против инициативы – 46 голосов¹.

По данным показателям, большая часть россиян инициативу поддерживает, но, всё же, данное решение требует детальной проработки. Как видится, вышеупомянутые международные договоры были заключены в определённый исторический период и, прежде всего, были направлены на сохранение добрососедских отношений с бывшими союзными республиками, а ныне странами содружества СНГ. Поэтому решение этого вопроса невозможно без учета интересов России как во внутренней, так и во внешней политике.

К сожалению, вопросами интеграции иностранных граждан в местную (муниципальную) жизнь и проблемами этнической сегрегации органы местного самоуправления российских городов занимаются пока недостаточно успешно. Нет должной информации и анализа ситуации, а подчас и желания заниматься этими проблемами. В российских городах данным аспектам муниципальной политики уделяется недостаточное внимание².

Практика предоставления избирательного права на муниципальных выборах иностранным гражданам не чужда и Европе. Например, Закон о выборах дает право иностранцам с постоянным местом жительства в Чехии голосовать и выставлять свою кандидатуру на уровне местных органов власти. Но это право не для всех. В Чехии проживает, например, 28 тысяч вьетнамцев, которые довольно активно включены в экономическую жизнь страны. Дети первых переселенцев уже закончили чешские средние школы, многие учатся в университетах. Но, если у них нет гражданства, ни выставлять свои кандидатуры на выборах в районную администрацию, ни принять участие в голосовании они не могут. Зато поляки, немцы или австрийцы, постоянно проживающие здесь, – могут. Русские, украинцы и белорусы – не могут. Это связано с тем, что Чехия подписала международное соглашение лишь со

¹ URL: <https://www.roi.ru/6709> (дата обращения: 20.06.2016).

² Ванесев О.Н. Проблема участия иностранцев в местной (муниципальной) жизни городов // Конституционное и муниципальное право. 2011. №9. С.26.

странами-членами ЕС, то есть участвовать в муниципальных выборах могут только те, кто является гражданином стран-членов Евросоюза. Все остальные – с приставкой «не»¹.

Лишить иностранцев избирательного права или наоборот, расширить круг участников муниципальной демократии за счет все тех же иностранных граждан (стран участников СНГ)? Вопрос пока открыт и, безусловно, требует внимания органов государственной власти и органов местного самоуправления. Сегодня считаем необходимым сделать нормы федеральных законов об участии иностранных граждан в муниципальных выборах согласованными. В пункте 1 статьи 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусмотреть, что только постоянно проживающие на территории муниципального образования иностранные граждане, обладают при осуществлении местного самоуправления правами. Также в данном законе установить, что наделение гражданина РФ и иностранного гражданина избирательным правом осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». В отношении иностранных граждан аналогичную норму включить в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Кроме того, в целях совершенствования системы учёта избирателей среди иностранных граждан на территории Российской Федерации хорошо было бы модернизировать ГАС «Выборы».

Также на местном уровне можно рассмотреть вопрос о снижении возраста активного избирательного права. Так в статье 27 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» участие граждан РФ в собраниях и конференциях по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления (ТОС) допускается с 16-летнего возраста. В России, как и в большинстве зарубежных стран для участия

¹ Ярошевская Е. «Иностранец иностранцу рознь...». «Радио Прага» (сайт). Размещено 20.10.2006. URL: <http://www.radio.cz/ru/rubrika/radiogazeta/inostranec-inostrancu-rozn>. (дата обращения: 20.06.2016).

в голосовании (активное избирательное право) установлен возраст: не менее 18 лет ко дню выборов. В некоторых странах существует пониженный возрастной ценз (в Бразилии, Иране, на Кубе, в Никарагуа – 16 лет, но в некоторых из них – факультативно), иногда он более высокий (20 лет в Марокко, 21 год в Латвии). Как видится, в отношении муниципальной демократии вполне допустимо установить возраст наступления активного избирательного права с 16 лет. Это поможет повысить политическую активность молодежи, подготовить её к участию в выборах на государственном уровне, ведь к этому возрасту человек уже способен свободно мыслить, быть активным и ответственным за свою судьбу. В результате, это будет способствовать развитию муниципальной демократии.

Список источников:

1. О ратификации договора между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 15 июля 2000г. № 100-ФЗ // Российская газета. – 2000. – № 137.

2. Федеральный закон от «О ратификации договора между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 25 ноября 1996г. № 136-ФЗ // Бюллетень международных договоров. – 1997. – № 1. – Ст. 88.

3. О ратификации договора между Российской Федерацией и Кыргызской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики, и граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 19 марта 1997 г. №62-ФЗ // Собр.законодательства РФ. 1997. № 12. Ст. 1385.

4. О ратификации договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании Союзного государства: федер. закон Рос. Федерации от 2 января 2000 г. №25-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 13 декабря 1999 : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 22 декабря 1999 г. // Собр.законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 146.

5. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 12 июня 2002 г. (ред. от 05.04.2016) №67-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 мая 2002 : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 29 мая 2002 г. // Рос. газ. – 2002. – 15 июня; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 20.06.2016).

6. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер.закон Рос. Федерации от 25.07.2002 (ред. от 30.12.2015) № 115-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 июня 2002 : одобр. Советом Федерации Федер.

Собр. Рос. Федерации 10 июля 2002 г. // Собр. законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 20.06.2016).

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. (ред. от 05.04.2016) №131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 сентября 2003 : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 сентября 2003 г. // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 20.06.2016).

8. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федер. закон Рос. Федерации от 26 ноября 1996 г. (ред. от 04.06.2014) №138-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 23 октября 1996 // Собр. законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 20.06.2016).

9. Ванеев О.Н. Проблема участия иностранцев в местной (муниципальной) жизни городов // Конституционное и муниципальное право. 2011. №9. С. 24–27.

10. Запрет иностранным гражданам участвовать в выборах в органы местного самоуправления. [Электронный ресурс]. Российская общественная инициатива (сайт). URL: <https://www.roi.ru/6709> (дата обращения: 20.06.2016).

11. Справороссы предлагают отсечь иностранцев от участия в местных выборах. [Электронный ресурс]. Размещено 05.12.2013. URL: <http://www.cis-emo.net/ru/news/spravorossy-predlagayut-otsech-inostrancev-ot-uchastiya-v-mestnyh-vyborah> (дата обращения: 20.06.2016).

12. Особенности муниципальных выборов в Российской Федерации: опыт, тенденции и перспективы. [Электронный ресурс]. URL: <http://izbirkom.admkrsk.ru/PublishingImages/%D0%B1%D0%B8%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BE%D1%82%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84-2010.pdf> (дата обращения: 20.06.2016).

13. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrb.ru/> (дата обращения: 20.06.2016).

14. Ярошевская Е. «Иностранец иностранцу рознь...». [Электронный ресурс]. «Радио Прага» [сайт]. Размещено 20.10.2006. URL: <http://www.radio.cz/ru/rubrika/radiogazeta/inostranec-inostrancu-rozn>. (дата обращения: 20.06.2016).

РАЗВИТИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ КАК ОСНОВА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Жилин В. В., Жилина Е. В.

DEVELOPMENT OF BUSINESS IN MUNICIPAL AS THE BASIS OF ECONOMIC COMPETITION AND MUNICIPAL DEMOCRACY

Zhilin V., Zhilina E.

Аннотация: В статье раскрываются проблемы развития предпринимательства в муниципальных образованиях, рассмотрены основные проблемы экономической конкуренции и муниципальной демократии. Дана классификация предпринимательских структур, раскрыты понятия: субъект рынка, региональный рынок, административная лояльность,

уровень демократизации субъектов рынка. Предложены методы оценки административной лояльности и лояльности покупателей.

Ключевые слова: административная лояльность, конкурентоспособность, муниципальное образование, предпринимательские структуры, региональный рынок, субъект рынка, уровень демократизации субъектов рынка.

Abstract: In the article the problems of enterprise development in the municipalities, the basic problems of economic competition and municipal democracy. The classification of business structures are disclosed concepts: subject of the market, the regional market, administrative loyalty, level of democratization of market participants. The methods of evaluation of the administrative loyalty and customer loyalty.

Keywords: Administrative loyalty, competitiveness, municipality, entrepreneurial structure, the regional market, market entities, the level of democratization of market participants.

Современное социально-экономическое развитие России предполагает проведение активной государственной политики в области развития экономики муниципальных образований, где особая роль отводится предпринимательству. Сегодня уже не вызывает сомнения, что предпринимательские структуры не требуют крупных стартовых инвестиций, гарантируют высокую скорость оборота ресурсов, быстро и экономно решают проблемы насыщения рынка потребительскими товарами в условиях ограниченных финансовых ресурсов.

Однако удорожание производства отечественной продукции, экспансия международных и федеральных ритейлеров на региональные рынки порождает рост экономической конкуренции предпринимательских структур и актуализирует проблемы обеспечения их конкурентоспособности. Существующие подходы к обеспечению конкурентоспособности предпринимательских структур на региональном рынке обладают рядом недостатков, обусловленных низким уровнем их взаимодействия с органами государственной и муниципальной власти.

В этой связи решение проблем по обеспечению экономической конкурентоспособности предпринимательских структур на региональном рынке, совершенствование системы муниципальной демократии приобретают всё большее значение и актуальность.

Экономическая основа местного самоуправления основывается на ресурсах муниципальных образований – муниципальной собственности, её составе, правовых режимах, особенностях управления, осуществления

имущественных прав, а также средствах местных бюджетов, которые формируются, утверждаются и исполняются муниципальным образованием самостоятельно, что позволяет существенно повысить социально-экономические показатели поселений. Бюджет муниципального образования предполагает наличие собственных доходных источников, которые закреплены за поселениями Налоговым и Бюджетным кодексами в виде местных налогов и закреплённых на постоянной основе отчислений от федеральных налогов. Особое место в формировании бюджета муниципальных образований занимает предпринимательство, доля которого в валовом региональном продукте Республики Башкортостан составляет более 12%, что диктует свои требования по формированию и использованию ресурсного потенциала, активизации предпринимательской инициативы.

Проведенное исследование позволяет выявить основные факторы экономической конкуренции предпринимательских структур, определить их место и роль в развитии экономики муниципального образования, что требует объективной оценки состояния и уровня развития этой формы производства, в контексте с общей характеристикой его состояния в регионе.

По данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [4] предпринимательство в республике представлено более чем двумя тысячами предприятий. Из них около 200 крупных и средних, более полутора тысяч малых предприятий.

Функционирование предпринимательства основано на взаимодействии большого числа внутренних и внешних факторов производства. Выявляя и изучая возможности рационального сочетания этих факторов можно воздействовать на результат производства. К числу внешних факторов можно отнести вопросы содействия предпринимательству и условия (предпринимательский климат) для развития бизнеса на территории муниципального образования, состояние окружающей среды, научно-технические достижения, экономическую политику государства. К внутренним факторам – такие основные производственные факторы как земля,

трудовые ресурсы, интеллектуальный потенциал, финансовые ресурсы и информация. Они должны сочетаться и в определенной степени заменять друг друга. Исключение составляет лишь такой фактор производства как информация. Он не заменяется ни на один из перечисленных выше факторов и должен присутствовать постоянно.

Проведенный анализ потенциала развития предпринимательства показал, что многие проблемы функционирования этой формы хозяйства еще до конца не решены. К ним относятся:

- сложности материально-технического обеспечения производства;
- низкая конкурентоспособность продукции;
- низкая инвестиционная привлекательность;
- трудности самостоятельного выхода на рынки сбыта;
- сложности внедрения новых технологий;
- низкая информационная обеспеченность.

В современных условиях на первый план выступает необходимость ускорения освоения научных достижений, так как она способствует повышению результативности производства, росту производительности труда и повышению экономической конкурентоспособности предпринимательских структур. Однако, следует отметить низкую восприимчивость предпринимательских структур к научным достижениям, а порой даже к деятельности научных организаций. В этом плане потребуется большая и настойчивая работа по восстановлению их платежеспособного спроса на научную и наукоемкую продукцию.

Для чего разработчикам инновационных проектов необходимо наряду с завершенными и проверенными в производстве исследованиями собирать разрозненные эффективные решения инновационных проектов конкретной направленности «точки роста» и предлагать их для реализации, отвечая, при этом, наравне с предпринимательскими структурами за результат.

Однако созданная в Республике Башкортостан система поддержки предпринимательства не позволяет им, в полной мере, получать данные:

- о нормативно-правовых актах, инновационных проектах и их разработчиках, потенциальных инвесторах и рынках;

- консультацию по вопросам организации предпринимательства в муниципальных образованиях, проводить обучение кадров в системе дополнительного профессионального образования, обеспечивать их инновационно-инвестиционное обслуживание.

Предпринимательство имеет многовековую историю. Со временем оно меняло и развивало свои формы, но сохраняло сущность. Эволюцию терминов «предприниматель» приводит Э. Маркварт [2] в своей книге «Развитие предпринимательства в системе местного самоуправления»:

- английский экономист Ричард Кантильон, 1725 г.: предприниматель – это человек, действующий в условиях рынка;

- американский экономист-исследователь Бодо, 1797 г.: предприниматель – это лицо, несущее ответственность за предпринимательское дело, тот, кто планирует, контролирует, организует и владеет предприятием;

- американский экономист-статистик Френсис Уокер, 1876 г.: следует различать тех, кто представляет капитал и получает за это проценты, и тех, кто получает прибыль благодаря своим организаторским способностям;

- экономист Альберт Шапиро, 1975 г.: предприниматель – это человек, проявляющий инициативу, организующий социально-экономические механизмы, действуя в условиях рынка, он несёт полную ответственность за возможную неудачу.

Из всех приведённых определений следует, что предприниматель под собственную ответственность и риск осуществляет ведение бизнеса и способствует развитию экономики.

Статья 2 п. 1 гражданского Кодекса Российской Федерации под предпринимателем понимает лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность, которая, в свою очередь, является самостоятельной, осуществляемой на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения

работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Налоговый Кодекс Российской Федерации в статье 11 п. 2 к предпринимателям относит также индивидуальных предпринимателей – это физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, главы крестьянских (фермерских) хозяйств.

Следовательно, под предпринимательской структурой мы понимаем зарегистрированную в установленном законом порядке организацию (с образованием или без образования юридического лица), действующую под руководством собственника (собственников), самостоятельно осуществляющего (осуществляющих) на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

Российская экономика впервые столкнулась с проблемой конкурентоспособности предпринимательских структур, получив возможность выхода на мировой рынок. До этого в экономике России понятие конкурентоспособности использовалось лишь для товаров, продаваемых на внешних рынках, а внутри страны оперировали понятием экономической эффективности.

Выход на мировой рынок потребовал от участников рынка более пристального внимания к категории «конкурентоспособность», т. к. именно она определяет экономическую эффективность хозяйствующих субъектов. Однако даже в западных странах эту проблему нельзя назвать хорошо разработанной. Большинство исследований западных экономистов на эту тему связаны, прежде всего, с поиском конкурентных преимуществ товара (услуги) без учёта влияния на неё уровней хозяйственной деятельности предпринимательских структур и функций органов государственной и муниципальной власти на рынке.

На наш взгляд, именно совместная деятельность предпринимательских структур, покупателей и органов государственной и муниципальной власти на

рынке обеспечивают эффективность организационно-управленческих отношений, которую можно представить в виде уровня административной лояльности (муниципальной демократии).

Под организационно-управленческими отношениями следует понимать отношения, возникающие в процессе функционирования рынка между покупателем, продавцом и субъектом Российской Федерации.

Следует отметить, что многие авторы в своих исследованиях под объектом исследования понимают товар, продукт, услугу, а в качестве субъекта предполагаются предприятие, организация, фирма, компания, торговые точки, торговые сети. На наш взгляд, все перечисленные субъекты равнозначны, что даёт нам основание в наших исследованиях объединить их в одно понятие – участники рынка.

Исходя из вышесказанного, конкурентоспособность можно представить как свойство товаров или услуг, принадлежащих конкретному участнику рыночных отношений, которые могут выступать на рынке наравне с другими аналогами.

Соответственно, конкурентоспособность участников рынка непосредственно связана с конкурентоспособностью производимой ими продукции и должна учитывать в себе эффективность хозяйственной деятельности участников рынка.

На наш взгляд, под конкурентоспособностью участников рынка необходимо понимать экономическую категорию, которая характеризуется способностью производить конкурентоспособные товары или оказывать конкурентоспособные услуги при лучшем, чем у конкурентов, использовании ресурсного потенциала.

Под ресурсным потенциалом мы понимаем материальные и финансовые ресурсы, экологическую обстановку на определённой территории, инновационную активность и инвестиционную привлекательность региона, лояльность покупателя, а также административную лояльность органов государственной и муниципальной власти. Таким образом, конкурентоспособность участников рынка напрямую зависит от эффективного

использования собственного ресурсного потенциала муниципальных образований.

Основным видом предпринимательской деятельности муниципальных образований является производство продуктов питания. Однако сравнительный анализ имеющихся определений конкурентоспособности позволил сделать вывод, что все они базируются на двух основных понятиях: «товар (услуга)» и «субъект рыночных отношений», при этом российскими и зарубежными учёными не приводится классификация субъектов продовольственного рынка.

На наш взгляд, классификация предпринимательских структур на продовольственном рынке должна производиться по видам их хозяйственной деятельности с учётом форм собственности (частные, государственные и муниципальные организации, сельскохозяйственные производственные кооперативы, крестьянские (фермерские) и личные подсобные хозяйства, индивидуальные предприниматели).

Предлагаемая нами классификация предпринимательских структур на продовольственном рынке представлена в таблице 1.

Таблица 1.

Классификация предпринимательских структур на региональном продовольственном рынке по видам хозяйственной деятельности [1]

Виды хозяйственной деятельности	Классификационные признаки предпринимательских структур на региональном продовольственном рынке
Активные	Организации всех форм собственности, основным видом деятельности которых является производство, переработка, хранение, перевозка собственной сельскохозяйственной продукции и реализация готовой продукции населению.
Активно-посреднические	Организации всех форм собственности, основным видом деятельности которых является закупка сельскохозяйственного сырья и полуфабрикатов, их переработка, хранение, перевозка и реализация готовой продукции населению.
Активно-замещающие	Организации всех форм собственности, основным видом деятельности которых является выпуск собственных продуктов питания путём частичной или полной замены компонентов сельскохозяйственной продукции химическими и биологическими добавками, полученными на основе современных пищевых технологий, и реализация готовой продукции населению.
Пассивные	Торгово-закупочные организации всех форм собственности, основным видом деятельности которых является закупка готовых продуктов питания и последующая перепродажа их населению.

Предложенная классификация предпринимательских структур по видам хозяйственной деятельности позволяет отнести их к активным, активно-посредническим, активно-замещающим и пассивным субъектам продовольственного регионального рынка, что определяет уровни их взаимодействия с органами муниципальной и региональной власти, выраженные через показатели административной лояльности (муниципальной демократии). Такая необходимость связана, прежде всего, с тем, что, начиная с 2003 года, в Российской Федерации действует Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. [3]. В этой связи, нами предлагается рассматривать конкурентоспособность участников рынка на муниципальном, региональном, федеральном и международном уровне (таблица 2).

Таблица 2.

Функции органов государственной и муниципальной власти по обеспечению конкурентоспособности предпринимательских структур [1]

Уровни хозяйственной деятельности	Функции органов государственной и муниципальной власти по обеспечению конкурентоспособности предпринимательских структур
1	2
Муниципальный	Создание условий для развития муниципального рынка; обеспечение условий для развития бизнеса на территории муниципальных образований с использованием их конкурентных преимуществ; оптимизация местных налогов; обеспечение эффективного использования трудовых, интеллектуальных, материальных и финансовых ресурсов; формирование средств местных бюджетов; развитие территориального общественного самоуправления.
Региональный	Обеспечение потребительского спроса населения путём повышения уровня заработной платы; формирование отраслевой структуры экономики региона; улучшение регионального бизнес-климата; улучшение инвестиционной привлекательности региона; повышение уровня предпринимательской активности населения; формирование бюджета региона; повышение социально-экономических показателей региона; формирование регионального рынка.
Федеральный	Обеспечение безопасности страны; формирование федерального рынка; нормативно-правовое обеспечение рынка; углубление сотрудничества между Россией и странами, входящими в ВТО; оптимизация налогового законодательства; формирование федерального бюджета; защита прав участников рынка на международном уровне; обеспечение экологической безопасности продуктов питания.
Международный	Обеспечение принципов деятельности всемирной торговой организации: отсутствие дискриминации торговых партнеров, иностранных товаров и услуг; отсутствие торговых барьеров; правовое регулирование в сфере отношений международной торговли; справедливая и добросовестная конкуренция; создание более выгодных условий для развивающихся и наименее развитых стран.

Таким образом, исполнение функций органами государственной и муниципальной власти на муниципальном, региональном, федеральном и международном уровне хозяйственной деятельности предпринимательских структур создаст условия по обеспечению их конкурентоспособности на основе повышения степени управляемости, что позволит снизить экспансию международных и федеральных ритейлеров на региональные продовольственные рынки.

На основании проведённых исследований можно дать следующие определения.

Региональный рынок – это сложная система регулирования торгово-закупочных отношений между его субъектами при производстве, переработке и реализации товаров на муниципальном, региональном, федеральном и международном уровне.

Субъект рынка – это предпринимательские структуры всех форм собственности, органы государственной и муниципальной власти, формирующие и регулирующие управленческие, организационные, производственные и сбытовые отношения, конечным результатом которых является реализация готовых товаров населению через розничные торговые сети (ритейлеры).

Конкурентоспособность предпринимательских структур – это экономическая категория, определяющая эффективность взаимодействия органов государственной и муниципальной власти с предпринимательскими структурами на муниципальном, региональном, федеральном и международном рынке по повышению деловой активности отечественных производителей и формирования лояльных покупателей к отечественным товарам.

Рассматривая региональный уровень взаимодействия предпринимательских структур с органами государственной власти как систему, можно отметить два её свойства:

1) целеориентированность – система управления предпринимательскими структурами на региональном рынке в процессе своего функционирования,

рационально расходуя ресурсы, стремится достигнуть поставленной цели, например, повышение её конкурентоспособности;

2) ценностноориентированность – система описывает сам процесс действия, оцениваемый по определённым критериям ценности.

Таким образом, развитие предпринимательских структур на региональном рынке должно быть сориентировано на создание для них органами государственной и муниципальной власти режима максимальной демократизации посредством устранения формальных и неформальных административных барьеров, развития механизмов их финансирования на начальной стадии развития, обеспечивающих:

- повышение деловой активности предпринимательских структур;
- увеличение числа населения, занятого в сфере предпринимательства;
- повышение оборота розничной торговли предпринимательских структур на основе инновационного развития;
- увеличение доли предпринимательства в формировании всех составляющих ВВП;
- повышение лояльности органов государственной и муниципальной власти к предпринимательским структурам;
- повышение лояльности покупателей к отечественным товарам;
- переориентацию предприятий с торгово-посреднической деятельности, где сегодня сосредоточено от 60 до 80% субъектов бизнеса, в реальную экономику, социально-значимые сегменты услуг;
- гарантированную государственную поддержку экспорта субъектам рынка путём упрощения процедур экспортных операций.

Помимо этого, отечественные предпринимательские структуры часто выходят за рамки чисто экономического соревнования, т. к. для них быть первыми в регионе является более важным, ибо это увеличивает лояльность местных органов власти и покупателей.

Оценивая конкурентоспособность участников рынка, необходимо понимать, что, прежде всего, они считаются конкурентоспособными, если

полностью удовлетворяют потребности и требования потребителя. Следовательно, говоря о конкурентоспособности, необходимо учитывать лояльность покупателя к предпринимательским структурам.

Под лояльностью покупателя следует понимать предпочтение покупателя к предпринимательской структуре, выражаемое в многократном совершении покупок и готовности к ним при условии удовлетворения запросов покупателя, в независимости от его месторасположения. В конкурентной борьбе за потребителей эффект лояльности является сегодня более мощным фактором успешной деятельности участника рынка, чем его доля на рынке и структура затрат. Данный факт предполагает изучение категории «лояльность» на муниципальном и региональном продовольственном рынке.

При оценке лояльности следует различать истинную лояльность, когда покупатель готов отказаться от покупки в пользу «своего» участника рынка, и ложную лояльность, когда он вынужден покупать товар у другого участника рынка, например, вследствие более низкой цены или находящегося от него в шаговой доступности. Усиление ложной лояльности в связи с низкой покупательной способностью населения привело к тому, что отечественные товары оказались неконкурентоспособными, что привело к снижению их доли в общем объеме продаж и, как следствие, к резкому сокращению объемов производства отечественной продукции.

Вопрос об измерении лояльности до сих пор является спорным, т. к. измерить её сложно. Применяемый показатель как отношение числа лояльных покупателей к общему числу опрошенных покупателей, выраженный в процентах, в полной мере не может отражать конкурентоспособность участника рынка. Наши исследования показывают, что наиболее объективным показателем лояльности покупателей к участникам рынка может стать закономерность, позволяющая представить лояльность как функцию времени в виде полинома или линейной функции:

$$L = f(t) = f(a_0 + a_1t + a_2t^2) \text{ или } L = f(t) = f(a_0 + a_1t).$$

После взятия первой производной и приравнивания к нулю данной функции, получим дифференциальное значение функции лояльности:

$$dL/dt = L' = f(a_0 + a_1t + a_2t^2)' \text{ или } dL/dt = L' = f(a_0 + a_1t)'.$$

В общем виде лояльность за определённый период времени можно представить по полиному в виде интегрального значения функции лояльности:

$$I_L = \int_{t_1}^{t_2} f(a_0 + a_1t + a_2t^2) dt,$$

где L' – дифференциальная функция лояльности; I_L – интегральная функция лояльности; L – лояльность покупателей; $t_1 - t_2$ – период интегрирования.

Для реализации данной закономерности необходимо управляющий параметр ($Упо$) представить как функцию числа опрошенных покупателей $f(по)$, а выходной параметр ($Впк$) – как функцию числа покупателей, купивших товар $f(пк)$, в определённый период времени ($t_1 - t_2$):

$$Упо = f(по) = f(a_0 + a_1t + a_2t^2),$$

$$Впк = f(пк) = f(b_0 + b_1t + b_2t^2).$$

Тогда путём соотношения первых производных данных функций получим дифференциальный коэффициент лояльности покупателей:

$$R_L' = f(пк)' : f(по)' = f(b_0 + b_1t + b_2t^2)' : f(a_0 + a_1t + a_2t^2)'. \quad (1)$$

Интегральное значение данных функций можно представить следующим образом:

$$Iпо = \int_{t_1}^{t_2} f(a_0 + a_1t + a_2t^2) dt,$$

$$Iпк = \int_{t_1}^{t_2} f(b_0 + b_1t + b_2t^2) dt.$$

Тогда интегральный коэффициент лояльности покупателей равен:

$$I_L = Iпк : Iпо, \quad (2)$$

где ПК – число покупателей, купивших товар во время посещения магазина; ПО – число покупателей, опрошенных во время посещения магазина; I_L – интегральный коэффициент лояльности; $t_1 - t_2$ – период интегрирования.

Из сказанного следует, что задача определения лояльности решается лишь тогда, когда известен вид зависимости числа покупателей, опрошенных и купивших товар во время посещения магазина в определённый период времени. Эту зависимость можно вывести только в результате опроса покупателей или учёта данных показателей сотрудниками организации. Современные кассовые аппараты выдают данную информацию практически мгновенно.

Анализ восприятия предпринимателями различных факторов, стимулирующих и препятствующих развитию предпринимательства в России, показал наличие серьезных противоречий как на уровне взаимодействия между государством и предпринимателями, так и в самой предпринимательской среде.

Таким образом, развитие предпринимательства в России во многом определяется уровнем демократизации отношений субъектов рынка или административной лояльностью органов государственной и муниципальной власти к субъектам предпринимательства, что предполагает разработку системы её оценки.

На наш взгляд, система оценочных показателей на муниципальном уровне должна быть следующей:

– предпринимательская активность муниципального образования (ПАМ) как отношение количества предпринимательских структур по категориям хозяйств к общей численности трудоспособного населения в муниципальном образовании;

– доля в формировании бюджета муниципального образования (БМ);

– доля отечественных товаров на муниципальном рынке (ОТМ).

На региональном уровне оценочные показатели должны быть следующие:

– предпринимательская активность региона (ПАР) как отношение количества предпринимательских структур по категориям хозяйств к общей численности трудоспособных жителей региона;

– доля в формировании регионального бюджета (БР);

– доля отечественных товаров (ОТР) на региональном рынке.

Таким образом, уровень демократизации отношений субъектов рынка или административная лояльность на муниципальном (A_{LM}) и региональном уровне (A_{LP}) определяются как:

$$A_{LM} = \text{ПАР} + \text{БР} + \text{ОТР} \leq 3, \quad (3)$$

$$A_{LP} = \text{ПАР} + \text{БР} + \text{ОТР} \leq 3. \quad (4)$$

Используя данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [4] уровень демократизации отношений субъектов рынка или административная лояльность по Уфимскому району (A_{LM}) и в целом по Республике Башкортостан (A_{LP}) в настоящее время составит:

$$A_{LM} = \text{ПАР} + \text{БР} + \text{ОТР} = 0,24 + 0,16 + 0,38 = 0,78 \leq 3,$$

$$A_{LP} = \text{ПАР} + \text{БР} + \text{ОТР} = 0,45 + 0,28 + 0,42 = 1,15 \leq 3.$$

Поскольку значения A_{LM} и A_{LP} не могут превышать (3 единиц), то уровень демократизации отношений субъектов рынка или административная лояльность (в процентном отношении) по Уфимскому району составит 26,0%, а в целом по Республике Башкортостан – 38,3%.

Таким образом, под уровнем демократизации отношений субъектов рынка или административной лояльностью мы понимаем систему целенаправленного комплексного воздействия властных структур на предпринимательские структуры с целью повышения их конкурентоспособности на муниципальном, региональном, федеральном и международном рынке.

Следовательно, уровень демократизации отношений субъектов рынка или лояльность органов муниципальных и региональных властей (административная лояльность) представляет собой выявление поддерживающих факторов, которые сейчас не выполняются или плохо

выполняются. Такая поддержка должна носить системный характер и, самое главное, иметь выстроенный сценарий их дальнейшего развития. В условиях необходимости вложения больших финансовых ресурсов в сферу предпринимательства при больших рисках экономического, политического и производственного характера государственные гарантии деятельности субъектов предпринимательства будут способствовать увеличению их деловой активности. При этом, конечно, государственные риски в определенной мере должны в перспективе покрываться экономическими и социальными эффектами от предпринимательской деятельности, что особенно важно в условиях бюджетного дефицита.

Список источников:

1. Жилин В.В. Конкурентоспособность предпринимательских структур на региональном продовольственном рынке / В.В. Жилин, Е.В. Жилина. Уфа : РЭУ им. Плеханова, 2014.
2. Маркварт Э. Развитие предпринимательства в системе местного самоуправления. Учебное пособие. М. : РИЦ «Муниципальная власть», 2000.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6. октября 2003 г.
4. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. – Электронный ресурс. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 20.06.2016).

МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО КАК СУБЪЕКТ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРАКТИК САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН)

Севастьянов С. А.

LOCAL COMMUNITY AS A SUBJECT OF MUNICIPAL DEMOCRACY: PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT PRACTITIONER government in the Russian region (On the Republic Bashkortostan example)

Sevastyanov S.

Аннотация: В рамках данной статьи на примере одного из российских регионов – Республики Башкортостана рассматриваются некоторые теоретические, исторические, нормативно-правовые и политические аспекты становления и развития местного сообщества как субъекта муниципальной демократии. В частности рассматриваются проблемы становления и развития региональных практик самоуправления.

Ключевые слова: местное сообщество, муниципальная демократия, субъекты муниципальной демократии, местное самоуправление, политическое участие, формы осуществления населением местного самоуправления, практики самоуправления.

Abstract: In this article on the example of one of the Russian regions – the Republic of Bashkortostan are considered some of the theoretical, historical, legal and political aspects of the formation and development of the local community as the subject of municipal democracy. In particular, it deals with the problems of formation and development of regional self-government practices.

Keywords: the local community, municipal democracy, the democracy of the municipal entities, local government, political participation, the form of the population of the local self-government, self-government practices.

Проблема становления и развития демократии и в частности демократии на местном локально-территориальном (муниципальном) уровне является одной из наиболее актуальных в повестке отечественных общественно-политических дискуссий и научных исследований всего постсоветского периода. На современном этапе своего развития демократические процессы в России, как на локальном, так и на общенациональном уровнях находятся в стадии очередной трансформации. Данные трансформации, с одной стороны, можно рассматривать как этап в рамках теоретико-методологической концепции так называемого «глобального демократического транзита», а с другой – как этап многовековой национальной исторической практики «власть versus народ».

В самом начале текущего электорального общефедерального цикла 2011–2018 гг. в Москве, Санкт-Петербурге и ряде других крупных городов прошли протестные выступления, ставшие самыми массовыми в России с начала 90-х годов прошлого века. Согласно ряду экспертных оценок, прозвучавших по итогам этих событий, протестные акции выявили низкую эффективность существующих демократических институтов и практик, форм взаимодействия общества и власти, необходимость модернизации политической системы [4, 6].

Ответом на актуализировавшийся тезис о политической модернизации стала серия инициатив органов государственной власти, направленных на совершенствование демократических практик. В течение «постболотных» 2012–2016 гг. при непосредственном участии государства, последовательно

велась работа по поиску и внедрению, адекватных текущему общественно-политическому моменту новых эффективных форматов политического и социального взаимодействия и в том числе практик самоуправления на местном (муниципальном) уровне.

Результатом корректировки государственного внутривнутриполитического курса стало существенное изменение содержания политической повестки. В настоящее время практически все проявления социальной и политической активности населения, в том числе и протестной (за исключением движения дальнотойщиков, выступавших в конце 2015 – начале 2016 гг. одновременно в разных регионах против введения сборов системой «Платон» – С.С.) сместились преимущественно на муниципальный уровень и сосредоточены вокруг той или иной локально-территориальной проблематики. На наш взгляд данная ситуация в значительной степени свидетельствует о том, что сегодня муниципальный уровень является основной площадкой развития и реализации гражданского участия, самоорганизации граждан и самоуправления в целом. В свою очередь возможность реализации самоуправления является одним из основополагающих факторов развития демократических процессов.

Самоуправление в своих первичных и наиболее доступных формах осуществляется на местном (муниципальном) уровне. Именно на местном уровне наиболее активно проявляются и реализуются демократические процессы, содержанием которых являются самоуправленческие практики. С точки зрения действующей нормативно-правых положений, местное самоуправление определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, 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 [10].

Исходя из данных положений Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве основных практик самоуправления можно рассматривать формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. При этом важно заметить, что в более широком смысле, выходящем за рамки формально институционализированных властно-управленческих процессов муниципального уровня, целью практик самоуправления является не только решение вопросов местного значения, но еще и стремление местного сообщества влиять на органы власти и управления, участвовать в процессах принятия политико-властных, управленческих решений.

Изучение политических аспектов становления и развития местного сообщества на муниципальном уровне позволит, с одной стороны, выявить степень политической и социальной зрелости граждан, проживающих на территории городских и сельских поселений, а с другой – обозначить роль и место населения как субъекта (участника) политико-властных отношений на местном уровне.

В ряде современных социально-гуманитарных исследованиях, посвященных проблемам самоуправления, понятие «местное сообщество» обозначается следующим образом: «Местное сообщество выражает суть властно-управленческой деятельности: кто главный действующий и управляющий субъект в выборе направлений развития территории» [2, 80]. Понятие «местное сообщество», по нашему мнению, можно определить как совокупность совместно проживающих в муниципальном образовании (городском, сельском поселении, муниципальном районе, городском округе) жителей, осуществляющих через формы участия в местном самоуправлении (местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление и др.), а также иные прямые и опосредованные формы народовластия (правотворческая инициатива,

обращения в органы власти, участие в работе общественных и политических организаций, средств массовой информации и др.), взаимодействие с различными субъектами публично-властных и управленческих отношений, с целью решения вопросов местного значения на данной территории на основе нормативно-правовых, организационных, административных, а также иных норм и правил.

В действующей в настоящее время в Российской Федерации нормативно-правовой базе понятие «местное сообщество» не зафиксировано. При этом следует отметить, что на начальных этапах разработки конституционных и законодательных основ местного самоуправления в Российской Федерации в середине 90-х гг. XX века понятие «местное сообщество» присутствовало в ряде законодательных актов субъектов Российской Федерации и обозначалось как население, проживающее на той территории, где осуществляется местное самоуправление. Данное понятие использовалось, в частности, в законе «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» от 20 декабря 1994 года № ВС-26/3, ст. 6 «Местное сообщество»:

– граждане, проживающие на территории муниципального образования Республики Башкортостан, объединенные общими интересами в решении вопросов местного значения, образуют местное сообщество.

– граждане, не проживающие на территории муниципального образования, но имеющие на этой территории на праве собственности земельный участок или жилой дом и заявившие о желании участвовать в делах местного сообщества, могут быть членами этого сообщества в соответствии с уставом муниципального образования.

Кроме того, в республиканском законе «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» содержались и другие статьи, в частности ст. 9 «Полномочия местных сообществ по решению вопросов местного значения»; ст. 25 «Право местных сообществ на образование совместных органов»; ст. 39 «Защита интересов местных сообществ» [8].

В текст Федерального закона №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года, и принятого в 2003 году нового Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», как уже отмечалось выше, термин «местное сообщество» не содержится.

Некоторые эксперты высказывали мнение, что отказ от термина, определяющего субъект местного самоуправления, был ошибкой законодателя [1, 20]. Другие отмечают, что введение в законодательство о местном самоуправлении понятия «местное сообщество» взамен понятия «муниципальное образование» противоречит сложившейся системе российского права, оперирующей в различных отраслях законодательства термином «муниципальное образование» [5, 51]. По мнению В.Е. Чиркина, «это противоречило бы и Конституции РФ, использующей понятия «городское, сельское поселение», «иная территория». Конституция устанавливает поселенческую модель местного самоуправления» [11, 250].

Тем не менее, с нашей точки зрения, использование понятия «местное сообщество» при изучении различных аспектов муниципальной демократии выглядит вполне оправданно. В исследованиях, посвященных нормативно-правовым аспектам публично-властных и управленческих процессов на местном уровне, использование понятия «местное сообщество» носит исходный, основополагающий характер. В нашем же случае употребление понятия «местное сообщество» позволит, с одной стороны, комплексно подойти к изучению самоуправленческих практик и с другой стороны, обозначить и конкретизировать институциональное состояние населения как субъекта политического взаимодействия муниципального уровня.

В настоящее время у местного сообщества, в отличие от сообществ и корпораций федерального и регионального уровней публично-властных и управленческих отношений, пока еще окончательно не сложились собственная политическая идентичность, ресурсная база и институциональные формы. Отчасти именно второстепенной ролью местного сообщества в системе

публично-властных и управленческих отношений объясняется недостаточное внимание ученых, экспертов к изучению практик самоуправления. Между тем, в западных демократиях именно на местном уровне наиболее активно проявляются самоуправленческие практики, под которыми понимаются различные способы активности граждан, стремящихся влиять на структуры власти и управления, процессы принятия решений [6, 4].

Предпосылки институционализации местного сообщества в России как одной из форм хозяйственно-административного бытия и социального взаимодействия появились еще в XV–XVI вв. в период образования централизованного российского государства. Традиции развития отечественных сословно-корпоративных местных сообществ (крестьянского, монастырского, дворянского, казачьего, служилого, в том числе самоуправленческих сообществ башкир и т.д.) существовали на протяжении нескольких веков. Однако становление и развитие всесословного (общегражданского) местного сообщества в России начинается только после отмены крепостного права и земской реформы 1864 года. Отмена крепостной зависимости и Великие реформы Александра II являются отправной точкой отечественной общегражданской модернизации нового и новейшего времени. Именно тогда формально (юридически) начался процесс уравнивания жителей России в гражданских правах, и в российском обществе актуализируются и аккумулируются идеи наделения населения страны социальными и политическими правами. В это же время берет свое начало практика участия местного населения в общественно-политических отношениях локального, регионального, а впоследствии и общероссийского уровня.

В условиях неравномерного и разнонаправленного характера политических трансформационных процессов последних 150 лет в России неоднократно менялись принципы и механизмы взаимодействия населения с органами власти. Палитра политического взаимодействия общества и власти на этом этапе была достаточно разнообразной: от литературных и публицистических манифестов до социальных революций, сопровождавшихся сменой форм правления и государственного устройства.

На современном этапе развития общественно-политической системы России, в рамках демократической политической традиции [9, 507] (Данная политическая традиция законодательно декларируется как основополагающая в Российской Федерации – С.С.), существующие практики самоуправления (в том числе в контексте политического аспекта) необходимо рассматривать как деятельность с целью достижения оптимального баланса интересов (политических, социальных, экономических, культурных и иных) граждан между собой, а также их соотношения с потребностями и интересами государства и общества в целом.

На территории Республики Башкортостан процессы становления и развития практик самоуправления, в конце XX века – в первом десятилетии XXI века развивались в условиях общенациональной трансформации системы политических и социальных отношений. Демократические процессы и в частности, политическое и социальное взаимодействие населения и органов власти на местном уровне в этот период носило неустойчивый характер. Если в начальный постперестроечный период активную позицию в этих процессах занимали многочисленные общественные и политические объединения общесоюзного (общероссийского), регионального и местного уровней, то к концу 90-х годов XX века роль ведущего (а в последствии – и доминирующего актора в политических процессах политического взаимодействия) – прочно закрепилась за органами государственной (республиканской/федеральной) и муниципальной власти.

Необходимо констатировать, что в настоящее время в России местные сообщества находятся в процессе становления и развития своего нового позднепостсоветского качества. Формирование местного сообщества – процесс длительный. Необходимо, чтобы население осознало свои интересы, т.е. достигло определенной степени социальной и политической зрелости, определяемой как местное сообщество. Стоит также учесть, что становление местного сообщества – это неформализованный и неустойчивый процесс.

Сегодня местные сообщества развиваются в условиях глобальных социально-экономических и культурологических трансформационных процессов, что накладывает свой отпечаток на состояние местного сообщества. При этом значительная часть населения российских регионов, за исключением жителей крупных городов и агропромышленных центров, в том числе местные сообщества на территории Республики Башкортостан по-прежнему находятся в рамках складывавшихся веками (патерналистски-иждивенческих) стереотипных моделей взаимодействия между обществом и властью, народом и властью [4, 81].

Политическая и социальная зрелость местного сообщества проявляется в возникновении социальных связей и ресурсной базы, в коллективной саморефлексии – осознании себя общностью, осознания наличия единых общих интересов. Процесс естественного «вызревания» местного сообщества как полноценного субъекта муниципальной демократии на местном уровне зависит от разных условий, в том числе таких, как экономическая обстановка, соблюдение законности и правопорядка, уровень коррупции в обществе, открытость органов власти, государственная и муниципальная информационная политика.

Следует отметить, что, несмотря на имеющиеся локально-территориальные различия в становлении и развитии местного сообщества, и практик самоуправления в российских регионах, все эти процессы были обусловлены и происходят на фоне общенациональной трансформации системы политических и социальных отношений.

Обзор теоретических, исторических, нормативно-правовых и политических аспектов становления и развития местного сообщества как субъекта муниципальной демократии показывает, что сложившиеся в регионах за многие десятилетия практики самоуправления не позволяют местному сообществу реалистично оценивать свое состояние и системно встроиться в трансформирующиеся демократические (общественно-политические и социально-экономические) процессы. В условиях, когда подавляющее

большинство муниципальных образований в Республике Башкортостан являются дотационными, традиционный менталитет государственного патернализма и социального иждивенчества у населения остается существенным препятствием для становления и развития практик самоуправления на местном (муниципальном) уровне [7, 20].

Таким образом, можно сказать, что процесс обретения населением качеств самостоятельного и полноценного субъекта муниципальной демократии, во многом зависит от того сможет ли местное сообщество обозначить, а также публично и последовательно отстаивать свои политические, социальные, экономические и иные интересы.

Список источников:

1. Бабичев И.В. О концепции совершенствования действующей модели местного самоуправления // Местное право. 2000. №10.
2. Веселовский С.Я. Самоуправление: от местных инициатив – к гражданскому обществу и новому качеству социальной жизни // Россия и современный мир. – 2009. – №4.
3. Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. М.: ОП РФ, 2011.
4. Кабашов С.Ю., Гимаев И.Р., Лаврентьев С.Н. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений / С.Ю. Кабашов. – Уфа, Гилем, 2006.
5. Краснов В.А. Введение в муниципальное право. М.: 2008.
6. Лабунский, А.Л. Формы участия граждан в принятии решений на региональном и местном уровнях в современной России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ярославль, 2008.
7. Материалы III Съезда муниципальных образований Республики Башкортостан. – Уфа: Мир печати, 2010.
8. Муниципальное законодательство. Сборник нормативных правовых актов и документов / Сост. Якупов Р.З. Уфа: Тау, 2002.
9. Политическая энциклопедия: в 2 т. / Предс. науч.– ред. совета: Семигин Г.Ю. М.: 1999. Т.2. С.507.
10. Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». <https://rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>
11. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М.: 2004.

ПРОЦЕСС УКРЕПЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ НА ПРИМЕРЕ КРУПНЕЙШИХ ПОЛЬСКИХ ГОРОДОВ

Сидор М.

PROCESS OF CONSOLIDATING DEMOCRACY AT A LOCAL LEVEL ON THE EXAMPLE OF THE LARGEST POLISH CITIES

Sidor M.

Аннотация: Цель данной статьи – предоставить возможности, которые имеют граждане Польши, чтобы создавать и изменять местную действительность. Важно также указать, используются ли формы участия в жизни общества на самом деле или остаются только в области права. В связи с тем, что в городах проживает около 60% населения Польши, автор сосредоточилась на городском муниципальном самоуправлении.

Ключевые слова: местное сообщество, муниципальная демократия, субъекты муниципальной демократии, местное самоуправление, политическое участие.

Abstract: The purpose of this article – to provide opportunities that are citizens of Poland, to create and modify local reality. It is also important to indicate whether the forms of participation in society are used actually, or are only in the field of law. Due to the fact that the urban population of about 60% of the population of Poland, the author focused on the city munitsipalialnom government.

Keywords: the local community, municipal democracy, the democracy of the municipal entities, local government, political participation.

Вступление

Местное самоуправление является одной из основ демократического правового государства. Жители на своей территории имеют право сами решать наиболее важные для себя вопросы. Как указано в Польской Конституции: «Члены самоуправляющейся общины могут в форме референдума принимать решения в вопросах, касающихся их сообщества, в том числе и касающиеся отзыва полномочий для избранного в прямых выборах органа местного самоуправления» (статья 170)¹. Таким образом, одной из основных форм демократии являются выборы органов власти, а также референдум. Тем не менее, всё чаще используются другие способы привлечения граждан к активному участию в общественной жизни.

Для анализа автор статьи выбрал десять самых крупных польских городов, с населением более 300 тысяч жителей, то есть: Варшава – 1735 тыс., Краков – 761 тыс., Лодзь – 706 тыс., Вроцлав – 634 тыс., Познань – 545 тыс.,

¹ Конституция Польши от 2 апреля 1997 года (Официальный вестник., 1997, № 78, пункт 483).

Гданьск – 461 тыс., в Щецин – 407 тысяч, Быдгощ – 357 тыс., Люблин – 341 тыс. и Катовице – 301 тысяч¹. Прежде всего внимание обращается на те формы общественной партиципации (то есть участия граждан в решении общественных проблем), которые являются наиболее популярными, а также на те, которые используются в последнее время.

В этой характеристике правовой основой главным образом является Закон от 8 марта 1990 года о гминном самоуправлении², закон от 24 апреля 2003 года об общественно-полезной деятельности и волонтерстве³, а также данные и местные правовые документы конкретных городов.

Правовые основы выбранных форм общественной партиципации

Основной формой партиципации (общественного участия) в Польше в настоящее время в наибольшей степени можно считать общественные консультации. В соответствии с документом «Национальная городская политика» следует проводить консультации таким образом, чтобы они содержали не только представление жителям планов, но и давали им возможность высказать своё мнение по этому вопросу, анализировали возможность учёта их мнения и возможность изменения планов, а также информировали жителей об окончательном принятом решении⁴. Также на правительственном уровне, совместно с общественными партнерами, был разработан Кодекс общественных консультаций⁵. Кодекс предлагает государственной администрации использовать семь принципов консультаций. Это:

– добрая вера – вера в добрые намерения сторон, когда обе стороны демонстрируют готовность слушать и понимать друг друга;

¹ Данные из Главного Статистического управления, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-najwieksze-pod-wzgledem-liczby-ludnosci/>, 15.02.2016.

² Закон от 8 марта 1990 г. о гминном самоуправлении (полный текст: Официальный вестник., 2013г. пункт 594 с изменениями).

³ Закон от 24 апреля 2003 г. об общественно полезных организациях и волонтерате (Официальный вестник, 2003 г. № 96, пункт 873 с изменениями).

⁴ Национальная городская политика, Варшава 2015, с. 38.

⁵ Смотри – Семь принципов общественных консультаций, Министерство Администрации и Цифрирования, https://mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf, 30.05.2016.

– всеобщий характер – каждый из тех, кто заинтересован в консультациях должен знать о них и иметь возможность выразить своё мнение;

– прозрачность – информирование о целях, правилах, ходе и результате консультаций;

– отзывчивость – любому, кто сообщает свое мнение следует ответить;

– координация – четко указано кто, какая организация, ответственна за консультации;

– уважение к общим интересам – хотя участники консультаций могут представлять свои частные интересы, их общее решение должно быть принято с учетом общего блага;

– предсказуемость – понятные правила консультаций¹.

Что касается последнего пункта (предсказуемость, понятные правила консультаций), следует подчеркнуть, что в польском законодательстве, положения, касающиеся проведения консультаций с общественностью, несут весьма общий характер. Одним из оснований для их проведения являются правила, принятые в Законе от 8 марта 1990 года о гминном самоуправлении (гмина – основная польская единица местного самоуправления). В зависимости от проблемы, можно указать два вида консультаций: обязательные или факультативные (необязательные, дополнительные). В первом случае, консультации проводятся при изменении или установлении новых границ гмины, когда инициатива в этом вопросе принадлежит общественной администрации (например, совету гмины или соответствующему министру). В то время как дополнительные консультации организовываются по вопросам важным для самой гмины².

Следует подчеркнуть, что именно местные органы власти должны принять конкретные правила, касающиеся процесса консультаций. Одновременно с этим решением совета гмины (города) в данном случае не является обязательным. Это означает, что консультации могут проводиться без

¹ Смотри – Семь принципов общественных консультаций, Министерство Администрации и Цифрирования, https://mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf, 30.05.2016.

² Закон о гминном самоуправлении от 8 марта 1990 года (полный текст: Официальный вестник., 2013г. пункт. 594 с изменениями).

дополнительной юридической регуляции. Тем не менее, для наведения порядка и правильного хода консультаций, особенно в городах, следовало бы принять соответствующее местное законодательство. Нужно отметить, что во всех обследованных десяти крупнейших городах были приняты такие правила консультаций. Кроме того, в большинстве городов (Варшава, Краков, Вроцлав, Познань, Люблин, Катовице) применяются ещё и дополнительные правила, касающиеся способа принятия подробной процедуры консультаций с советом по общественно полезной деятельности¹ или с негосударственными организациями проектов местного законодательства в области уставной деятельности этих организаций. Принятие таких дополнительных правил имеет важное значение в связи большим числом таких организаций, действующих в крупнейших городах. Из данных касающихся развития третьего сектора (негосударственных организаций) в Польше следует, что одна третья часть этих организаций действует в крупных городах с населением более 200 тыс. человек, из которых 11% – находится в Варшаве².

Наблюдая масштабы и ход внедрения общественного (гражданского) бюджета³ в Польше, складывается впечатление, что это отдельная форма общественной партиципации. Тем не менее, для создания в местном самоуправлении общественных бюджетов не было никакой необходимости принимать какие-либо дополнительные общегосударственные законы. Одним из первых попыток создать такой бюджет имела место в городе Рыбник. В 2009 году неправительственная организация «Центр Развития Общественных Инициатив» (польск. Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych, CRIS), завершила

¹ Советы общественной полезной деятельности пользы могут существовать в каждой гмине, повете или воеводстве. Состоят из представителей неправительственных организаций и представителей самоуправления. Это консультационно-совещательные органы для муниципальных властей.

² Числа НГО в цифрах, <http://fakty.ngo.pl/liczba-ngo> от 05/30/2016; См. М. Сидор, консультации с общественностью в крупнейших городах Польши: правовые аспекты – практическое применение (в:) Участие общественности в местном самоуправлении, под ред. Б. Дольницки, Варшава 2014, стр. 893.

³ Гражданский бюджет является формой участия в жизни общества, состоящей в том, что жители путем голосования решают о выделении государственных средств, предназначенных для проектов, которые ранее сами предложили. Это многоэтапная форма, потому что жители на первом этапе проекта предлагают свои проекты, а затем комиссия, назначенная для проверки, оценивает их на предмет формального соответствия и проводится голосование. Реализуются те, которые получили наибольшее количество голосов. Кроме того, до голосования должны быть проведены обсуждения по сообщениям о проекте, так что люди сами убедились, которые общественные задачи являются наиболее важными. Автор использует термин гражданский бюджет, так как он был принят в большинстве городов. Тем не менее, более точным является партиципационный бюджет, поскольку он направлен на жителей, не обязательно являющихся гражданами Польши.

в двух районах города проект «Два полюса – разные концы города, разные граждане». Жители предлагали свои проекты и путём голосования решали, как потратить полученные средства в своём районе города¹.

Этот эксперимент не был тогда продолжен, т. к. городские власти только в 2013 г. решили ввести гражданский бюджет. В противоположность этому, первый город, который официально принят в эту форму участия в общественной жизни был Сопот. Городской совет 6 мая 2011 года принял резолюцию о введении партиципационного бюджета. Раньше всех, среди анализируемых городов, такой бюджет ввели Лодзь и Познань.

Следует отметить, что гражданский бюджет не имеет обязывающей силы, так как его правовой основой являются общегосударственные общие положения об общественных консультациях. Органы местного самоуправления могут (но не обязаны), путём принятия соответствующей резолюции, решить о принятии этой формы участия жителей в общественной жизни. Право самим жителям решать о том, как расходовать часть бюджета (как правило, это не более 1% от общего бюджета), следует из финансовой независимости местного самоуправления². Таким образом, одна из фундаментальных основ для внедрения гражданского бюджета – это положения Конституции Польши, которая гарантирует финансовую независимость органов местного самоуправления (ст. 165, 167, 168). Именно поэтому местное правительство может дать жителям возможность решать вопрос о том, на что предназначить часть своих финансовых средств.

Хотя гражданский бюджет проводится в форме консультаций, он рассматривается как социальный контракт, который должен соблюдаться местным самоуправлением. По мнению д-ра Казимира Бандаевского (польск. Kazimierz Bandarzewski): «Да заключенные соглашения являются недействительными и не обязательным к исполнению для обеих сторон. Даже если бы дошло до заключения такого «социального контракта», то члены

¹ М. Сидор. Партиципационный бюджет – опыт крупнейших польских городов (в:) Города – социальные аспекты функционирования, под ред К. Куц - Чайковска, М. Сидор, Люблин 2014, стр. 40 – 42.

² Д. Крашевский, К. Мойковский. Гражданский бюджет в Польше, Варшава 2014, стр. 5 – 6.

совета, не соблюдающие его положений, не понесут за это никакой ответственности. Заключение такого соглашения будет иметь смысл, только если члены совета за его нарушение, например за отсутствие содействия предложениям жителей, касающихся введения в повестку дня заседаний совета гмины бюджетных предложений в соответствии с таким договором, будут нести ответственность»¹. Поэтому жители не имеют правовых средств, чтобы заставить местные органы самоуправления выполнять свои решения. Тем не менее, у них есть политические возможности смены такого самоуправления. Эти возможности имеют форму референдума или выборов².

Менее популярной, чем гражданский бюджет, формой активизации общественной деятельности граждан является местная или локальная инициатива (польск. Инициатыва локальна «Inicjatywa lokalna»). Одновременно эта форма имеет «более мощную» правовую основу. Она была введена в польское законодательство в 2010 году на основании поправки к Закону от 24 апреля 2003 года. Жители, которые считают, что на их территории необходима какая-то конкретная инвестиция или действие, могут непосредственно или через неправительственные организации обращаться к исполнительному органу местного самоуправления для выполнения этой задачи. Каталог общественных задач, выполняемых в виде инициативы, исчерпывающе определен. Следует заметить, что он достаточно широк: от строительства, расширения или реконструкции дорог до благотворительности и организаций, занимающихся волонтерством. Жители заявляют о своем участии в решении этой задачи, а местные органы самоуправления предоставляют заявителю поддержку в натуральной форме или в форме организационной деятельности, но не в финансировании. На практике же часто бывает так, что жители просто участвуют в расходах, например по строительству дороги, а оставшуюся часть денег по проекту даёт муниципалитет.

¹ Д. Крашевский, К. Мойковский, Гражданский бюджет в Польше, Варшава 2014, стр. 8.

² Там же.

Выбранные формы партиципации в крупнейших польских городах на практике

Чаще всего в проанализированных десяти крупнейших польских городах, городскими властями используются такая форма общественной партиципации, как общественные консультации. Одним из проявлений этого являются принятые ими нормативные акты, а также поиск новых, интересных форм поощрения жителей за участие в общественной жизни, например за счет использования совещательного опроса (англ. Deliberative poll) в Познани или образовательные игры, касающейся консультаций «Разыграй город» в Варшаве¹. Это согласуется с руководящими принципами национальной городской политики, в которых подчеркивается, что необходимо использовать инспирирующие мероприятия, чтобы привлечь жителей к тому, чтобы они представили себе возможные изменения и предложили свои замечания и идеи².

В последние годы одной из наиболее популярных форм активизации граждан является гражданский бюджет. Его популярность объясняется несколькими причинами:

Во-первых, уже несколько лет в Польше можно заметить все большее значение формальных или неформальных городских движений, чья цель заключается в активизации граждан, увеличение их влияние на решения, принимаемые местными органами власти, а также контроле за осуществлением политики, основанной на уважении воли и потребностей жителей, в том числе и в принятие решения о распределении бюджета. В изученных городах, например это такие, как люблинский Фонд Свободы, «Право на город» из Познани, Катовицкая организация «Улучши себе город» или неофициальная Гданьская инициатива «wrzeszcz.info»³ (польск. «wrzeszcz» означает – кричи или ори).

Во-вторых, внедрение механизма гражданского бюджета лежит в интересах развития самого города, поскольку отвечает потребностям и идеям

¹ См: М. Сидор, Общественные консультации в крупнейших городах Польши: правовые аспекты – практическое применение (в:) *Общественная партиципация в местном самоуправлении*, под ред. Б. Дольницкий, Варшава 2014.

² Национальная городская политика, Варшава 2015, с. 38.

³ Д. Крашевский, К. Мойковский, Гражданский бюджет в Польше, Варшава 2014, стр. 6; Фонд Свободы: fundacjawolnosci.org/, 05/30/2016.

жителей, объединяет их вокруг общей цели, просвещает по вопросам, имеющим важное для города значение.

В-третьих, тема гражданского бюджета вызывает повышенный интерес средств массовой информации, и это увеличивает популярность этой формы партиципации.

В-четвертых, в ноябре 2014 г. были проведены выборы в местные органы самоуправления. Во многих случаях местные власти использовали гражданский бюджет как главный козырь (в выборах), позволяющий, слушая жителей, убедить их в открытости местных властей по отношению к гражданскому диалогу¹.

Таблица 1.

Год введения гражданского бюджета в крупнейших польских городах, а также % явки избирателей в голосовании в 2015 году².

Город	Введение	Участие в голосовании в 2015 года на гражданский бюджет 2016 года
Варшава	2015	172 395 голосов
Краков	2014	7,5%
Лодзь	2013*	135 000 человек
Вроцлав	2013	168 000 человек
Познань	2012	73136 человек
Гданьск	2014	9%
Щецин	2015	34 990 человек
Быдгощ	2014	22 000 человек
Люблин	2015	68 000 человек
Катовице	2015	6,77%

Как указано в таблице 1, год введения гражданского бюджета в большинстве городов был годом проведения местных выборов – 2014 год или следующий. Интересно, что большинство из правителей этих городов (за исключением Познани и Катовиц, где бывший мэр города не добивался переизбрания) было переизбрано на второй срок. Введение общественного бюджета не является фактором, обеспечивающим победу, но могло

¹ Д. Крашевский, К. Мойковский, Гражданский бюджет в Польше, Варшава 2014, стр. 5; Фонд Свободы: fundacja wolnosc.org/, 05/30/2016

² Работа по принятию гражданского бюджета началась в Лодзи уже в 2012 году, а первое голосование было проведено в 2013 г. См. <http://www.uml.lodz.pl/get.php?id=6381>, 30/05/2016.

способствовать улучшению образа мэра и показать его как человека открытого на сотрудничество с обществом и на гражданский диалог.

В таблице 1 показано также, сколько (как много жителей) участвуют в этом виде партиципации. Определение явки избирателей это сложное задание. Это можно показать на примере Кракова, во втором издании гражданского бюджета, т.е. 2015 издание Отдано в общей сложности 50061 голосов, из которых через интернет – 37 034 голоса, в бумажной форме 13 027 голосов (действительных голосов было отдано 48 462, недействительных 1 599). Избирательным правом обладали люди старше 16 лет, живущие в Кракове. Жители при регистрации на интернет-платформе или на бланке голосования (голосование не было тайным) свидетельствовали, что являются жителями города Кракова. Таким образом, на голосование могут быть также предоставлены голоса физических лиц, не проживающих в городе. Поэтому, так как неизвестно точное число лиц, имеющих право на участие в голосовании, в участии бюджета указать точный % участия не представляется возможным. Для целей расчета % участия было принято, согласно с данными статистического управления 2014 года, что число жителей Кракова в возрасте старше 16 лет было 654 925 чел. Следует также принять во внимание число недействительных голосов, когда некоторые люди голосовали дважды, то есть как на странице веб-сайта так и на печатном бланке. Принимая во внимание, что часть недействительных бюллетеней была сложена в два раза одними и теми же людьми, можно оценить, что явка в Кракове составила 7,5%¹.

Трудность уточнения % участия также связано с тем, что понятие жителя здесь трактуется широко и не зависит от места жительства в данном городе или гражданства. В исследуемых городах Познань как первая ввела возможность голосования для студентов, которые имели студенческие билеты познаньских вузов. Кроме того, как указано в таблице 1, трудность в определении явки также в том, что один гражданин может голосовать несколько раз. Например, в

¹ Письменная информация получена из департамента по общественным вопросам муниципального Центра поддержки социальных инициатив, Управления города Кракова, июнь 2016 года.

Люблине в 2015 году на голосовании человек, который во время голосования имел 16 лет, мог сделать выбор не более одного малого и одного большого проекта (тип проекта зависит от его стоимости), то есть каждый имел 2 голоса. В Варшаве в 2015 году могут голосовать каждый гражданин, независимо от возраста, но только в одном районе с возможностью отдания 5 голосов¹.

Несмотря на трудности в определении точного % участия, следует отметить, что она не слишком высока. В Кракове, Гданьске и Катовицах не превышала 10%, в Люблине может быть оценена примерно на 20%, а во Вроцлаве на около 26% (с учетом количества прописанных жителей к числу голосующих). Это показывает, что, несмотря на большую рекламу проекта, а также возможность голосования через Интернет, активность жителей вовсе не является удовлетворительной.

Возникает вопрос, какая из форм общественной активности настолько интересна, чтобы на самом деле привлечь жителей. Эта форма должна была быть местной инициативой. Интересно, что в Быдгоще в 2012 году был введен смешанный механизм, то есть присоединивший к гражданскому бюджету местную общественную инициативу. В его рамках существовали две городские программы. Первая программа 25/75 заключалась в том, что жители, подающие инвестиционные предложения, в то же время берут на себя обязательства финансировать 25% от оценочной стоимости этих инвестиций. Вторая программа 5/6 состояла в переводе средств для проекта из городского бюджета на инвестицию, предложенную несколькими городскими районными советами. Необходимо было сотрудничество 6 городских районов. Городской бюджет оплачивал все расходы таких инвестиций. В настоящее время программа 5/6 считается, как гражданский бюджет, а проекты использования средств могут предлагать жители, затем обсуждаются с отдельными районными советами. Следующим шагом является проверка проектов со стороны специально собранной для этого комиссии и голосование населения².

¹ Твой бюджет, Город Столичный Варшава, <http://twojbudzet.um.warszawa.pl/grupa-menu-2/g-osowanie>, 30.05.2016.

² http://www.bydgoszcz.pl/inicjatywylokalne/binary/Regulamin_tcm74-206820.pdf, 30.05.2016.

Можно ли объединить местную инициативу и гражданский бюджет. Это, кажется, не до конца оправданным. Местная инициатива должна быть какой-то деятельностью, работой на благо местного сообщества, вдохновленной идеями и желаниями жителей («инициатива снизу вверх»). Кроме того, это законодательно урегулированная форма общественного участия, которая дает возможность реализации конкретных задач. С другой стороны, гражданский бюджет во многом зависит от доброй воли местных властей, а также для обеспечения того, чтобы он возник, городской совет должен принять резолюцию и правила, применяемые в этом бюджете. Кроме того, по сравнению с местной/локальной инициативой, эта форма разделена на несколько этапов и растянута во времени. Рекомендуется, чтобы перед голосованием по отдельным проектам гражданского бюджета, были проведены обсуждения. Должен возникать своеобразный гражданский диалог, где жители убеждаются в преимуществах предложенных идей. Гражданская (также используются определения местная, локальная, общественная) инициатива часто является одноразовым событием, действие, которое может объединять жителей в ходе совместных действий.

Как уже упоминалось ранее, местная инициатива была успешной, и на основе прозрачных критериев, городской совет должен принять соответствующие правила и регламенты. Таблица 2 показывает, что не все города приняли соответствующие документы. Согласно информации, полученной в городском управлении города Щецин, сейчас ведутся консультации по принятию соответствующих нормативных актов. Раньше всего местная инициатива введена во Вроцлаве, в том же году, когда принято новое чтение Закона об общественно-полезной деятельности и волонтерате. Законодатель, введя в 2010 году местную инициативу, рекомендовал принятие на местном уровне детальных правил, но не установил конкретного срока, поэтому города принимали правила в разное время. Интересно, что в Гданьске уже в 2007 году введено другое решение, называемое локальной инвестиционной инициативой, ещё перед тем как принимались законы в

общегосударственном уровне. Местная инициатива в Гданьске основывается на инициации субъектами, действующими на его территории, инвестиций, входящих в круг задач города. Они реализуются совместно с местным муниципалитетом. Этими субъектами могут быть: физические или юридические лица, общественные организации, а также предприниматели¹.

Таблица 2.

Местная инициатива в крупнейших польских городах²

Город	Введение	Количество проектов, представленных и реализованных в 2014 или 2015 году.
Варшава	2013	30 проектов, в том числе 9 реализовано
Краков	2014	Нет инициатив
Лодзь	2012	15 проектов – 3 завершённых (2015)
Вроцлав	2010	17 завершено
Познань	2011	Подана информация о выделенных средствах, а не о количество проектов
Гданьск	2007	Местная Инвестиционная инициатива
Щецин	в рамках подготовки	в рамках подготовки
Быдгощ	2014	8 завершено
Люблин	2014	Нет данных
Катовице	2012	10 завершено, 16 не принято

Анализ использования местной инициативы в крупнейших польских городах показывает, что она не является особенно популярной формой участия в жизни общества (таблица 2). На такой плохой результат может влиять тот факт, что городские власти не осуществляют всех проектов. Например, в Лодзи представлено 15 заявок, в том числе две самими жителями, одна жилищным сообществом, а остальные неправительственными организациями. Три инициативы, которые были осуществлены касались: 1) создание календаря, рекламирующего город Лодзь подопечными Товарищества Родителей и Опекунов Больных с Синдромом Дауна, людьми с ограниченными интеллектуальными возможностями; 2) Фестиваль Балицкий в честь 100-й

¹ Резолюция № XVI / 252/07 городского совета от 28 июня 2007 года о местных инвестиционных инициатив города Гданьск. Резолюция № XI / 252/07 городского совета от 28 июня 2007 года о местных инвестиционных инициатив города Гданьск.

² Источник: собственное исследование, основанное на официальных сайтах муниципальных управлений.

годовщины присоединения села Балуты к Лодзи (сотрудничество со школой); и 3) экологический автомобиль Святого Николая (сотрудничество с детским садом). Следует отметить, что эти два совместно финансируемые проекта были реализованы совместно с организационными единицами города. Что касается других проектов: заявитель отозвал два и три не рассматривались из-за формальных причин. В случае ещё семи инициатив – заявители были проинформированы о возможности повторно подать заявление в начале 2016 г. из-за отсутствия возможности реализации предложения в 2015 году¹. Вероятной причиной является отсутствие средств в городском бюджете.

Анализируя подборку комплексных проектов в рамках местной инициативы, можно сказать, что важна не только воля и декларация жителей о желании сделать свой вклад для сообщества (вклад финансовый, в натуральной форме или своей работой). Часть заявок может быть отклонена из-за отсутствия информации о субъекте действия. Примером может служить проект, представленный в городской совет в г. Катовице группой общественников относительно действий по очистке реки Клодница и прилегающих к ней территорий, соединенный с семейным пикником. Это предложение было отклонено, так как написано в решении: «Департамент охраны окружающей среды города Катовице уже работает с группой добровольцев финансируя их акцию «Чистая Клодница» путем предоставления и вывоза контейнеров одновременно с утилизацией собранных отходов и предоставление перчаток и мешков во время акции. По мнению чиновников, двойное финансирование той же задачи является необоснованным, учитывая экономичное управление общественными средствами. К тому же, по их мнению, финансирование выступлений художников и аниматоров на семейном пикнике не находится в пределах общественной задачи под названием «Защита природного наследия, в том числе зеленых насаждений в городах»². Этот пример показывает, что местная инициатива является гораздо более сложной формой участия в жизни

¹ Информация о выполнении просьб о поддержке местной инициативы в 2015 году, www.uml.lodz.pl, 30.05.2015.

² Резюме предложений, представленных в рамках местной инициативы в 2014 году – предложения, в реализации которых отказано, www.katowice.eu, 30.05.2016.

общества, чем гражданский бюджет. Недостаточно просто подать заявку, кроме этого от жителей требуется гораздо больше решимости для действий в пользу их сообщества.

Выводы

В документе «Национальная Городская Политика» указано, что одной из основных целей местного самоуправления должно быть строительство городов, открытый для диалога, в котором каждый гражданин чувствует, что его голос услышан. Общественная партиципация в качестве метода управления городским хозяйством и способа действия для его систематического развития должны быть отражены в муниципальной политике¹.

Кажется, что в проанализированных десяти крупнейших польских городах, эти постулаты учтены, и некоторые формы социального участия являются постоянным элементом городского ландшафта, как хотя бы общественные консультации и применяемый с недавних пор гражданский бюджет. Последняя форма дала жителям возможность не только представить свои собственные идеи для развития города, но и позволила провести голосование на конкретные проекты через Интернет, что в Польше до сих пор не использовались. Следует также отметить, что в этой форме участие в жизни общества поощрялось у большинства людей, живущих на данной территории. Термин житель трактуется здесь фактически очень широко, не исключая людей без документов о прописке, но постоянно вписанных в функционировании города, например студентов.

Несмотря на большую открытость со стороны местных органов власти, участие граждан, даже по вопросу о голосовании в гражданском бюджете не является удовлетворительным. Следует отметить, что поляки, как правило, не очень активны в общественной жизни. Явка избирателей на местных выборах, то есть тех, что ближе всего к гражданам, с 1990 года никогда не превышала порог 50%. Не удивительно поэтому, что современные формы локальной демократии не так популярны и довольно редко используется жителями.

¹ Национальная городская политика, Варшава 2015, стр. 32.

Следует также отметить, что в статье описаны только некоторые формы общественной партиципации. В местном самоуправлении есть и другие, такие как, например местная законодательная инициатива, публичное слушание или создание различных консультативных советов и комиссий, служащих для выражения мнений и выработки советов. Инструментов такого вида для усиления местной демократии есть много. Вопрос заключается в том, есть ли взаимное желание строить и управлять городом, то есть со стороны жителей и со стороны местных органов самоуправления. Кажется, что в городах, которые были проанализированы, этот тип гражданского диалога существует, но является ли это эффективным и долгосрочным процесс, в котором все учатся использовать его или только мода на бытие наиболее «партиципационным» городом – покажет время. Если нужно укреплять местную, локальную демократию, то это не может быть деятельностью для вида, это должно быть реальное и постоянное сотрудничество между жителями и органами самоуправления.

Список источников:

1. Данные из Главного Статистического управления. Электронный ресурс: <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-najwieksze-pod-wzgledem-liczby-ludnosci/> (Дата обращения: 15.02.2016).
2. Закон от 8 марта 1990 г. о гминном самоуправлении (полный текст: Официальный вестник., 2013г. пункт 594 с изменениями).
3. Закон от 24 апреля 2003 г. о общественно полезных организациях и волонтерате (Официальный вестник., 2003г. №96, пункт 873 с изменениями).
4. Информация о выполнении просьб о поддержке местной инициативы в 2015 году. Электронный ресурс: www.uml.lodz.pl (Дата обращения: 30.05.2015).
5. Конституция Польши от 2 апреля 1997 года (Официальный вестник. 1997, № 78, пункт 483).
6. Крашевский Д., Мойковский К.. Гражданский бюджет в Польше, Варшава 2014.
7. Национальная городская политика, Варшава 2015, с. 38.
8. Резолюция № XVI / 252/07 городского совета от 28 июня 2007 года о местных инвестиционных инициатив города Гданьск.
9. Резолюция № XI / 252/07 городского совета от 28 июня 2007 года о местных инвестиционных инициатив города Гданьск.
10. Резюме предложений, представленных в рамках местной инициативы в 2014 году – предложения, в реализации которых отказано. Электронный ресурс: www.katowice.eu (Дата обращения: 30.05.2016).
11. Сидор М.. Консультации с общественностью в крупнейших городах Польши: правовые аспекты – практическое применение. // Участие общественности в местном самоуправлении, под ред Б. Дольнишки, Варшава 2014.

12. Сидор М. Партиципационный бюджет – опыт крупнейших польских городов // Города – социальные аспекты функционирования, под ред. К. Куц-Чайковска, М. Сидор, Люблин 2014.

13. Смотри – Семь принципов общественных консультаций, Министерство Администрации и Цифрирования. Электронный ресурс: https://mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf (Дата обращения: 30.05.2016).

14. Твой бюджет, Город Столичный Варшава. Электронный ресурс: <http://twojbudzet.um.warszawa.pl/grupa-menu-2/g-osowanie> (Дата обращения: 30.05.2016).

15. Электронный ресурс: <http://www.uml.lodz.pl/get.php?id=6381> (Дата обращения: 30.05.2016).

16. Электронный ресурс: http://www.bydgoszcz.pl/inicjatywylokalne/binary/Regulamin_tcm74-206820.pdf (Дата обращения: 30.05.2016).

ГМИННЫЙ (МЕСТНЫЙ) УРОВЕНЬ В ПОЛЬШЕ – ФОРМИРОВАНИЕ ПОЗИЦИИ ПРАВОВОЙ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ И ЕЁ ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ¹

Василь Ю., Сидор М., Куц-Чайковска К.

EXECUTIVE BODY COMMUNE LEVEL IN POLAND – FORMATION OF THE POSITION OF LEGAL AND POLITICAL SYSTEMS AND OPERATIONS

Vasil J., Sidor M., Kutz-Chaikovska K.

Аннотация: Польша имеет трёхуровневое местное самоуправление, в котором основной единицей территориального деления является гмина, повят – на втором уровне разделения и на третьем — воеводство. На гминном уровне в 1990–2002 годах исполнительным органом в форме коллегиального совета во главе с войтом, бурмистром или президентом, а также местном законодательно-контрольным органом был совет гмины. Правление, избираемое и освобождаемое советом было – как утверждается – слишком сильно зависимо от совета. По этой причине в 2002 г. принято юридическое решение, согласно которому на гминном уровне в прямых всеобщих выборах выбирается исполнительный орган, в зависимости от вида гмин: в сельской — войт, в городских или сельско-городских – бурмистр, а также в городах с правами повята – президент города. Реформа укрепила исполнительную власть в городе, но и привела к возможности возникновения политической ситуации, когда исполнительная власть представляет собой иное политическое течение, чем большая часть совета. Такого рода явление происходит примерно в половине муниципалитетов в Польше, иногда значительно затрудняя деятельность войта, бурмистра, президента города.

Ключевые слова: местное сообщество, муниципальная демократия, субъекты муниципальной демократии, местное самоуправление, политическое участие.

Abstract: Poland has a three-level local self-government in which the basic unit of territorial division of a commune, county – at the second level of division and the third – the province. In communes level in 1990-2002, the executive body in the form of a collegial council

¹ Научная работа была создана в рамках гранта НКС OPUS 6, TG5 коабитация на гминном уровне в Польше, контракт № UMO-2013/11/B/HS5/03537.

headed by vojt, bailiffs or the President, as well as local legislative and supervisory body of the owl was a commune. The Board, elected and dismissed by the Board was – allegedly – is too much dependent on the board. For this reason, in 2002, adopted a legal decision, according to which the level of communes in direct general elections selected executive body, depending on the type of communes: rural – to enter, in urban or rural-urban – bailiff, as well as the rights of cities county – the president of the city. The reform has strengthened the executive power in the city, but also led to the possibility of a political situation where the executive branch is a different political movement than most of the council. Such a phenomenon occurs in about half of the municipalities in Poland, sometimes significantly impeding the activity commune, steward, president of the city.

Keywords: the local community, municipal democracy, the democracy of the municipal entities, local government, political participation.

Вступление

Польша имеет трёхуровневую систему местного самоуправления с гминой¹ в качестве основной единицы территориального деления, а также повятом² и воеводством³. Возможность заново создать органы местного самоуправления появилась в 1989 году одновременно с падением коммунизма. Реформа органов местного самоуправления введена Законом «О местном самоуправлении» от 8 марта 1990 года и считается наиболее успешной реформой периода Третьей Польской Республики. Это вовсе не означает, что введённые в результате её проведения системные решения идеальны и не перетерпели с течением времени изменений. Наиболее важное изменение касается исполнительного органа как с точки зрения форм функционирования, так и способа его создания. В 1990–2002 годах в гминах действовали коллегиальные исполнительные органы во главе с войтом, бурмистром, президентом города, выбранные путем непрямого голосования контрольно-законодательным органом, то есть советом гмины или города. Такое решение теоретически позволяло бы сбалансировать эти два

¹ Уровень гмин местного самоуправления существует с 1990 года, то есть с момента реституции института самоуправления после периода социализма в Польше. Польша разделена на 2,5 тыс. гмин, их число незначительно меняется.

² Уровень повятового самоуправления был введен в 1998 году. Польша разделена на 380 повятов, в том числе 314 земских и 66 городских. Земский повят в административном смысле – это город с управлением/резиденцией повята и его прилегающие сельские гмины с исполнительным органом – управлением повята во главе со старостой и контрольно-совещательным органом – советом повята. Второй тип округа, называемый городским – это город с правами повята. Административные границы города совпадают с границами повята. Органы власти повятов такие же, как в гминах, то есть исполнительный орган это единолично президент, а не как коллегиальное управления в земских повятах.

³ Воеводский уровень местного самоуправления был введён в 1998 году. Польша с тех пор разделена на 16 воеводств, в которых исполнительным органом является коллегиальный – воеводский совет во главе с маршалком, а законодательно-контрольным – сеймик воеводства.

органа. На практике в управлении доминировали советы, что затрудняло функционирование и имело негативные последствия для муниципалитетов. Поэтому было принято новое решение, основанное на прямых выборах монархического исполнительного органа (единоличного, единовластного), то есть войта, бурмистра, президента города. В результате этого изменения укрепились юридическая и политическая позиция исполнительного органа. Войт, бурмистр, президент города обладают широкими полномочиями и поддержкой местного общества, однако, в зависимости от баланса сил в совете муниципального образования не всегда в состоянии в полной мере использовать свою власть.

Основная цель этой статьи состоит в том, чтобы представить развитие правовой и конституционной позиции исполнительного органа и его функционирования в польских гминах после 1989 года. Таким образом, в статье рассматриваются следующие исследовательские вопросы: как формировалась правовая и политическая позиция исполнительного органа в Польше на гминном уровне? Какова процедура выбора исполнительного органа гмин? Какие полномочия предоставлены исполнительным органам гмин? Каким образом функционируют исполнительные органы гмин с особым учётом их отношений с советами после 2002 года?

В статье, для того, чтобы показать правовую и политическую позицию и компетенции исполнительного органа польской гмины, использован институционально-правовой метод. На основе данных, опубликованных Государственной Избирательной Комиссией показан масштаб концентрации локальной власти в руках исполнительного органа. В целях детального представления анализируемой проблемы использованы также результаты анкетирования и опросов, проведенных среди местных политических элит в отдельных польских гминах в рамках исследовательского гранта в период с октября 2015 года по июль 2016 года.

*Правовая и политическая позиция исполнительного органа –
исторический аспект*

В 1990 году законом «О местном самоуправлении» в Польше восстановлено гминное самоуправление. Это было первым шагом к введению трёхуровневого местного самоуправления, система которая исходит непосредственно из институциональных решений межвоенного периода¹. В самоуправляющейся гмине законодательно-контрольной властью был избранный в прямых выборах совет гмины, насчитывающий от 15 советников в муниципалитетах с численностью населения до 5 тысяч. Жителей, до 45 советников в муниципалитетах с численностью населения до 200 тыс. и по 5 советников на каждые новые 100 тысяч жителей, но не более 100 членов совета² в крупных городах. Исполнительный орган выбирался на не прямых выборах, был коллегиальным. Управление/Управа насчитывало от 4 до 7 человек во главе с войтом, бурмистром, президентом города³. Это решение также было принято, руководствуясь примером функционирования местного самоуправления в польской «Второй Республике». Следует отметить, что название председателя управления/совета зависело от типа муниципального образования. В основном, в сельской местности это был войт, смешанных сельско-городских и небольших городах – бурмистр, а в городах свыше 100 тысяч жителей президент города⁴.

Задачами управы были:

- Подготовка проектов резолюций.
- Указание, каким образом выполнять резолюции.
- Управление муниципальной собственностью.
- Исполнение бюджета.

¹ В межвоенном двадцатилетии планировалось введение трёхуровневого местного самоуправления. В этот период удалось его ввести на уровне гмин и повятов, но начало Второй Мировой Войны не дало завершить реформы местного самоуправления и ввести воеводства. В результате, во время польской «Второй Республики» функционировали только три местных воеводства, т.е. остаток с периода раздела государства: Силезское (Силезия), Поморское (Померания) и Познаньское. З. Буковский, Т. Енджеевский, П. Рончка. Устройство Территориального Самоуправления, Торунь 2013г, стр. 48.

² Закон о гминном самоуправлении от 8 марта 1990 года, Официальный Вестник 1990 год, № 16, пункт 95.

³ Там же.

⁴ В оставшейся части этой статьи для простоты будет использоваться только название «войт», которое каждый раз может означать также бурмистра или президента города.

– Прием на работу и увольнение руководителей муниципальных организационных подразделений.

– Выполнение задач, указанных государственной администрацией¹.

Изначально, то есть до изменения политического строя в Польше, гминный коллегиальный исполнительный орган избирался и отзывался муниципальным советом абсолютным большинством голосов. Функционирование вышеуказанного решения являлось проблематичным, поскольку исполнительная власть зависела от совета гмины, что приводило к частым изменениям управления. Затем отзыв управы совета проводил квалифицированным большинством в две трети состава. Это указывает на попытки укрепить политические позиции войта, бурмистра, президента города, которые не обязательно приносили желаемый эффект.

Принимая во внимание различные существующие в мире модели местного самоуправления, это был пример системы, где городской/гминный совет выбирает коллегиальный орган, имеющий исполнительные функции. Состав же управления, однако, по-прежнему зависит от решения большинства членов совета. Совет может в любое время выразить управлению недоверие².

Несмотря на указанные попытки укрепить управление, нестабильность исполнительной власти в представленной модели привела к осуществлению важной политической реформы на уровне гмин. В 2002 году законом о прямых выборах войта, бурмистра, президента города были введены прямые выборы исполнительного органа в муниципалитете, а также изменение руководящего совета с коллегиального на монократичный. Это означало введение президентской системы, основным признаком которой заключается в предоставлении существенных исполнительных полномочий, выбираемому в ходе всеобщих выборов исполнительному органу. Его деятельность не подлежит сильному контролю со стороны совета. Этот орган политически подотчётен только избирателям, которые в большинстве случаев имеют право отстранить его от власти на местном референдуме.

¹ Закон о гминном самоуправлении ...

² П. Жукевич, Политическое руководство. Теория и практика, Варшава 2011г., стр. 300, 301.

Компетенции исполнительного органа были расширены, наиболее важные из них это:

- назначение заместителей. Совет не имеет никакого влияния на решения в этой области;
- право в самостоятельно принимать решения такое же, как у совета;
- подготовка проекта постановления о бюджете и зонального плана территории (этими компетенциями обладает только исполнительная власть);
- исполнение бюджета и других резолюций;
- управление муниципальной собственностью;
- выдача административных решений в отдельных случаях, относящихся к решению задач, возложенных государственной администрацией;
- передача права на принятие решения другому лицу, например, его заместителю;
- указание лица, которого Совет назначает на должность казначея;
- управление работой муниципального управления;
- вейт является единственным органом, правомочным представлять общину;
- разработка плана действия в чрезвычайных ситуациях¹.

В результате этой реформы исполнительная власть в гмине, как единовластный орган, получила более сильный мандат, с законодательно приписанным ему широким кругом компетенций. Тем не менее, силы двух рассматриваемых органов находятся в равновесии, так как для реализации помыслов вейта требуется их принятие советом. В большинстве случаев требуется получение простого большинства. Кроме того, исполнительный орган каждый год оценивается по степени исполнения муниципального бюджета перед членами совета (отказ дачи так называемого абсолюториума является первым шагом в процедуре отзыва полномочий вейта)².

¹ Закон о гминном самоуправлении от 8 марта 1990 года, Официальный Вестник 2015 год, пункт 1515, 1890.

² З. Буковский, Т. Енджеевский, П. Рончка. Устройство Территориального Самоуправления, Торунь 2013 г., стр. 149.

*Назначение и освобождение от должности
исполнительного органа гмины*

Срок полномочий местных органов власти на всех уровнях местного самоуправления, как органов исполнительной власти, так и законодательно-контрольных органов длится четыре года. Право выдвижения кандидатов на пост войта принадлежит: избирательному комитету политической партии, избирательному комитету коалиции, избирательному комитету организации, избирательному комитету избирателей¹.

Выбор войта может происходить по различным сценариям, обусловленным количеством кандидатов. Если в муниципалитет было зарегистрировано два или более кандидатов на выборах на пост войта, то выигрывает тот, кто получает более 50% голосов. В муниципальных образованиях, где было зарегистрировано более двух кандидатов – ни один из них не получил необходимого большинства. Предусматривается, через две недели после первого голосования, второй тур выборов. Победителем считается тот, кто получит более высокую поддержку избирателей. Если количество голосов распределяется поровну, победителем считается тот, кто получил лучший результат в большем количестве районов голосования. Если и в этом случае ситуация не будет решена, войт выбирается жеребьёвкой².

Если в течение 30 дней перед голосованием не было предложено ни одного кандидата или выдвинут только один кандидат, муниципальная избирательная комиссия немедленно, путём размещения объявлений, вызывает к населению о выдвижении новых кандидатов. В этом случае срок выдвижения кандидатов продлевается на 5 дней с даты размещения объявления. Если, несмотря на все вышеперечисленные действия, не было зарегистрировано ни одного кандидата, то выбор войта осуществляет муниципальный совет абсолютным большинством голосов от уставного состава совета путем тайного голосования. Право выдвигать кандидатов имеют группы численностью не менее 1/3

¹ Закон от 5 января 2011 Избирательный кодекс, Официальный Вестник 2011 год, № 21, пункт 1043, 1044, 1045, 1923, 2281.

² Б. Долиньски. Территориальное самоуправление, Варшава 2012 г., стр. 81–83.

уставного состава совета, которые делают это в письменной форме. Если совет муниципалитета в течение двух месяцев не выбрал представителя исполнительной власти, лицо, представляющее исполнительный орган, назначает премьер-министр¹. Ситуация, в которой выдвинут только один кандидат на пост войта, не является редкостью. В отличие от этого, нет примеров муниципалитетов, в которых не было бы заинтересованных постом представителя исполнительной власти самоуправления, когда выбор должен сделать муниципальный совет².

Если зарегистрирован только один кандидат, жители на голосовании голосуют в пользу или против выставленной кандидатуры. В случае если единственный кандидат не получил более половины голосов, выбор войта осуществляет муниципальный совет абсолютным большинством голосов от уставного состава совета, путем тайного голосования, как и в предыдущем случае³. Такого рода ситуации возникают редко⁴. Интересно, что законодательно-контрольный орган может выбрать на пост войта человека, который в прямых выборах не получил необходимых 50% действительных голосов, то есть не имел достаточной поддержки со стороны местного населения.

Исполнительный орган, чтобы иметь возможность в полной мере использовать свои права и компетенции, должен приступить к созданию потенциала для управления муниципалитетом ещё перед выборами. Это положение вещей в принципе урегулировано законодательно в связи с тем, что право выдвигать кандидатов на пост войта имеют избирательные комитеты, которые зарегистрировали список кандидатов в члены совета, по крайней мере, в половине избирательных округов муниципалитета. В каждом из этих районов численность зарегистрированных комитетом кандидатов в члены совета не

¹ З. Буковский, Т. Енджеевский, П. Рончка, Устройство Территориального Самоуправления, Торунь 2013г, стр. 143.

² Установлено на основании: http://pkw.gov.pl/317_Wybory_samorzadowe_i_referenda_lokalne, (12.06.2016).

³ Б. Дольнишки. Территориальное самоуправление, Варшава 2012г., стр. 81-83.

⁴ В 2014 году описанная процедура была использована в гмине Сосновка, Люблинского Воеводства, http://www.dziennikwschodni.pl/biala-podlaska/byl-tylko-jeden-kandydat-na-wojta-a-i-tak-przebral-radni-wybrali-sami_n,141209936.html, (30.05.2016).

может быть меньше, чем число членов совета, избранных в округе¹. Например, в совете сельской гмины до 20 тысяч жителей есть 15 человек, то есть избирательный комитет войта должен иметь, по крайней мере, 8 кандидатов в члены совета, выставленных на выборы в 8 районах.

Выборы исполнительного органа муниципального образования в целом проводятся каждые четыре года. Тем не менее, в чрезвычайных ситуациях, например смерти войта или отзыва его полномочий на референдуме, внеочередные выборы проводятся раньше. В случае избрания войта это означает только то, что не представляется возможным, продемонстрировать поддержку местного сообщества путем регистрации избирательной комиссии с достаточным количеством людей, для осуществления функций членов совета. В этом случае для того, чтобы ввести своего кандидата избирательный комитет должен получить поддержку, включенных в список избирателей граждан. Количество необходимых подписей зависит от числа граждан, имеющих право голоса. В самых маленьких гминах, численностью населения до 5 тыс. человек, необходимо, по меньшей мере, 150 подписей, в самых больших, имеющих более чем 100 тысяч жителей, поддержать кандидатуру должны дать не менее 3 тысяч избирателей².

Войт имеет сильный мандат в связи с порядком его назначения и имеет широкие полномочия, но его поддержка избирателями может быть отозвана и полномочия аннулированы. Исполнительный орган может быть отозван только в том же порядке, в котором он был назначен, то есть на референдуме жителей. Процедура обжалования войта может инициироваться самими жителями, если по каким-то причинам, как политическим, так и другим они считают, что войт больше не должен выполнять своих обязанностей. Тем не менее, референдум с целью обжалования решений войта может также объявить муниципальный совет в результате отказа в удалении абсолюториума. По просьбе не менее чем 1/4 членов совета может быть начата процедура проведения референдума по

¹ Закон от 5 января 2011 Избирательный кодекс ...

² Там же.

так называемой «другой причине». В последнем случае, референдум является действительным, если в нем примут участие не менее 3/5 от числа участвующих в выборах отзываемого органа, то есть не менее 3/5 числа от явки избирателей с его выборов. Если референдум осуществляется по инициативе совета и жители проголосуют против отзыва нынешнего войта, то, согласно закону, должен быть распущен муниципальный совет. Описанное решение, с одной стороны, мотивирует поиск согласия совета и войта, даже в случае возникновения конфликта между этими органами. С другой стороны, оно обеспечивает усиление позиций войта, которого по сравнению с юридической ситуацией, существовавшей до 2002 года, очень трудно отозвать с поста¹.

Функционирование исполнительного органа

Введение прямых выборов исполнительного органа привело к возможности возникновения на муниципальном уровне явления политической кооптации. Этимологически термин кооптация означает сожительство или проживание (французский *habiter* – жить). Относительно к политической системе, можно принять, что кооптация – это проживание под одной крышей двух политических семей, то есть необходимость мирного сосуществования, принуждающая согласованные действия, несмотря на то, что они представляют противоборствующие политические лагеря и стремятся к реализации противоположных концепций местной политики и разных политических программ. Элементом описанного феномена является выход органов власти из сред, находящихся на противоположных полюсах политической сцены².

В современной литературе феномен кооптации описывается в основном на центральном уровне. Термин «кооптация» впервые был использован в 1983 в связи с описанием политической системы «Пятой Французской Республики»³. Эта ситуация означала сосуществование в рамках исполнительной власти

¹ М. Подглюдек. Правовое положение войта (бурмистра, президента города), а также старосты повята и маршалка воеводства, [в] Местное самоуправление в Польше, под ред. С. Михайловски, А. Павловска, Люблин 2004, стр. 51.

² К. Кучь-Чайковска, М. Сидор. Ю. Василь. The position of local leaders in Poland – the relationship between councilors and the mayor, [w:] Insourcing and/or outsourcing: How do they contribute to the public administration reform?, http://www.nispa.org/publications_other.php?pg=5, (05.06.2016).

³ В. Скушдло. Политическая система Пятой Республики в период коабитации (1986–1988), в: «Правовые исследования» [польск. «Studia Prawnicze»] с. 2–3., 1989, стр. 219.

элементов (правительства и президента) происходящих из противоположных политических лагерей.

Для исследования кооптации в гминных муниципалитетах использовалось определение администрации Х. Издебского и М. Кулешы, которые определили её как «совокупность организационных и исполнительных действий, мероприятий, предпринятых в целях реализации общественных интересов различными единицами, органами и учреждениями на основе резолюций и проводимых в определенных правом формах»¹. В этом смысле кооптация понимается как совместная реализация власти в административных органах местного самоуправления (то есть в пределах исполнительной власти на местном уровне) со стороны разных ветвей власти: исполнительной и законодательно-контрольной, происходящих из противоположных политических лагерей. С такой ситуацией нам приходится иметь дело, когда выбираемый жителями войт, бурмистр, президент города не пользуется поддержкой абсолютного большинства в совете, представляя противоположный политический лагерь. Здесь сотрудничество между органами власти: исполнительной и законодательно-контрольной имеет вынужденный характер. Явление кооптации на гминном уровне может быть проанализировано в различных вариантах. В первом кооптация является мирной, когда, несмотря на различия с точки зрения политического происхождения войта и большинства совета оба органа могут сотрудничать. Во втором случае возникают конфликты (войт не может в полной мере использовать свои полномочия), а иногда они могут даже привести к параличу функционирования органов местного самоуправления².

Как уже указывалось, функционирование исполнительного органа муниципального образования зависит от результатов выборов законодательно-контрольного органа. Согласно результатам исследований, проведенных в рамках исследовательского гранта, на муниципальном уровне можно выделить 3 вида ситуаций, существующих в общинах сразу после выборов. В первой из

¹ Х. Издебски и М. Кулеша. Общественная администрация общие вопросы, Варшава 1999, стр. 79.

² К. Кучь-Чайковска, М. Сидор. Ю. Василь. Op. cit., http://www.nispa.org/publications_other.php?pg=5, (05.06.2016).

них войт вводит в свой комитет более 50% членов совета (выигрывает выборы), и его способность управлять муниципалитетом получается автоматической. Во втором сценарии, избирательный комитет исполнительного органа вводит в совет менее 50% своих кандидатов, но ни один другой комитет также не достигает большего результата. Войт вынужден искать консенсуса и заручаться поддержкой большинства среди членов совета. В некоторых муниципалитетах удалось достичь соглашения, то есть существует явление мирной кооптации в большинстве, однако, начинаются конфликты, относящиеся к конкретным вопросам или даже возникает постоянный конфликт между властями. Последняя ситуация является наиболее проблематичной для войта, она относится к проигрышу его комитета на выборах в совет и победе другой группы, например поддерживающих прошлого войта. В этих муниципалитетах конфликтная кооптация происходит чаще всего. В крайних случаях это может привести к отзыву полномочий исполнительного органа до конца срока на местном референдуме.

Во многих муниципалитетах в Польше изменение исполнительной власти не происходит в течение нескольких сроков пребывания в должности и даже с момента политических преобразований в 1989 году¹. Войты, бурмистры и президенты этих организаций в настоящее время занимают свои позиции в течение длительного периода времени, так как имеют сильную поддержку местного сообщества. Тем не менее, у них не было бы возможности сохранить эту поддержку в течение многих лет, если бы не происходило получения автоматически после выборов политических способностей управлять муниципалитетом, то есть кандидаты их комитетов получают более половины мест в муниципальном совете. Кроме того, следует отметить, что некоторые из долголетних «властителей» муниципальных образований имеют черты характера, которые позволяют им при отсутствии политического большинства сразу после выборов, эффективно и быстро получить его в переговорах².

¹ Например, войты и бурмистры с 1990 года... Курув (войт), Янов Любельски (бурмистр), Пулавы (президент с 1994 года).

² М. Сидор, К. Кучь-Чайковска, Ю. Василь. Влияние избирательных решений, принятых в Избирательном кодексе на явления коабитации в гминах, «Политика и Общество» №3 (3) / 2015, стр. 152, 153.

В результате проведенных исследований, на основе данных, опубликованных Национальной Избирательной Комиссией на последних местных муниципальных выборах в Польше¹, которые состоялись в 2014 году, было установлено, что проблемы политического муниципального управления может коснуться почти 50% этих единиц (таблица 1).

Таблица 1.

Количество и доля гмин, в которых на выборах в 2014 году произошло явление кооптации²

Воеводство	Общее количество гмин	Количество гмин с кооптацией	Количество гмин с кооптацией в %	Количество гмин с кооптацией в % в стране
Дольношлёнское	169	85	50	49,5
Куявско-Поморское	144	66	46	
Люблинское	213	122	57	
Любуское	83	42	51	
Лодзское	177	90	51	
Малопольское	182	86	47	
Мазовецкое	314	128	41	
Опольское	71	36	51	
Подкарпатское	160	82	51	
Подляское	118	58	48	
Поморское	123	50	41	
Силезское	167	89	53	
Свентокшиское	102	53	50	
Варминско-Мазурское	116	62	53	
Великопольское	226	114	50	
Западно-поморское	114	59	52	

Самый маленький процент гмин, где есть явление кооптации, т.е. 41%, после 2014 года был зафиксирован в Мазовецком – 128 муниципалитетов из

¹ Это был первый этап исследований.

² М. Сидор, Ю. Василь, К. Кучь-Чайковска. Building political capacity in the management of a municipality in Poland, [w:] Spreading Standards, Building Capacities: European Administrative Space in Progress, http://www.nispa.org/publications_other.php?pg=5, (01.07.2016).

314 и Поморском – 50 из 123. В почти 60% гмин в указанных регионах способность управлять муниципалитетом произошла как бы автоматически в результате выборов. Обратная ситуация произошла в Люблинском воеводстве, где в 57% муниципальных образований, то есть в 122 из 213 муниципалитетов, исполнительная власть была вынуждена искать поддержки со стороны чужих избирательных комитетов. Одним из первых признаков проблем исполнительного органа во многих случаях явилось решение Совета, на одном из первых заседаний, установить вознаграждение войта на минимально возможном уровне¹. В крайних случаях, это означало, даже проблемами со строительством дорог, водопроводов, улучшения доступа для инвалидов, поиском инвесторов, и, прежде всего, получение ежегодного абсолютория по вопросу исполнения бюджета и угрозу начала процедуры отзыва полномочий инициацией местного референдума².

Исследование также показывает, что в некоторых гминах, где существовала угроза кооптации, получение большинства голосов в совете было не слишком сложным. Свидетельством этого является отсутствие изменений после выборов 2014 года на должностях войта, бурмистра, президента города так же, как и неизменность состава муниципальных советов. Политическая способность управлять гминой, полученная в предыдущем периоде осуществлялась и в следующем. Если бы, однако, эта способность управления была бы утрачена в период 2010–2014 годов, жители, страдающие от конфликта между исполнительным и законодательно-контрольным органом, в большинстве случаев, на следующих выборах проголосовали бы за войта. В результате произошла бы либо замена войта или изменение большинства членов совета. Это привело бы к повторению ситуации, но с другими людьми на рассматриваемых позициях³.

¹ Верхний и нижний уровень вознаграждения исполнительного органа был установлен законом, и определить его уровень является обязанностью муниципального совета.

² М. Сидор, Ю. Василь, К. Кучь-Чайковска. Building political capacity in the management of a municipality in Poland, [w:] Spreading Standards, Building Capacities: European Administrative Space in Progress, http://www.nispa.org/publications_other.php?pg=5, (01.07.2016)

³ Исследование, на основе данных PKW http://pkw.gov.pl/317_Wybory_samorzadowe_i_referenda_lokalne.

Источником конкретных примеров и мнений, использованных для этой статьи, было анкетное исследование и интервью, проведенные в рамках научного гранта по исследованию отношений между исполнительным и законодательно-контрольными органами. Анкетирование проводилось среди членов совета, а также войтов, бурмистров и президентов городов в шести воеводствах (тех, в которых был самый высокий процент муниципальных образований с исполнительным органом без поддержки большинства совета). Исследование (фаза II) было проведено в период с октября 2015 года по март 2016 года. Анкета содержала 27 вопросов, в том числе некоторые открытого типа. Из-за ограниченного объема статьи представлены только примеры из открытых вопросов. В тексте также используется информация, полученная в ходе интервью, проведенных в период с марта по июль 2016 года в гминах, отобранных на основе статистических данных (по результатам выборов данные, опубликованные Национальной избирательной комиссией), а также описанного выше анкетного исследования.

Для правильного функционирования сообщества необходимо взаимопонимание и сотрудничество между войтом и муниципальным советом. Для половины польских гмин после выборов 2014 года было необходимо построение отношений путем создания коалиционного управления. В крупных городах, где исполнительный орган не получил большинства в совете, автоматически после выборов шло заключение официальных соглашений о коалиции, а иногда даже до выборов¹. Такого рода действия были возможны по причине деятельности, особенно на уровне крупных городов, политических партий. Обычно «козырем» в переговорах были конкретные должности, например, председателя совета в Люблине², вице-председателя совета в Ольштыне³.

Чем меньше муниципалитет, тем меньше влияние политических партий и, таким образом, исполнительная власть представляла избирательные комитеты

¹ Такая ситуация наступила в г.Пулавы — результаты анкетирования.

² Его получил председатель клуба, который вступил в коалицию с группой президента. Протокол сессии городского совета от 28 ноября 2014 года.

³ Процесс создания коалиции была очень долгий и продолжался два месяца. Интервью №1. Ольштын.

жителей, а не политические партии. Чаше, также, по мнению опрошенных, использовались менее формальные виды коалиций необходимых для спокойного управления гминой. К ним относятся индивидуальные беседы с членами совета, которые велись дома, влияние на членов совета через их родителей с учётом их старого знакомства и объяснение членам совета, что если они не поддержат политику исполнительного органа, то их работа будет бесплодной. В крайних и редких случаях, респонденты указали пути получения политической поддержки, которые были основаны на обещании различных преимуществ, например, обещание построить дороги в месте жительства члена совета, или даже работы в офисе для семей членов совета. В некоторых муниципалитетах доходило даже, согласно информации респондентов, до запугивания и шантажа членов совета¹.

Формально, в самоуправляющейся гмине есть два органа: исполнительный и законодательно-контрольный. Тем не менее, войт в своей работе ценит поддержку конкретных лиц не входящих в местные власти, особенно если в муниципальном совете есть сильная оппозиция. На основании результатов анкетирования и информации, полученной в ходе интервью, можно указать на следующие подобные группы: жители сосредоточенные вокруг конкретных проблем, например строительства очистной станции, работники муниципальных органов и предприятий², местные предприниматели³, местных негосударственных организаций, в том числе в сельских гминах добровольные пожарные дружины⁴, священники и католические ксёндзы⁵, повятовые власти⁶. Важно также то, что одни и те же группы местного сообщества могут помешать войту выполнять установленные законом обязанности, неформально влияя на совет они могут вести к возникновению конфликтной кооптации во время их пребывания в должности или привести к местному референдуму по вопросу отставки исполнительного органа⁷.

¹ Результаты анкетирования.

² Наблюдение во время интервью: войт одного из гмин, являющейся примером конфликтной коабитации, в связи с тем, что не доверяет сотрудникам, много времени тратит на чтение каждого документа перед его подписанием. Интервью № 2 Савин.

³ Являются важной группой независимо от величины гмины.

⁴ Важны, особенно во время избирательной кампании. Интервью № 3 Коверсы.

⁵ Особенно в сельских общинах, могут оказывать влияние на местную политику. результаты анкетирования.

⁶ Там же.

⁷ Пример гмины Яновец над Вислой.

Выводы

После 1990 года на гминном уровне были внесены изменения, введена парламентская система, в которой городской или гминный совет выбирал коллегиальный орган, имеющий исполнительные функции. Состав его, однако, по-прежнему зависит от решения большинства членов совета гмины. Из-за чрезмерной зависимости управления гмины от её совета и частый отзыв исполнительного органа в 2002 году были внесены значительные изменения. Коллегиальный орган управления был заменен единоличным органом, выбираемым в ходе прямых выборов, имеющим широкий спектр компетенции.

Полное использование прав тесно связано с результатами выборов в муниципальный совет. В 50% гмин после выборов 2014 года имело место явление кооптации, в том числе в 13% случаев это была конфликтная кооптация¹. Однако, оба муниципальных органа должны сотрудничать. По этой причине, войты, бурмистры, президенты городов предпринимают меры для того, чтобы создать политическую возможность управлять своей гминой. В местной политике, несмотря на то, что они реже работают, используются те же инструменты, как и на центральном уровне. Это построение коалиций, подписание соответствующих соглашений и менее формальные разговоры с отдельными членами совета. Исполнительный орган также вынужден делиться властью, что хорошо заметно в крупных городах, где позиции вице-президентов получают люди из других избирательных комитетов. Своего рода дополнением «местной системы власти» являются местные субъекты, такие как неправительственные организации, местные предприниматели и даже священники.

В польской гмине, в правовой и политической системе, положение исполнительного органа следует оценить как сильное. Но на практике, его работа полностью зависит от множества факторов, кратко описанных в этой статье.

¹ М. Сидор, К. Кучь-Чайковска, Ю. Василь. Влияние избирательных решений, принятых в Избирательном кодексе на явления кооптации в гминах, "Политика и Общество" №3 (3) / 2015, стр. 157.

Список источников:

1. Буковский З., Енджеевский Т., Рончка П. Устройство Территориального Самоуправления. Торунь: 2013.
2. Дольники Б. Территориальное самоуправление. Варшава: 2012.
3. Жукевич П. Политическое руководство. Теория и практика, Варшава: 2011.
4. Закон о гминном самоуправлении от 8 марта 1990 года. Официальный Вестник 1990 год, № 16, пункт 95.
5. Закон от 5 января 2011 Избирательный кодекс, Официальный Вестник 2011 год, № 21.
6. Издебски Х., Кулеша М. Общественная администрация общие вопросы. Варшава: 1999.
7. Кучь-Чайковска К., Сидор М., Василь Ю. The position of local leaders in Poland – the relationship between councilors and the mayor, [w:] Insourcing and/or outsourcing: How do they contribute to the public administration reform? Электронный ресурс: http://www.nispa.org/publications_other.php?pg=5, (Дата обращения: 05.06.2016).
8. Подгрудек. Правовое положение войта (бурмистра, президента города), а также старосты повята и маршалка воеводства / Местное самоуправление в Польше, под ред. С. Михайловски, А. Павловска. Люблин: 2004.
9. Сидор М., Кучь-Чайковска К., Василь Ю. Влияние избирательных решений, принятых в Избирательном кодексе на явлении кооптации в гминах // "Политика и Общество" №3 (3). 2015.
10. Сидор М., Василь Ю, Кучь-Чайковска К. Building political capacity in the management of a municipality in Poland, [w:] Spreading Standards, Building Capacities: European Administrative Space in Progress. Электронный ресурс: http://www.nispa.org/publications_other.php?pg=5, (Дата обращения: 01.07.2016).
11. Скшыдло В. Политическая система Пятой Республики в период кооптации (1986–1988), // Правовые исследования [польск. «Studia Prawnicze»], 1989.
12. Электронный ресурс: <http://www.dziennikwschodni.pl/biala-podlaska/byl-tylko-jeden-kandydat-na-wojta-a-i-tak-przegral-radni-wybrali-sami,n,141209936.html> (Дата обращения: 30.05.2016)
13. Электронный ресурс: http://pkw.gov.pl/317_Wybory_samorzadowe_i_referenda_lokalne, (Дата обращения: 12.06.2016)

ЛИДЕРСТВО В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Шаяхметов А. М.

LEADERSHIP IN MUNICIPAL MANAGEMENT

Shayakhmetov A.

Аннотация: В статье раскрываются некоторые аспекты политического лидерства в муниципальном управлении. Автором рассматриваются различные подходы к типологии лидерства, определяется набор необходимых компетенций эффективного руководителя. Особое внимание уделяется влиянию различных факторов на развитие тех или иных лидерских компетенций.

Ключевые слова: политическое лидерство, местное самоуправление, муниципальная власть, муниципальный лидер, муниципальный руководитель, муниципальная среда, муниципальная демократия, стили и модели политического лидерства, компетенции руководителя.

Abstract: This article deals with some aspects of the political leadership in municipal management. The author discusses various approaches to leadership typology, defined a set of necessary competencies of an effective manager. Particular attention is paid to the influence of various factors on the development of those or other leadership competencies.

Keywords: political leadership, local government, municipal authorities, municipal leaders, municipal environment, municipal democracy, political leadership styles and models, manager's competences.

Последнее десятилетие XX века ознаменовалось прекращением многолетней традиции доминирования государства в реализации местной политики. Право решения вопросов местного значения начало передаваться на уровень самоуправления. В рамках этого процесса начинается институционализация муниципального управления. Вместе с тем, не предусматривалось создание переходного периода, позволяющего совершить плавный и последовательный транзит от одной формы организации власти к принципиально другой. В связи с этим, портрет муниципального лидера был лишь формально адаптирован под новые условия и задачи. Результатом стало утверждение на обновлённых должностях городских и сельских руководителей прежних председателей городских исполнительных комитетов, колхозов и совхозов – наследников советской партийной номенклатуры с прежней управленческой традицией.

В последние годы разворачивается дискуссия о сущности политического лидерства в местном самоуправлении и наиболее оптимальных моделях для российских муниципалитетов. Сильные традиции патернализма и патриархальности в политической культуре российского общества отводят важную роль руководителю муниципального образования, определяют его как драйвера ключевых процессов на местном уровне. К тому же, стиль политического лидерства играет важную роль во взаимоотношениях руководителя со своими подчинёнными, что оказывает прямое влияние на эффективность проводимой политики на местах. Нынешний период сочетает в себе черты прежней системы, а также идеи и тенденции нового времени. Это определяет противоречивость предъявляемых к муниципальному лидеру требований. С одной стороны, общество нуждается в сильном, харизматичном

и ответственным лидере с авторитарными нотками в управлении, способном решать различные сложные ситуации и справляться с комплексом требований, предъявляемых окружающей средой. С другой стороны, муниципальной среде необходим трансформационный лидер, распределяющий ресурсы, привлекающий инвестиции, создающий благоприятную рабочую среду. Таким образом, общественность формирует запрос на симбиоз традиционного бюрократа-администратора и дальновидного профессионального менеджера. Сочетание административных и политических функций в условиях постоянно изменяющейся среды требует от руководителя разносторонней подготовки. Сильный руководитель необходим для оперативного решения проблем в разветвлённых коммуникационных сетях.

Под лидером (англ. «leader» – руководитель, ведущий») понимается лицо, берущее на себя ответственность за руководство группой. В отечественном направлении исследования политического лидерства принято разделять понятия «лидер» и «руководитель». С лидером чаще связывают харизматическое влияние на последователей, а с руководителем – институционализированную роль в управленческой иерархии, принятие решений и логику внутренних коммуникаций. Лидерские качества не являются обязательным атрибутом руководителя. Однако, несмотря на данное обстоятельство, любой руководитель, так или иначе вынужден исполнять функции лидера, с целью обладания должным авторитетом в кругу подчинённых. Лидерство – это постоянный процесс, а не просто положение во власти. Оно формируется из ряда мелких и крупных повседневных рядовых ситуаций, в которые руководитель вносит собственный вклад и участие, берет на себя ответственность, проявляет себя в качестве ведущего звена. Своим примером или словом лидер задает направление для реализации стоящих целей и задач. Вместе с тем, грамотный руководитель ориентирован не только на директивные указания подчинённым, но и озабочен их развитием и удовлетворённостью от совместной работы. Таким образом, лидерские черты

могут проявляться в любых жестах или решениях, осуществляемых муниципальными руководителями.

Попытки исследования феномена лидерства начались с самых древних времен, но в качестве одного из направлений научных разработок выделились в начале прошлого столетия. Существующие исследования достаточно широко освещают теорию лидерства, выделяя множество различных моделей в зависимости от рассматриваемых критериев. Однако фокус внимания, как правило, концентрируется на крупных политических фигурах, а проблема лидерства на муниципальном уровне остаётся до сих пор слабо изученной. Лидерство часто носит ситуативный характер, то есть лидер сам выбирает тот или иной стиль в зависимости от конкретной ситуации.

В современной системе общественно-властных отношений муниципальные руководители сталкиваются с целым рядом трудностей. Одна из первоочередных – необходимость самоорганизации и объективного взгляда на свои сильные и слабые стороны. Данные факторы оказывают прямое влияние не только на избираемый стиль руководства, но и на подбор команды, внутренние коммуникации, качество влияния лидера на принимаемые решения. Одним удаётся провести самооценку достаточно легко, другим – на порядок сложнее. Муниципальный уровень власти является наиболее близким к населению, охватывает всё многообразие отраслей общественной жизни, что накладывает дополнительную ответственность за проводимую политическую линию.

В поведенческом аспекте для муниципального лидерства характерны ряд черт, которые можно подразделить на четыре основных направления:

I направление – стремление к решению большего количества задач за меньшее время, что приводит к необходимости постоянного контроля над ситуацией и подчинёнными, срочным решением задач;

II направление – создание конкурентной среды во всех сферах жизни муниципального образования и внутри собственной администрации. Данная

система требует постоянной оценки и мониторинга ситуации, управления рисками;

III направление – оперативное управление несколькими процессами одновременно. Свойственно для мотивированных муниципальных менеджеров, стремящихся взяться за выполнение нескольких задач и обязанностей одновременно даже без необходимой на то надобности;

IV направление – стремление к максимальному исключению ошибок и рисков в рабочем процессе. Лидеры данной группы отличаются непримиримой позицией к различного рода задержкам, заминкам, осечкам, а также могут проявлять враждебность и агрессивность, сталкиваясь с нерешительностью или просчётами.

Каждому руководителю муниципального образования необходимо ежедневно сочетать деятельность в различных сферах и направлениях. Значительное количество обязательств и постоянный общественный контроль, в свою очередь, накладывают высокий уровень ответственности за качество выполнения своих обязанностей. Руководитель вынужден устанавливать высокие стандарты производительности и качества труда, но, вместе с тем, появляется риск перегрузки и эмоционального выгорания команды. В свою очередь, необходимость балансировать между большим количеством различных перемежающихся интересов и сфер влияния придаёт руководителю гибкости и позволяет избежать конфликтогенные моменты.

Среди основных типов муниципального политического лидерства, в силу присущей специфики, выделяется ситуативное лидерство. Местная среда является динамичной и изменчивой, потому адаптивные способности лидера здесь зачастую выходят на первый план. Согласно теории ситуационного политического лидерства Пола Херши и Кена Бланшера, разработанной в конце 1960-х годов, стиль руководства лидера не отделим от ситуации, в контексте которой реализуются властные полномочия, компетенции и мотивации лидера. Авторами были выделены четыре вида ситуативного политического лидерства:

– директивный – основывается на приказах и конкретных указаниях-инструкциях подчинённым. Уровень подготовки команды отличается низким уровнем компетенции, но высоким уровнем лояльности;

– назидательный – отличается высоким уровнем мотивации, целеустремлённостью и разветвлённой коммуникацией между руководителем и последователей. Команда имеет некий уровень квалификации и невысокую мотивацию;

– поддерживающий – подчёркивает превалирующее значение внутренних взаимоотношений в команде и коллективных задач над индивидуальными. Эффективен при наличии компетентных сотрудников, слабо связанных между собой обязательствами;

– делегирующий – характеризуется неким отстранением лидера от активного участия в процессах. Такая команда должна отличаться высокой компетентностью и самоотдачей¹.

Ситуативный характер муниципального лидерства подразумевает, что лидер может комбинировать разные стили лидерства в зависимости от контекста. Наиболее распространёнными из них являются: авторитарный, демократический стиль, а также модель невмешательства.

Авторитарная модель лидерства базируется на полной и безграничной власти по принятию решений и их реализации. Особо эффективна в экстремальных условиях, требующих мобилизации имеющихся ресурсов и быстрого реагирования на вызовы. Вместе с тем, в подобных условиях невозможно иметь в своих рядах квалифицированных, инициативных и творческих последователей, поскольку стиль руководства вызовет у них недовольство и создаст негативный внутренний микроклимат. Другой негативной стороной данного стиля руководства является его склонность к различного рода злоупотреблениям.

¹ Hersey P., Blanchard K., Johnson D. Management of Organizational Behavior: Leading Human Resources. Pearson Prentice Hall, 2008.

Демократическая модель выступает в качестве антагониста описанному выше авторитарному стилю. Инициативным звеном в ней выступают сами члены команды, которые, при поддержке и поощрении лидера, самостоятельно разрабатывают и реализуют предлагаемые проекты. За качество реализации и конечный результат ответственность несёт руководитель. Вместе с тем, в отличие от авторитарного стиля, в условиях необходимости концентрации ресурсов и быстрого реагирования демократия может оказаться неповоротливой.

Модель невмешательства имеет ряд схожих черт с демократической и представляет собой более развитую её конфигурацию. Данный стиль практически исключает регулярный контроль лидера над подчинёнными, им предоставляется достаточный уровень автономии. Лидер опирается на высокий уровень профессионализма и мотивации своей команды и своим невмешательством способствует расширению её возможностей.

Для эффективного руководства лидеру особенно важно провести качественную оценку сильных и слабых сторон самого себя и группы последователей. Это позволяет выбрать наиболее оптимальный метод выстраивания коммуникаций с последователями с учётом персональных особенностей, локальной специфики и требования ситуации. Однако своевременное использование всех трёх стилей дает возможность руководителю достигнуть максимальной ресурсной рациональности и адаптивности к внешней и внутренней среде. Устойчивая обратная связь будет способствовать удовлетворённости от совместной работы и росту мотивации. Основными макрозадачами, стоящими перед муниципальным руководителем, являются:

- выстраивание эффективной структуры органов местной власти;
- расширение и укреплений коммуникации между властью и обществом;
- использование и совершенствование демократических принципов в процессе управления.

Динамично меняющееся общество неизменно влияет и на муниципальную среду. Руководителю необходимо постоянно соответствовать новым условиям, от того имеющихся или актуальных для недавнего прошлого управленческих навыков и компетенций зачастую становится недостаточно. Владение навыками стратегического мышления и моделирования, умение формировать картину будущего и прослеживать тенденции, открытость и обучаемость постепенно становятся определяющими для портрета муниципального лидера. Значительно выросли требования по владению профессиональными компетенциями. При этом набор таких компетенций не является стабильным, а варьируется в зависимости от конъюнктуры, муниципальной специфики и стоящих задач. К примеру, профессор Виктор Дулевич выделил четыре группы профессиональных компетенций: интеллектуальные способности, межличностные коммуникации, адаптивность, ориентация на результат¹. Финский политолог Туро Виртанен разделил набор компетенций на пять основных областей:

- целеполагание – постановка и реализация задач;
- профессиональные компетенции – навыки в реализации задач профессиональной направленности;
- управленческие компетенции – навыки принятия решений и выполнения административных задач;
- политические компетенции – навыки влияния на формирование муниципальной и государственной политики;
- этические компетенции – соответствие существующим моральным ценностям и этическим нормам².

Тем не менее, эффективная управленческая деятельность не всегда связана с наличием необходимых компетенций. Она может зависеть от неявного знания, интуитивного выбора. К тому же, отсутствие одного или нескольких перечисленных компетенций могут восполняться и дополняться

¹ Dulewicz V. Assessment Centers as the Route to Competence. *Personnel Management*. Vol 21 (11). P.56-59.

² Virtanen T. Changing Competences of Public Managers: Tensions in Commitment. *The International Journal of public Sector Management*. Vol 13 (4). P. 333-341.

другими. Американский исследователь Ричард Бояцис в своей книге «Компетентный менеджер. Модель эффективной работы» считает, что степень проявления компетенций может быть разной, поскольку мотивы действий лежат на подсознательном уровне, а навыки – продукт осознанной деятельности. Им был выделен ряд менеджерских компетенций, среди которых перфекционизм, моделирование и прогнозирование, лидерские качества и авторитет, уверенность в себе, коммуникабельность, логическое мышление, позитивность, точная самооценка, управление группой, самоконтроль, объективность и другие¹. Мотивация так же играет определяющую роль. Только мотивированный лидер будет стремиться к решению проблем муниципалитета, а также собственному личностному росту и развитию.

Группа исследователей, возглавляемая профессором психологии Университета Оклахомы доктор Майклом Мамфордом, сформировала матрицу лидерских компетенций муниципальных руководителей:

- *индивидуальные характеристики*: мотивация, черты характера (интеллект, решительность, честность, экстраверсия, толерантность), имидж;

- *лидерские качества*: социальные навыки, навыки командообразования и сетевых коммуникаций, стратегическое видение, знание муниципальной сущности и специфики, умение решать проблемы;

- *влияющие факторы*: профессиональный опыт, окружающая муниципальная среда, организационный контекст, ситуационные факторы.

Под *социальными навыками* авторы понимают сопереживание, компромиссность, эмоциональную рассудительность и коммуникационные навыки. В современном муниципальном управлении они начинают играть всё большее и большее значение в связи со значительным количеством ежедневных коммуникаций на различных уровнях: федеральное и региональное политическое пространство, внутримunicipальное и межмunicipальное пространство, представители гражданского общества и широких слоёв населения, СМИ, бизнес, некоммерческий сектор и многие другие. Развитие

¹ Бояцис Р. Компетентный менеджер. Модель эффективной работы. М.: Гиппо, 2007. С. 35.

социальных и коммуникационных навыков позволяет взаимодействовать с большим количеством людей в различных ситуациях. Муниципальному менеджеру в процессе управления необходимо поддерживать разнообразные контакты, а также инициировать новые. Другая тенденция времени – всё более важную роль начинают играть *навыки стратегического планирования и прогнозирования*, позволяющие анализировать состояние муниципальной среды, вносить оперативные коррективы в случае каких-либо изменений либо использовать внезапно образовавшиеся возможности. Знание *внутренней природы муниципальных процессов* позволяет оперативно выстроить управленческий процесс, принимать грамотные и последовательные решения. *Навыки разрешения проблемных ситуаций* позволяют дифференцировать важные проблемы и несущественные, искать пути их решения. *Профессиональный и управленческий опыт* оказывает влияние на формирование многих лидерских качеств, однако деструктивный опыт и ошибочные решения прошлого могут иметь негативный эффект. *Организационный контекст* является отражением выстроенной внутренней организационной структуры, принципов и целей, а также модели принятия решений. Организационная структура и система внутренних коммуникаций оказывает прямое влияние на взаимодействие муниципального руководителя с другими органами власти различных уровней, а также на развитие руководителя и эффективность его деятельности. *Ситуационные факторы*, такие как экономическая, социальная и политическая конъюнктура, имеют также важное значение при реализации муниципальной политики. Они, в частности, формируют *окружающую муниципальную среду* – весь спектр различных интересов властных и общественных групп, в котором реализуется лидерство. Окружающая среда практически не оказывает влияние на развитие навыков и характера руководителя, но регулирует организационный контекст и формирует ситуационные факторы, имеющие влияние на эффективность руководящей деятельности.

В последние годы отчётливо проявляется тенденция на укрепление роли муниципального руководителя в реализации местной политики. Вместе с тем, в настоящее время происходит трансформация института муниципального руководителя, изменяется его сущностное и функциональное наполнение. Перманентно изменяющаяся муниципальная среда всякий раз предъявляет новые требования и задачи местным лидерам, актуализируя необходимость постоянного личностного роста и обновления имеющихся компетенций. В частности, необходимость взаимодействия с множеством акторов муниципального процесса и расширение сотрудничества с внешними для муниципалитета партнёрами отводит важнейшую роль выстраиванию сетевых коммуникаций. Другая сторона дискурса – смена роли муниципального лидера. Политическая составляющая муниципального лидерства стремительно уступает административному функционалу с распространением института глав администраций муниципальных образований в качестве ведущих акторов муниципальной политики, что существенно меняет необходимый набор компетенций руководителя. В такой ситуации важным навыком становится управление рисками и переменами.

Основная функция муниципального лидера – принятие решений и руководство всем механизмом муниципального управления. Для этого необходимы навыки управления человеческим капиталом, глубокое знание законодательства и местной экономики. Стремительно транспортных и коммуникационных каналов актуализирует создание сетевых форм взаимодействия, развитие навыков стратегирования и прогнозирования. Современные руководители муниципальных образований сталкиваются с необходимостью совмещения политических, лидерских и административных функций, значительно перестраивают методы и подходы к работе, развивают новые компетенции, поскольку лидерство в муниципальном контексте является достаточно многомерным явлением. Лидерские качества должны формировать благоприятную муниципальную среду, создавая эффективную модель муниципального управления. В обратном случае руководитель не сможет

выдержать темп конкурентной борьбы, независимо от способа замещения должности (путём выборов или избрания по конкурсу).

Список источников:

1. Dulewicz V. Assessment Centers as the Route to Competence. Personnel Management. Vol 21 (11). P.56–59.
2. Hersey P., Blanchard K., Johnson D. Management of Organizational Behavior: Leading Human Resources. Pearson Prentice Hall, 2008. – 334 p.
3. Virtanen T. Changing Competences of Public Managers: Tensions in Commitment. The International Journal of public Sector Management. Vol 13 (4). P. 333–341.
4. Бояцис Р. Компетентный менеджер. Модель эффективной работы. М.: Гиппо, 2007. – 352 с.

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ И БИЗНЕС-СТРУКТУР В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ КРАЙНЕГО СЕВЕРА

Дегтярева В. С.

ORGANIZATION OF RELATIONSHIP BETWEEN MUNICIPAL AUTHORITIES AND BUSINESS STRUCTURES IN THE SOCIAL SPHERE OF FAR NORTH

Degtyareva V.

Аннотация: В статье рассматривается организация взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур в социальной сфере Крайнего Севера.

Ключевые слова: муниципальная власть, местное самоуправление, социальная политика.

Abstract: This article is devoted to the organization of relationship between municipal authorities and business structures in the social sphere of Far North.

Kew words: municipal authorities, local government, social policy.

Актуальность вопроса организации взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур заключается в том, что в настоящее время одним из приоритетных направлений развития Крайнего Севера является развитие социальной сферы.

Крупные компании Крайнего Севера являются градообразующими предприятиями и обеспечивают значительную долю финансирования социальных программ.

Разумеется, речь идет не только о благотворительности, а об организации взаимовыгодных взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур.

Регион Крайнего Севера – это газо-нефтедобывающий регион, поэтому значительную часть бизнес-структур региона составляют газо-нефтедобывающие компании.

При разработке новых месторождений компании должны строить социальные объекты или договариваться об их строительстве с властными структурами, так как без этого невозможно привлечь работников и начать производственную деятельность. Следовательно, успех бизнес-структур во многом зависит от взаимоотношений с муниципальной властью.

Муниципальная же власть «выступает как форма территориальной организации социальной структуры общества, социальных связей и отношений, социальных институтов и процессов, социальных общностей и групп в их развитии. Выдвигает на первый план воспроизводство социальной жизни населения, трудовых ресурсов, образования, здравоохранения, культуры, охраны окружающей среды и т. п.

Учитывая многолетний накопленный опыт в организации взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур необходимо проанализировать их и разработать новую модель взаимовыгодных взаимоотношений с учетом специфики Крайнего Севера.

После принятия в 2003 г. закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальная власть получила большую самостоятельность в решении социальных проблем своих территориальных образований, при этом не была учтена специфика региона.

Специфика же региона Крайнего Севера отражена в таких характеристиках как: отдаленность региона, непростые климатические условия, особый уклад жизни, и требует особого комплексного муниципального управления в социальной сфере.

Модели организации взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур описываются многими отечественными и зарубежными авторами,

такими как: Лапина Н, Чиркова А., Ивчено С.А., Шаповал В.М., Шохин А.Н., Королев Е.А.

Рассмотрим классификацию моделей организации взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур, предложенную Туровским Р.Ф.:

- симбиотическая (взаимоотношения происходят с учетом интересов бизнес-структур, которые не представлены во власти);
- функциональная (взаимоотношения между муниципальной властью и бизнес-структурами партнерские, от случая к случаю, в случае необходимости);
- конфликтная (борьба между муниципальной властью и бизнес-структурами за ресурсы с использованием политических рычагов).

Сегодня в регионе Крайнего Севера, исходя из анализа приведенных моделей, на наш взгляд, начала складываться модель организации взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур, которая включает в себя элементы всех трех рассмотренных выше моделей (то есть симбиотической, функциональной и конфликтной). К основным направлениям данной модели, которую можно обозначить как модель полицентрического взаимодействия, относятся:

- главенствующая роль федерального центра в регулировании взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур;
- отсутствие четких «правил игры» взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур;
- персонифицированный характер взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур, наличие неформальных договоренностей, что создает условия для манипулирования контролем и избирательного применения стимулов и санкций;
- зависимость взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур как от внешних обстоятельств (например, экономической ситуации), так и от внутренних, то есть от специфики региона.

Организации взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур в соответствии с представленной нами моделью способствует наличию ряда

проблем, что в свою очередь приводит к возникновению неэффективной организации взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур, направленных на улучшение социальной сферы.

Выделим основные из них:

1. Муниципальные органы власти не всегда идут на взаимовыгодное сотрудничество с бизнес-структурами.

2. Бизнес-структуры, имеющие значительные ресурсы, далеко не всегда стремятся к сотрудничеству с муниципальной властью.

3. Во многих процессах развития социальной сферы региона принимаются решения не на муниципальном, а на государственном уровне власти.

Заметим, что в своем ежегодном докладе Губернатора о положении дел в Ямало-Ненецком автономном округе глава округа Дмитрий Кобылкин поставил задачу улучшить условия для работы бизнес-структур.

Он подчеркнул, что эффективные взаимоотношения с бизнес-структурами являются одним из ключевых приоритетов социально-экономического развития округа.

Отметил, что от социальной ответственности бизнес-структур зависит благополучие и комфорт населения Крайнего Севера. Бизнес-структуры способствуют динамичному развитию региона Крайнего Севера.

Однако необходимо добавить, что в настоящее время со стороны муниципалитетов уже предпринимаются шаги по организации взаимовыгодных взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур. Так, например:

- проводится консультационная поддержка бизнес-структур;
- создается информационный портал муниципального образования и инвестиционного паспорта территории, которые нашли свое отражение в «Атласе муниципальных практик» агентства стратегических инициатив;
- объявлен конкурс на участие во Всероссийском конкурсе лучших практик и инициатив социально-экономического развития Агентства стратегических инициатив. Лучшие муниципальные инициативы будут

направлены на всероссийский конкурс для представления региона Крайнего Севера;

- принимаются и утверждаются соответствующие дорожные карты муниципальных образований региона;

- впервые в регионе Крайнего Севера был проведен семинар для обсуждения проблем, связанных с закупками, куда были приглашены представители бизнес-структур, то есть участники закупок, которые находятся с противоположной стороны рынка по отношению к заказчикам.

Цель семинара состояла в том, чтобы обсудить и найти взаимовыгодный баланс интересов и обеспечить взаимовыгодные взаимоотношения муниципальной власти и бизнес-структур

Проведенный анализ организации взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур в районе Крайнего Севера показал, что на сегодняшний день в регионе сложилась полицентрическая модель взаимодействия муниципальной власти и бизнес-структур.

Модель имеет симбиотическую совокупность характеристик моделей описанных выше, а также имеет проблемы организации взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур в районе Крайнего Севера.

Принимая во внимание, что от реализации крупных инвестиционных проектов, зависит благополучие района Крайнего Севера, устойчивость экономики и эффективное развитие социальной сферы, можно сделать вывод, что следует модернизировать модель взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур.

Для организации эффективных взаимовыгодных взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур необходимо:

- предоставить налоговые льготы бизнес-структурам (на сегодняшний день бизнес-структурам в районе Крайнего Севера предоставлено льгот на 36 миллиардов рублей);

- сформировать четкую нормативно-правовую базу взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур;

- снять бюрократические барьеры и ограничения взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур;
- оптимизировать административные процессы взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур;
- производить субсидирование бизнес-структур Крайнего Севера.

Создание эффективных, комфортных, взаимовыгодных взаимоотношений муниципальной власти и бизнес-структур Крайнего Севера обеспечат плацдарм для дальнейшего эффективного развития социальной сферы Крайнего Севера.

Список источников:

1. Биджиев А.С., Шамарова Г.М. Взаимодействие органов власти и бизнеса как фактор управления социально-экономическим развитием региона URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2012/01/20/>.
2. Ежегодный доклад Губернатора о положении дел в Ямало-Ненецком автономном округе URL: <http://www.kobilkin.ru/actual/49/>.
3. Казаков М.Ю. Особенности взаимодействия бизнеса и власти на современном этапе // Российское предпринимательство. – 2008. – № 2 (105). – с. 34–39.
4. Казанцева Е.Г. Крупный бизнес и органы власти: особенности взаимодействия // Российское предпринимательство. – 2011. – № 6 (186) – с. 34–38.
5. Лапина Н., Чирикова А. Региональные элиты в Российской Федерации: модели поведения и политические ориентации. М., 1999. 104 с.
6. Лобанова А.В. Модели и формы взаимодействия региональной власти, бизнес-структур и гражданского общества // Экономика и политика 4(101) 2013.– с 22–26.
7. Лукс Н.Ю. Модели взаимодействия бизнеса и власти в регионах крайнего севера // Политика. – 2013. – № 1 (68). – с. 93–102.
8. Михеев В.А., Михеев А.В. Социальное партнерство: теория, политика, практика. Учеб. пособие. М., 2003. С. 25.
9. Перекрестов Д.Г. Механизм взаимодействия органов власти, бизнеса и общества на основе взаимной социальной ответственности // Российское предпринимательство. – 2010. – № 1 (151). – с. 9–16
10. Туровский Р.Ф. Региональные модели взаимодействия между деловыми и властными элитами: современные процессы и их социально-политические последствия. URL: <http://www.politcom.ru/article.php?id=8474>.
11. Шамарова Г.М. Органы власти и бизнес: модернизация отношений. Материалы VI Международного научного конгресса «Роль бизнеса в трансформации российского общества – 2011». 18–22 апреля 2011. М.: МФПА, 2011. 545 с.

ПРАВООЗАЩИТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУЩЕСТВЕННЫЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аманжулова Р. С.

HUMAN RIGHTS ORGANIZATIONS AS AN ESSENTIAL FACTOR IN THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL DEMOCRACY IN MODERN RUSSIA

Amanzhulova R.

Аннотация: Статья посвящена месту и роли общественных организаций в становлении и развитии муниципальной демократии в современной России.

Ключевые слова: муниципальная власть, муниципальная демократия, институты гражданского общества.

Abstract: The article is devoted to the place and role of NGOs in the development of municipal democracy in modern Russia.

Keywords: municipal authorities, municipal democracy, civil society institutions.

Важным фактором демократического процесса в современной России, включая муниципальную демократию, выступает деятельность НКО. Вместе с тем выражение «некоммерческая организация» еще не стало для россиян привычным и понятным. Информированность об НКО лучше в группах с более высоким образованием. Мало что известно россиянам и о работе некоммерческих организаций.

Сферой деятельности взаимодействия НКО и муниципальных органов власти, как правило, являются вопросы местного значения. С одной стороны, сами правозащитные организации, действующие на местном уровне, нацелены в первую очередь на удовлетворение потребностей на территории проживания. В то же время, согласно исследованию, практически две трети должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих полагают, что наиболее заметную роль в жизни их муниципальных образований играют именно местные НКО, то есть организации, функционирующие в пределах территории органа местного самоуправления. Каждый восьмой респондент – муниципальный чиновник (12%) приписывает эту роль региональным организациям НКО, каждый седьмой (14%) – отделениям общероссийских

общественных объединений. С другой стороны, муниципальные чиновники видят целесообразность участия негосударственных некоммерческих организаций в решении большинства вопросов именно местного значения и чаще всего на городских территориях. В городских округах чаще всего целесообразность участия НКО отмечается в решении таких вопросов местного значения, как:

- 1) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры (67%);
- 2) обеспечение условий для развития массовой физической культуры и спорта (62%);
- 3) организация благоустройства и озеленения территории, использования и охраны городских лесов (62%);
- 4) охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного значения (59%);
- 5) создание условий для массового отдыха и организация обустройства мест массового отдыха населения (59%);
- 6) организация мероприятий по охране окружающей среды (56%).

Аналогичная ситуация складывается в поселениях – городских и сельских. Однако в сельских поселениях респонденты демонстрируют меньшую заинтересованность в участии НКО в решении схожих вопросов местного значения по сравнению с городскими поселениями.

Сегодня на первый план выходит существенная роль НКО в решении вопросов улучшения качества человеческого потенциала. Характер взаимодействия НКО и органов местного самоуправления имеет специфические черты по типам муниципальных образований – городских округов и муниципальных районов, городских и сельских поселений. Роль НКО и гражданских инициатив как помощников, партнеров и оппонентов власти значительно реже высвечивается в сельских поселениях и чаще в городских округах.

Представляется, что участие НКО может активизироваться при условии установления стабильных взаимоотношений в коммуникативном пространстве «НКО – местные власти».

Насколько распространены различные формы взаимодействия органов местного самоуправления и НКО как материального, так и нематериального плана, способные обеспечить устойчивость функционирования НКО? Как известно, эти формы применяются в городских округах. Так, например, предоставление муниципальных грантов имеет место в каждом третьем городском округе и лишь в каждом десятом муниципальном районе. Из нематериальных форм взаимодействия лидируют общественные советы (которые имеют место в 73% городских округов, в каждом втором муниципальном районе или городском поселении, в каждом третьем сельском поселении), получение НКО информации от муниципальных органов власти и методической помощи от органов власти.

Таким образом, НКО в российских муниципальных образованиях могли бы в дальнейшем укрепить свою роль в решении вопросов местного значения, поскольку сами власти ожидают от них этих действий (чаще на урбанизированных территориях). Взаимодействие с органами местного самоуправления может стать для НКО (в первую очередь для тех, чья деятельность носит локальный характер) серьезным ресурсом развития и укрепления их устойчивости. Однако среди форм взаимодействия преобладают нематериальные формы, в то время как для укрепления субъектной роли НКО и, в частности, ПЗО, в деле решения вопросов местного значения имеет решающее значение институционализация материальных форм взаимодействия. Кроме того, ситуация по типам муниципальных образований неоднородна. С одной стороны, формы взаимодействия органов местного самоуправления и НКО более распространены в городских округах. С другой стороны, интерес с точки зрения такого взаимодействия представляют специально выделенные типы муниципальных образований, выходящие за

пределы четырех законодательно установленных типов – городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений.

Миссия правозащитных организаций состоит именно в защите права как такового, в контроле за соблюдением законов самими властными структурами.

Создаваемые в демократических государствах правозащитные организации выполняют ряд общих функций: выражение запросов граждан; поощрение свободы выражения мнения; мобилизация общественности на участие в демократических процессах; выполнение роли моста между отдельными лицами и властью. Чаще всего деятельность выражается в предоставлении и защите интересов слоев, наиболее уязвимых с точки зрения нарушения прав. Также решают проблемы, связанные с местными условиями, особенностями культуры, с этническим, религиозным и языковым многообразием.

В среду, 10 февраля 2016 г., Верховный суд Татарстана по инициативе Минюста РФ ликвидировал межрегиональную юридическую ассоциацию «Агора». Это первый в России случай принудительного закрытия правозащитной организации. Суд решил, что «Агора», признанная «иностранным агентом», активно занималась политической деятельностью – и тем самым нарушала закон.

Ассоциация была создана еще в 2005 году в Казани в результате слияния нескольких правозащитных организаций. В Москве о ней всерьез заговорили к 2011 году: адвокаты «Агоры» одними из первых начали бесплатно защищать людей, получавших административные наказания за задержания на митингах.

Адвокаты «Агоры» к тому времени имели опыт работы в сложных делах. В 2007 году они вступили в громкое дело об избиении экологов неонацистами в Ангарске.

Еще одно не политическое, но известное всей стране дело «Агоры» – о пытках в казанском отделении полиции «Дальний». Потерпевших защищали юристы «Агоры». Отдел был расформирован. Пытавшие людей полицейские получили от шести до 13 лет лишения свободы.

Нападение на правозащитников сводной мобильной группы Комитета по предотвращению пыток и журналистов, которые находились в пресс-туре по Чечне, произошло на федеральной трассе «Кавказ» в Сунженском районе Ингушетии.

В декабре 2014 г. офис Комитета против пыток в Грозном был подожжен, а в июне 2015 г. был разгромлен и новый офис организации.

Преследование активистов-правозащитников и воспрепятствование деятельности правозащитных организаций – одна из острых проблем прав человека в современной России. В РФ на настоящий момент, по оценкам экспертов, действуют около двух тысяч правозащитных неправительственных некоммерческих организаций. Осуществление их миссии – защиты прав человека – серьезно осложнено двумя факторами: принятием жестокого законодательства в отношении всех НКО, в том числе правозащитных, и административной практикой преследования и оказания давления на правозащитные и другие НКО и отдельных активистов со стороны государственных властей на всех уровнях – федеральном, региональном и особенно местном.

Основными инструментами давления на правозащитные организации и активистов-правозащитников являются судебное преследование, задержание и избивание сотрудниками полиции или ФСБ, а также различные угрозы со стороны представителей властей.

**Круглый стол II.
ФОРМЫ СОЦИАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ: ОПЫТ
РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ**

**ТЕНДЕНЦИИ ПРОЯВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ
НАСЕЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН В ПРЕДДВЕРИИ
ДУМСКИХ ВЫБОРОВ 2016 ГОДА**

Евдокимов Н. А., Даутова А.Р.

**TRENDS MANIFESTATIONS OF SOCIAL ACTIVITY OF THE
REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN AHEAD DUMA ELECTIONS 2016**

Evdokimov N., Dautova A.R.

Аннотация: Статья посвящена анализу социальной активности населения Республики Башкортостан накануне выборов в Государственную Думу ФС РФ. Выделены основные направления социальной активности населения в регионе. Отдельное внимание уделено проблеме влияния политических партий на протестную активность населения, их способность к политической мобилизации граждан.

Ключевые слова: социальная активность населения, протестный потенциал, региональные отделения политических партий, политическая мобилизация.

Abstract: This article analyzes the social activity of the Republic of Bashkortostan on the eve of elections to the State Duma of the Russian Federation. Identified the main directions of social activity of the population in the region. Special attention given to the problem influence of political parties to protest activity of the population, their ability to political mobilization of citizens.

Keywords: social activity of the population, the protest potential, regional branches of political parties, political mobilization.

Продолжающийся в России социально-экономический кризис, связанный с падением экономических показателей, и резкое снижение жизненного уровня населения¹ серьёзно обострили внутривнутриполитическую повестку, что особенно важно в преддверии выборов в Государственную Думу, которые состоятся в сентябре 2016 года. Представляется очевидным, что избирательная кампания актуализирует наиболее острые вопросы, стоящие перед обществом, и заставляет политические силы, главным образом партии, работать с теми группами населения, которые оказались в наиболее сложной ситуации. В рамках данной статьи мы попытаемся рассмотреть наиболее заметные факты общественного

¹ См., например: Распределение общего объема денежных доходов населения. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_32g.htm (дата обращения: 16.06.2016)

напряжения в Республике Башкортостан и реакцию на эти события региональных отделений политических партий, в первую очередь «левых».

Анализ социальной активности населения Республики Башкортостан за период с начала текущего года позволяет нам сделать вывод о том, что основными причинами социального недовольства являются: экологические и аффилированные с ними проблемы, вопросы связанные с жилищной политикой («обманутые дольщики» и, в меньшей степени, проблемы ЖКХ), коррупционные скандалы.

Экологические проблемы связаны, главным образом, с необходимостью, по мнению значительной части общества, сохранения шихана «Тротау», на разработку которого претендует Башкирская содовая компания (БСК)¹. Конфликт, который затрагивает значительную часть республики, включая второй по величине город – Стерлитамак, помимо социальной имеет под собой этнополитическую подоплёку. Это связано с тем, что значительная часть башкирских национальных организаций воспринимает шихан «Тротау» как символ башкирского народа, а его вероятное уничтожение – как удар по традициям и национальному сознанию. При этом отказ от разработки шихана «Тротау» может привести к остановке градообразующего предприятия (БСК), что чревато тяжёлыми социальными последствиями.

Политические партии стараются дистанцироваться от заявления позиции по этому вопросу. Лишь региональное отделение «Яблока» заняло достаточно чёткую позицию по этому вопросу, поддержав сохранение памятника природы. Игнорирование партиями этой проблемы объясняется, на наш взгляд, следующей основной причиной. Конфликт развивается не только между властью с одной стороны и БСК, как представителями крупного бизнеса, с другой, но и между различными группами общественности. Заняв определённую позицию по этому вопросу, партии рискуют потерять некоторую часть своего электората. В частности, поддержка идеи разработки Тротау

¹ Рахматов Р. Жители Башкирии не допустили геологов на разведку Ново-Шиханской площади. URL: http://proufu.ru/news/novosti/vlast_i_biznes/zhiteli_bashkirii_ne_dopustili_geologov_na_razvedku_novo_shikhanskoy_ploshchadi/?_utl_=vk (дата обращения: 17.06.2016)

вызовет негативную реакцию башкирского населения, а настаивать на сохранении шихана – значит ставить под угрозу социальное благополучие десятков тысяч работников БСК. В этой ситуации партии предпочитают лавировать уходя от однозначного ответа.

Другой важной проблемой является вопрос с обманутыми дольщиками. По их количеству республика входит в число лидеров среди субъектов Приволжского федерального округа¹. Выступления этой категории граждан не отличаются массовостью, но наиболее часты с точки зрения периодичности. К этой же категории мы отнесли проблемы жилищно-коммунального хозяйства в целом. Социологические опросы фиксируют эту проблему как одну из наиболее острых, хотя массовых выступлений граждан здесь пока не фиксировалось. Тем не менее, именно этот вопрос имеет наибольший протестный потенциал, постольку поскольку в отличие от вышеупомянутого экологического конфликта является общим, а не частным.

Политические партии в рамках этого вопроса ведут себя более активно. Тем не менее, вопрос с обманутыми дольщиками почти целиком находится на повестке дня «Единой России» и власти в целом. Партии «левого» толка основные усилия сосредотачивают на критике системы жилищно-коммунального хозяйства. В этом плане «Справедливая Россия» действует более последовательно, сделав решение проблем ЖКХ и предоставление бесплатной юридической помощи гражданам основным направлением своей избирательной кампании. Политика регионального отделения КПРФ представляется менее последовательной, преимущественно спорадической. То же самое можно сказать о политической партии «Яблоко».

Периодически социальные выступления вызываются коррупционными скандалами, происходящими в регионе. Чаще это происходит в небольших муниципальных образованиях, сельских поселениях. В крупных городах подобные выступления в текущем году не фиксировались. Как правило, в них

¹ Башкортостан на пятом месте в ПФО по числу «обманутых дольщиков». URL: <http://www.gfi02.pfo.ru/?id=72552> (дата обращения: 18.06.2016).

задействованы лица, пострадавшие от неправомерных действий властей¹, поэтому резонанс от подобного рода акций, в основном, незначительный. По причине того, что региональная власть полностью контролирует любые масштабные проявления политического недовольства, акции направлены исключительно против чиновников и администрации муниципальных образований.

Политические партии достаточно слабо реагируют на протестные акции подобного типа. Это связано с тем, что за исключением Уфы и ряда крупных городов республики, большинство оппозиционных партий не проросло на низовой уровень, не имеет реально работающих местных отделений и узнаваемых руководителей или лидеров общественного мнения. Особенно это типично для сельских районов Башкортостана. Некоторое исключение составляет Коммунистическая партия, которая использует консерватизм местного населения и ячейки, сохранившиеся с советского времени, существующие на базе бывших райкомов партии. Но в целом у региональных отделений политических партий нет системы, которая бы позволяла оперативно реагировать на нарушения со стороны представителей власти на местном уровне и нет возможности для мобилизации населения на массовые акции и мероприятия. Информационная работа оппозиционных партий, особенно «левого толка» также оставляет желать лучшего: наполняемость сайтов крайне слаба, а выпуск печатных изданий или листовок носит бессистемный и не периодический характер.

Таким образом, Республика Башкортостан на сегодняшний день является регионом с достаточно устойчивой социальной обстановкой, что связано с консерватизмом населения и слабостью политической оппозиции. Проявления социального недовольства носят эпизодический характер, не представляя угрозы для существующей системы власти. Более того, власть фактически контролирует социальное недовольство и пока способна управлять этим

¹ Костицин Е. В Красноуфольске в день коммунистического митинга в школах объявили педсоветы URL: <http://www.gfi02.pfo.ru/?id=72552> (дата обращения: 19.06.2016).

процессом через систему СМИ и партию «Единая Россия». Большинство социальных выступлений никак не связаны с деятельностью оппозиционных политических партий и, в том числе по этой причине, не вызывают поддержки и других социальных слоёв и групп населения. Протестный потенциал региона на сегодняшний день следует оценить как низкий.

Список источников:

1. Башкортостан на пятом месте в ПФО по числу «обманутых дольщиков». URL: <http://www.gfi02.pfo.ru/?id=72552> (дата обращения: 18.06.2016).
2. Костицин Е. В Красноустьинске в день коммунистического митинга в школах объявили педсоветы URL: <http://www.gfi02.pfo.ru/?id=72552> (дата обращения: 19.06.2016)
3. Распределение общего объема денежных доходов населения. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_32g.htm (дата обращения: 16.06.2016)
4. Рахматов Р. Жители Башкирии не допустили геологов на разведку Ново-Шиханской площади. URL: http://proufu.ru/news/novosti/vlast_i_biznes/zhiteli_bashkirii_ne_dopustili_geologov_na_razvedku_novo_shikhanskoy_ploshchadi/?_utl_t=vk (дата обращения: 17.06.2016).

ПАРТИИ КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНОЙ МОБИЛИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ

Хозикова Н. В.

THE PARTY AS AN INSTRUMENT OF SOCIAL MOBILIZATION IN MODERN RUSSIAN REGION

Khozikova N.

Аннотация: В статье анализируются механизмы и способы социальной мобилизации, используемые российскими политическими партиями на региональном уровне. Партии представляются важнейшим инструментом социальной мобилизации, который, тем не менее, используется и властью, и гражданским обществом недостаточно эффективно. Делается вывод о том, что необходима активизация деятельности партийных организаций на местах, где они могли бы реализовать свои идеи, воплотить их в жизнь и найти своих сторонников и активистов. Такие партии заняли бы свою нишу на региональной или муниципальной политической арене, тем более, что в настоящее время крупные партии, находящиеся у власти, практически не проявляют активности на местах, не живут проблемами населения на муниципальном уровне.

Ключевые слова: социальная мобилизация, политические партии, региональные партийные структуры, политическое участие граждан.

Abstract: The article analyzes the mechanisms and methods of social mobilization used by Russian political parties at the regional level. Party represents an important tool for social mobilization, which, nevertheless, is used and the power, and civil society inefficiently. The conclusion is that the need to revitalize the party organizations on the ground, where they could realize their ideas, bring them to life and find their supporters and activists. Such parties would

have found their niche in the regional or municipal political arena, especially as currently the major parties in power, almost no activity in the field, do not live population issues at the municipal level.

Keywords: social mobilization, political parties, the regional party structures, political participation of citizens.

В современных регионах России политические партии используют различные механизмы повышения социальной активности населения для формирования устойчивого представительства в законодательных органах. Большинство исследователей, изучая партийные механизмы мобилизации и связанную с ними социальную базу политических партий, обращают внимание на действие социальных механизмов поддержки партийно-политических структур и незначительную роль партий в политической жизни регионов России. Они основываются на том, что партии выполняют малые общественно-политические функции и для того, чтобы за пределами правительства их влияние на реальную политическую жизнь была весомой, им следует уделять больше внимания привлечению активистов, сторонников и рядовых членов¹.

Особенностью отечественной партийно-политической системы, политологи считают большое количество существующих в ее рамках партийных институтов. Согласно данным, представленным Министерством юстиции РФ, на июнь 2016 г. в Российской Федерации зарегистрировано 77 политических партий².

Их деятельность ориентирована на мобилизацию партийного участия, а также на обеспечение представительства правящей элиты в работе механизмов гражданского общества.

Большая часть граждан состоит в рядах политических партий с целью участвовать в политической жизни и оказывать влияние на власть. Кроме того, политическая партия способна мобилизовать общество и общественное мнение, представлять и реализовать политические интересы различных социальных групп. А партийные механизмы мобилизации партийного участия направлены

¹ Танова А. Г. Политическая оппозиция: к определению понятия // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2013. Сер. 6. Вып. 4. № 30. С. 70.

² Министерство юстиции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/> – Загл. с экрана.

на привлечение в свои ряды активистов и сторонников, а также для поддержания в своем строю рядовых членов. По мнению М. Дюверже, для каждой партии имеют значение и активисты, и члены партии, и сторонники, т. к. с помощью них партия может прийти к власти и реализовать свою программу¹.

Члены партии, активисты и сторонники составляют внутреннюю структуру политической партии. Активисты кадровых и массовых партий различаются между собой. В массовых партиях активистом является деятельный член партии. Он заметно отличается от остальной массы: регулярно присутствует на собраниях, участвует в распространении лозунгов, организует пропаганду и подготовку избирательных кампаний. Другие отдают всего лишь имена в партийный список да немного денег в партийную кассу – активисты же неустанно трудятся ради партии².

В кадровых партиях понятие активиста стоит наряду с понятием члена партии. Комитеты состоят только из активистов, а уже вокруг них группируются те, кто не включен в партийную общность³.

Следует отметить, что активисты отличаются и в зависимости от партийной идеологии. К примеру, активист-радикал время от времени присутствует на собраниях своего комитета, читает радикальную газету. Его интеллектуальная и профессиональная деятельность, досуг, семейная и эмоциональная жизнь не подвержены влиянию его радикальных идей, а причастность к партии носит политический характер⁴.

У коммуниста-активиста все иначе: партия требует от него гораздо более интенсивного политического действия. Активист должен распространять среди товарищей по труду лозунги партии и привлекать их к вступлению в партию. Вся профессиональная жизнь активиста протекает в рамках партии, направляется партией, ставится ей на службу. Так же обстоит дело и с досугом: значительная его часть поглощается партийными и профсоюзными собраниями

¹ Дюверже М. Политические партии. М., 2000. С. 498.

² Дюверже М. Ук. соч. С. 498.

³ Там же. С. 499.

⁴ Маздогова З. З. Парламентская партия как политико-правовой институт // Вестн. Казан. юрид. ин-та МВД России. 2012. № 8. С. 85–90.

или заседаниями придаточных организаций. Остаток свободного времени тоже организован усилиями партии: коммунистические спортивные ассоциации, коммунистические молодежные туристические базы, коммунистические праздники и т. д.¹

Таким образом, понятие «активист» многозначно. Активисты партии относятся к внутренней структуре партии, работают на всех уровнях, как в центральных, так и в местных органах партии, по-другому, они организаторы работы всех звеньев партии и проводники ее политической линии.

Рядовые члены партии или партийная масса также составляют внутреннюю структуру политической партии. Члены партии, как правило, работают в первичных организациях и действуют в соответствии с политическим курсом партии, выполняют задания партийного руководства.

Понятие члена партии появилось в ходе становления социалистических партий. Оно явилось результатом эволюции, которая привела к появлению кадровых и массовых партий. По мнению М. Дюверже, массовой является партия, где членов партии больше по отношению к числу избирателей и, соответственно, активистов – относительно членов партии. И наоборот, если число членов партии меньше числа голосующих за нее, то партия является кадровой².

В политической партии институт членства имеет различные формы. Достаточно сложную процедуру членства в партии предполагает устав «Единой России». Реформирование партийного законодательства способствовало исключению коллективного членства в партии. Прежде всего, членами партии могут стать лица, которые достигли 18 лет и ведут активную партийную политику. Каждый член партии получает партийный билет, который необходим для осуществления учета уплаты членских взносов, доступа в партийные электронные и телекоммуникационные системы и участия в голосовании по всем вопросам партийной жизни и при внутрипартийных выборах. Член

¹ Там же. С.85–90.

² Krowel A. Party Models / Katz R.S. and Grotty W.(eds.) // Handbook of Party Politics. London, 2006. P. 249–269.

партии, который приостановил свое членство, ставится на учет как сторонник партии. Сторонники партии могут быть выдвинуты на выборные должности в органы государственной власти и местного самоуправления¹.

Четкие критерии принятия, исключения и приостановления членства указаны в уставе «Справедливой России». Следует отметить, что письменное заявление на принятие в партию и право обжалования решения об исключении из партии рассматривается в течение 2 месяцев².

Усложнение партийных процедур в уставах современных партий свидетельствует об изменении их политических позиций в партийно-политическом процессе. Они наиболее многочисленны и централизованны, ориентированы на обеспечение массовости, где значение имеют и личные характеристики каждого члена партии.

Весьма интересно измерить соотношение активистов и членов партии, так М.З. Файрушина отмечает, что многие на региональном уровне партии демонстрируют огромные расхождения при подсчете численности членов и активистов партий³. Соотношение активистов и членов партии дает представление о реальной силе региональных отделений политических партий. В связи с этим, в этой области партии проявляют особую сдержанность. Иногда для увеличения мощи, некоторые партии выдают за активистов обычных членов партии.

Сторонники не являются членами партии, но они разделяют идеологию партии, согласны с партийной программой и интересуются работой партии. Следует отметить, что у сторонника нет обязательств перед партией, и поэтому он сам определяет степень своего участия в ее жизни. Политологи отмечают, что именно через сторонников партии идет пополнение партийных рядов⁴.

Таким образом, сторонники партии представляют собой нечто большее, чем избиратель, но меньшее, чем член партии. Сторонник партии, в отличие от

¹ Гельман В.Я. Политические партии в России: от конкуренции к иерархии. 2012. Полис. № 5. С. 135–149.

² Там же. С. 135–149.

³ Файрушина М. З. Специфика российского электорального консалтинга на этапе развития политического рынка // Вестник БашГУ. 2014. №2. С. 557–560.

⁴ Авакян С. А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М., 2011. С. 45.

избирателя, не только отдает голос партии, но и открыто проявляет согласие с партией и открыто признает свои политические предпочтения. Избиратель голосует тайно и не афиширует своего выбора. Тот избиратель, который открыто заявляет о своем выборе, становится сторонником партии. Так, сторонник партии является больше, чем избирателем, но все же это еще и не член партии. Его связь с партией не закреплена официальными, четко установленными письменными обязательствами и регулярной уплатой членских взносов.

Исследователи отмечают, что сторонников партии от вступления в членство партии сдерживают объективные обстоятельства, связанные с родом его занятий. Иногда и сам сторонник считает свою профессию несовместимой с членством в партии¹.

Таким образом, понятие «сторонник партии» – неоднозначное. К сторонникам партии следует относить гражданина, который отдал свой голос партии, зафиксировал свой доброжелательный интерес к партии и оказал поддержку партийной инициативе.

Следует отметить, что политические партии не только являются выразителями интересов тех или иных социальных групп, они являются активными участниками выработки этих интересов. Политические партии способны оказывать огромное влияние на характер региональной политической системы, мобилизовать население на решение общегосударственных задач, участвовать в идеологическом воспитании молодого поколения. Так, членство в партии является своеобразным способом повышения политической культуры населения.

Барашков К.М. отмечает важность мобилизации партийного участия и борьбы партий за привлечение новых членов, активистов и сторонников. Данный процесс позволяет привлечь к управлению регионом как можно больше граждан. А определенный опыт работы с членами партии, с

¹ Ильиных А. В. Административно-правовой механизм информационного обеспечения деятельности политических партий : сущность, принципы // Учен. заметки ТОГУ. 2013. Т. 4, № 4. С. 1197–1203.

активистами и сторонниками партий можно, по его мнению, перенять у Коммунистической партии Советского Союза¹.

Механизмы мобилизации партийного участия и проблема развития региональной партийной системы современной России обозначаются ролью государства в процессе становления политических партий. В связи с этим, зарубежные исследователи Оверслут Х. и Верхейл Р. обращают внимание на феномен «партий власти» и в современной России выделяют семь категорий политических объединений. Во-первых, Коммунистическую партию Российской Федерации, как преемницу уникальной тоталитарной партии – КПСС. Во-вторых, истинные партии. В-третьих, партии власти. В-четвертых, партии помощников партии власти. В-пятых, поощряемые или разрешенные оппозиционные партии. В-шестых, враждебные партии («мухи»). В-седьмых, «партии тщеславия»².

В современной отечественной партийной системе Коммунистическая партия Российской Федерации рассматривается как отдельная категория. Широкая масса сподвижников, разветвленная организационная структура и идеологическая база выделяют данную партию из числа других политических объединений. Оверслут Х. и Верхейл Р. отмечают, что с 1990-х гг. КПрФ является единственной массовой партией в регионах России. По их мнению, другие партии не являются массовыми, т. к. они ближе к «кадровой партии», рассматриваемой М. Дюверже³.

Примером партии второго типа выступает партия «Яблоко» с его социал-демократической идеологией. Партия нашла немало приверженцев в среде городских профессионалов и представителей интеллигенции.

К третьей категории относятся «партии власти». Исследователи определяют их как электоральное ответвление, которое создано правящей

¹ Барашков Г. М. Конституционные цели как политико-правовые акты в программах политических партий // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2015. Т. 8, вып. 1. С. 49–52.

² Oversloot H., Verheul R. Managing Democracy: Political Parties and the State in Russia// the Journal of Communist Studies and Transition Politics, 2006, № 22/3, p. 383–405.

³ Oversloot H., Verheul R. Op. cit. P. 394.

верхушкой, чтобы удержать власть¹. Следует отметить, что мнения исследователей о том, какая партия в постсоветской России считается первой «партией власти», расходятся. Большинство считают Партию российского единства и согласия, которая была создана С. Шахраем, другие же считают движение «Наш дом – Россия» В. Черномырдина. В частности, зарубежные и отечественные исследователи солидарны в одном: в абсолютном виде идея «партии власти» воплотилась в «Единой России».

Следующей разновидностью партий являются партии помощников партии власти. Данные партии не вступают в противоречия с партией власти и привлекают голоса избирателей, которые не идентифицируют себя с основной партией власти и поддерживают политику власти в целом. «Союз правых сил» изначально был именно такой партией. Кроме того, к партиям помощникам относятся и партии, которые являются неким резервом для правящей элиты. К таким можно отнести «Справедливую Россию» (но не во всех регионах, например, в Башкортостане «Справедливая Россия» находится в состоянии конфликта с региональной властью).

Поощряемые или разрешенные оппозиционные партии играют роль оппозиции региональным режимам и выражают общественное недовольство партией власти. Такие партии обычно создаются и поддерживаются самой властью. В связи с этим, они способны аккумулировать голоса оппозиционно настроенных граждан и тем самым обезоружить настоящую оппозицию. Исследователи примером такой партии считают Либерально-демократическую партию России. Партия с 1993 г. вполне удачно притягивает недовольную часть российских граждан, несогласных с государственной или региональной политикой.

Враждебные партии или по-другому их называют партии для отвлечения. Их основной целью является нанесение вреда оппозиционным партиям. Они используют сходную программу или же выставляют кандидата-двойника, вводя тем самым в заблуждение избирателей. К такой партии можно отнести

¹ Oversloot H., Verheul R. Op. cit. P. 395.

«Родину». По мнению многих политологов, данная партия была создана с целью отнятия голосов избирателей у КПРФ¹.

Таким образом, представленная классификация обозначает роль власти в возникновении и поддержании политических партий. Некоторые партии являются своего рода механизмами поддержки правящей партии и привлекают к себе сторонников из числа оппозиционных партий. Следует иметь в виду, что в разных регионах России эта классификация может выглядеть по-разному, в зависимости от политической конъюнктуры.

Так, большинство партий на политической арене современных регионов России поддерживаются государством и в отличие от оппозиционных партий, имеют более эффективные механизмы мобилизации партийного участия. Кроме того, часть населения уверена, что стоит доверять только тем партиям, которые имеют поддержку государства.

На региональном партийном уровне, в отличие от многих западных стран, нет четкого разделения политических объединений по принципу идеологических оснований. Кроме того, в российской политике слабо появляются новые типы партий, которые свойственны современным западным политическим системам. Например, «зеленые», религиозные фундаменталисты, феминистские движения и т. п.²

Следует отметить, что разделение на левых и правых, существующее на Западе, также не совпадает с российскими представлениями. Партии реформаторов и радикалов западные политологи относят к левым, а консерваторов, которые отстаивают традиционные ценности и существующие экономические порядки – к правым. В свое время в России, Егора Гайдара и его сторонников, которые проводили экономическую реформу, отнесли к левым силам. Затем, посчитав, что капитализм является традиционным строем, стали называть их партию правой³.

¹ Ильиных А. В. Ук. Соч. С. 1197–1203.

² Кочетков Д. Ресурсы политических партий на парламентских выборах. Власть. 2012. № 6. С. 19–23.

³ Там же. С. 22.

Еще одним моментом, отличающим российские политические партии от партий западных стран, является наличие в России «партии власти» – организации, специально создаваемой для поддержки руководства государства. В западных странах такого явления нет. Для них создание партии специально под выборы или в поддержку кандидата в президенты не практикуется¹.

Так, большинство исследователей в области классификации партий указывают на феномен «партии власти» и отмечают особую роль региональной власти в процессе партийного строительства России. Это характерно и для других постсоветских государств, но является существенным препятствием для становления независимых политических объединений. В связи с этим, исследователи отмечают особенность партийного механизма идеологической и мобилизационной поддержки властного курса в современной России. Кроме того, в постсоветский период правящая элита активно использовала партийные механизмы для идеологического обеспечения и мобилизационной поддержки своей деятельности. Партийные структуры, которые были вовлечены в этот процесс, мало соответствовали образу традиционной политической партии, т.к. они не были ориентированы на выполнение типичных партийных функций.

Следует отметить, что региональные сети партий современной России принципиально отличаются от таковых в странах Запада. Это связано, прежде всего, с тем, что они создаются центрами реальной власти, не стремятся стать массовыми партиями с сильной организационной структурой и последовательной идеологией. Субъектами формирования партий выступают административные элиты регионов и политико-финансовые кланы².

Привлечение граждан с целью мобилизации партийного участия на муниципальном уровне также является важной современной задачей. Политические партии дают возможность населению выразить через политическую партию свою волю, участвовать в политической жизни. Кроме того, развитие активности партий на местном уровне видится одной из гарантий реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

¹ Там же. С. 23.

² М. А. Волкова. Участие граждан в управлении делами государства Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2014. Т. 14, вып. 4. С. 122.

Несмотря на то, что большинство партий стараются привлечь граждан к участию в политической жизни региона, при существующем множестве партий в настоящее время на политической арене в России можно назвать не более пяти тех, которые имеют реальные шансы бороться за власть и участвовать в политической жизни своих субъектов, остальные же практически не имеют возможности выжить и представлять интересы своего избирателя. Тем не менее, выход видится в активизации деятельности партийных организаций на местах, где они могли бы реализовать свои идеи, воплотить их в жизнь и найти своих сторонников и активистов. Такие партии заняли бы свою нишу на региональной или муниципальной политической арене, тем более что в настоящее время крупные партии, находящиеся у власти, практически не проявляют активности на местах, не живут проблемами населения на муниципальном уровне.

Таким образом, в современных условиях региональные отделения политических партий практически не являются игроками на политической арене своих регионов, не решают заявленных целей и задач и неизвестны населению. Кроме того, даже по своим программным документам, целям, задачам они мало чем отличаются друг от друга и не могут сориентировать гражданина, который не видит особенной разницы между ними.

Для успешной социальной мобилизации граждан в современных условиях партиям необходимо повысить уровень политической культуры и проявить заинтересованность в освоении навыков межпартийного диалога и коалиционных действий. Комплексное и системное расширение возможностей участия граждан в управлении делами региона, муниципального образования посредством таких институтов, как политические партии, позволят достичь надлежащего уровня развития партийных отношений и конструктивного межпартийного диалога и взаимодействия.

Правильное проведение мобилизации партийного участия окажет содействие в том, что граждане станут членами партий, будут сформированы

устойчивые политические симпатии, что, безусловно, будет способствовать формированию стабильной политической системы.

Список источников:

1. Авакьян С. А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М., 2011.
2. Барашков Г. М. Конституционные цели как политико-правовые акты в программах политических партий // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2015. Т. 8, вып. 1.
3. Гельман В.Я. Политические партии в России: от конкуренции к иерархии. 2012. Полис. № 5.
4. Дюверже М. Политические партии. М., 2000.
5. Ильиных А. В. Административно-правовой механизм информационного обеспечения деятельности политических партий: сущность, принципы // Учен. заметки ТОГУ. 2013. Т. 4, № 4.
6. Кочетков Д. Ресурсы политических партий на парламентских выборах. Власть. 2012. № 6
7. Маздогова З. З. Парламентская партия как политико-правовой институт // Вестн. Казан. юрид. ин-та МВД России. 2012. № 8.
8. Министерство юстиции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/> (Дата обращения: 22.06.1976).
9. Танова А. Г. Политическая оппозиция: к определению понятия // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2013. Сер. 6. Вып. 4. № 30.
10. Файрушина М. З. Специфика российского электорального консалтинга на этапе развития политического рынка // Вестник БашГУ. 2014. № 2.
11. Krowel A. Party Models / Katz R.S. and Grotty W.(eds.) // Handbook of Party Politics. London, 2006.
12. Oversloot H., Verheul R. Managing Democracy: Political Parties and the State in Russia// the Journal of Communist Studies and Transition Politics, 2006, № 22/3
13. М. А. Волкова. Участие граждан в управлении делами государства Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2014. Т. 14, вып. 4.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ ВОВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Хабибрахманова Э. Х.

REGIONAL PRACTICES OF CITIZENS' INVOLVEMENT IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Habibrahmanova E.

Аннотация: В статье рассматривается опыт регионов России по вовлечению граждан в осуществление местного самоуправления.

Ключевые слова: формы вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, институт сельских старост, самообложение граждан

Abstract: In the article there considered the experience of regions of Russia on the question of citizens' involvement in local self-government realization

Key words: forms of citizens' involvement in local self-government realization, territorial public self-government, institution of village headmen, citizens' self-assessment

Для оценки эффективности местного самоуправления используют различные количественные показатели, отражающие отдельные аспекты деятельности органов местного самоуправления. Однако о полноценном развитии местного самоуправления можно судить по степени вовлеченности и участия граждан в местном самоуправлении, по степени их социальной активности.

Основной задачей функционирования местного самоуправления является решение вопросов местного значения, что в итоге должно обеспечить высокое качество жизни населения муниципального образования. Однако в условиях низкой социально-управленческой активности граждан, хронического недофинансирования большинства муниципальных образований Российской Федерации происходит ухудшение качества жизни населения (особенно сельского, а также работников бюджетной сферы). Социально-управленческая активность граждан, с одной стороны, должна влиять на повышение их качества жизни, а, с другой стороны, высокий уровень качества жизни населения оказывает воздействие на содержание и направленность социально-управленческой активности.

В условиях, когда сформированы правовые, территориальные, организационные и экономические основы местного самоуправления, все большее количество руководителей муниципальных образований и муниципальных служащих связывают дальнейшее развитие института местного самоуправления с вовлечением граждан в самоуправленческую деятельность. Поэтому сегодня актуализируются вопросы поиска, разработки и тиражирования технологий участия граждан в местном самоуправлении,

поскольку потенциал реализации социально-управленческой активности граждан невысок.

Ресурс развития местного самоуправления непосредственно связан с повышением общественной и управленческой активности граждан. Эксперты разделяют общественную активность в местном самоуправлении на несколько типов в зависимости от её целей [2, с. 11]:

а) *иждивенческая активность* – жалобы и прошения, направленные на то, чтобы другие (власть, бизнес и т. п.) решали проблемы жителей, в том числе и те, за которые власть не отвечает;

б) *протестная активность* в форме пикетов, митингов, коллективных жалоб, перекрытий дорог, протестного голосования возникает из желания жителей противодействовать действиям и планам властей, почти не задумываясь об альтернативных планах;

в) *фиктивно-демонстративная активность* заключается в деятельности нанятых и оплаченных активистов, публикаций в СМИ для реализации рекламных или политических проектов на территории муниципальных образований;

г) *конструктивная активность* – инициативы, попытки корректировки деятельности властей и предприятий для создания более благоприятных условий жизнедеятельности территории, основанные на партнерских отношениях между населением и властью.

Из всех видов общественной активности в муниципальных образованиях наиболее развитыми являются иждивенческая и фиктивно-демонстративная активность. Хотя очевидно, что именно конструктивная активность – наиболее желательная для муниципального сообщества.

В зависимости от степени и характера участия граждан в местном самоуправлении можно выделить следующие виды их управленческой активности:

а) по степени участия: полная, частичная, формальная, реальная;

б) по этапам принятия управленческих решений: экспертно-аналитическая (на этапе разработки); субъектная (на этапе принятия); исполнительская (на этапе реализации); контрольно-ревизионная (на этапе контроля и мониторинга);

в) по степени обязательности принимаемых управленческих решений для исполнения: участие в принятии обязательных решений и участие в принятии рекомендательных решений;

г) по последствиям управленческой деятельности: конструктивная и деструктивная.

Таким образом, для анализа самоуправленческого потенциала жителей муниципального образования можно использовать качественные и количественные показатели. Количественные показатели характеризуют процент участия граждан в тех или иных формах осуществления местного самоуправления и количество принятых муниципальных управленческих решений с непосредственным участием населения. Качественные показатели отражают компетентность участников процессов принятия управленческих решений и, соответственно, качество и эффективность этих решений. Как показывает наше исследование, сегодня самоуправленческий потенциал населения муниципальных образований достаточно низок, что связано со многими причинами объективного и субъективного характера. Но даже этот самоуправленческий потенциал во многих муниципальных образованиях используется неэффективно. Поэтому главная задача органов местного самоуправления состоит в том, чтобы, с одной стороны, развивать самоуправленческий потенциал населения, а, с другой стороны, на этой основе – развивать процессы реального участия граждан в местном самоуправлении.

Прошло уже более 10 лет с момента принятия федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в регионах накоплен определенный опыт вовлечения граждан в муниципальные практики, представляющий научно-практический интерес.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) является единственной формой, указанной в федеральном законе № 131-ФЗ, обеспечивающей участие населения на всех этапах принятия муниципальных управленческих решений: от разработки и принятия решения до его реализации и контроля. ТОСы получили распространение во многих субъектах Российской Федерации, но в одних регионах их создание и функционирование инициируется государственными органами власти (как, например, в Волгоградской, Архангельской областях, Республике Татарстан), в других – местным сообществом при молчаливом попустительстве региональной и местных властей.

В *Волгоградской области* территориальное общественное самоуправление начало развиваться с 1999 года. Дополнительный импульс ТОСовское движение приобрело после принятия в 2006 году областной программы «Местное управление Волгоградской области», которой предусматривалось создание ТОСов в каждом микрорайоне города и в каждом населенном пункте [6]. Активность граждан поддерживалась органами местного самоуправления (принятие соответствующих нормативных правовых актов, определение порядка выделения необходимых средств из местного бюджета на осуществление территориального общественного самоуправления, заключение договоров с ТОС на осуществление совместных действий при реализации целевых программ, осуществление финансовых расчетов в интересах ТОС-неюридических лиц, организационное и методическое сопровождение деятельности ТОС) и областной администрацией (организация проведения областных конкурсов «Лучшее территориальное общественное самоуправление года», смотры-конкурсы за право носить почетные звания Волгоградской области «Образцовый ТОС» и «Лидер ТОС», обучение активистов и представителей муниципальных властей основам деятельности ТОС, финансирование деятельности ТОС).

Деятельность ТОС рассматривается не обособлено сама по себе, а в контексте равноправного участника партнерства административной власти,

гражданского общества и бизнеса в границах каждого территориального общественного самоуправления, и это партнерство, в свою очередь, составляет систему местного управления («дойти до каждого»). ТОСы повсеместно, по своей инициативе, взяли на себя внедрение системы «коротких шагов», которая заключается в разработке, организации и исполнении малых целевых программ, выступающих организационной основой (материально-технической базой) для массового внедрения технологий (правил) здорового и счастливого образа жизни граждан.

Организационная структура ТОС базируется на создании командной культуры управления. Внутренняя среда ТОСов Волгоградской области характеризуется трехуровневой структурой управления (собрание, конференция – совет ТОС – формальные и неформальные команды), а внешняя среда – партнерством по вертикали (государственная и муниципальная власть) и по горизонтали (бизнес, учреждения и сообщества). Формальными командами являются центры социально значимой активности ТОС – уличные и домовые комитеты, гражданские отряды в составе ДНД (ГОТОС) и МКД, добровольные пожарные дружины, временные трудовые коллективы (ВТрК) при ТОС и т. п.); неформальными командами – центры творческой активности ТОС – клубы (союзы, содружества) детско-юношеские, ветеранские, здорового и счастливого образа жизни, досуговые, по интересам, временные творческие коллективы (ВТвК) при ТОС и т. п.

По состоянию на 01 января 2016 г. во всех муниципальных образованиях Волгоградской области действуют 1998 организаций ТОС, 1287 из которых имеют статус юридического лица. В муниципальных районах Волгоградской области в границах ТОС проживает 96,9% населения районов, в городских округах – 46,2% населения округов.

Трудности с формированием регионального бюджета привели к тому, что с 2015 года областной смотр-конкурс на звание «Образцовое территориальное общественное самоуправление», за победу в котором ТОСы получали по миллиону рублей на свою многопрофильную деятельность отменен. В 2014

году ТОСы, не ставшие победителями этого смотра-конкурса, получили из регионального бюджета субсидии на благоустройство в размере 220 тыс. рублей. В 2016 году в областном бюджете предусмотрено 150 млн. рублей на финансирование ТОСов для реализации проектов по благоустройству. Сумма в два раза меньше, чем в 2015 году [4].

С 2016 года изменяются подходы к финансированию ТОСов. Теперь муниципальные районы и городские округа сами будут проводить конкурсы среди ТОСов и определять лучших, т. к. на местах виднее, кто как работает. Будут поддержаны самые активные ТОСы и самые интересные проекты. Новая система обеспечит и более пристальный контроль за использованием субсидий, т. к. у комитета по делам территориальных образований Волгоградской области нет полномочий по осуществлению такого контроля [4].

Таким образом, территориальное общественное самоуправление в Волгоградской области – это не только влиятельная сила, но и определенный гарант социально-экономической стабильности региона.

В *Архангельской области* ТОСы как способ возрождения села стали создаваться в 1998-1999 годах благодаря деятельности Института общественных и гуманитарных инициатив (ИОГИ) Глеба Тюрина. За шесть лет работы ИОГИ и Г.Тюрина в Архангельской области образовалось 41 ТОС.

Впоследствии, когда областные органы государственной власти взяли курс на развитие и поддержку ТОСов, их количество увеличилось в разы (см. рис.1). На 01 января 2015 года в области зарегистрировано 830 органов ТОС, из них – 631 в сельских поселениях, 154 органа ТОС – в городских поселениях и 45 – в городских округах. Для сравнения – в 2006 году во всей Архангельской области было зарегистрировано 47 органов ТОС.

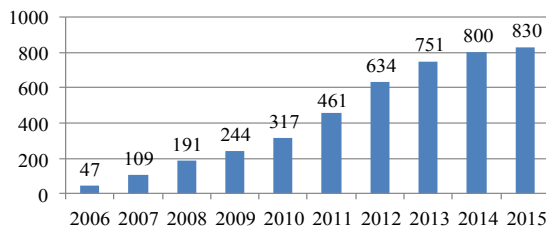


Рисунок 1. Динамика роста количества ТОС в Архангельской области в 2006–2015 гг.

Органы ТОС осуществляют свою деятельность в Архангельской области во всех муниципальных районах и практически во всех городских округах (Архангельске, Северодвинске, Новодвинске, Котласе и Коряжме). Исключение: Мирный и Новая Земля. Лидеры по количеству ТОС – Вельский (82), Верхнетоемский (61), Виноградовский (56), Онежский (56) муниципальных районы.

В последние годы в Архангельской области количество ТОС ежегодно растет, в 2014 организовано 79 органов ТОС (с 2011 года создано более 480 органов ТОС).

Серьезным достижением является увеличение количества ТОС, зарегистрированных в качестве юридического лица, более чем в два раза, поскольку именно они имеют гораздо больше возможностей для привлечения финансовых средств и создания новых рабочих мест на территории.

В Архангельской области приняты следующие нормативно-правовые документы, обеспечивающие государственную поддержку развития территориального общественного самоуправления:

– областной закон от 22 февраля 2013 года № 613-37-ОЗ «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области»;

– Концепция развития территориального общественного самоуправления в Архангельской области до 2020 года, утвержденная постановлением Правительства Архангельской области от 22 июля 2014 года № 291-пп;

– государственная программа Архангельской области «Развитие местного самоуправления в Архангельской области и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (2014–2020 годы)», утвержденная постановлением Правительства Архангельской области от 8 октября 2013 года № 464-пп (подпрограмма № 2 «Развитие территориального общественного самоуправления в Архангельской области»).

Основной формой государственной поддержки ТОС в регионе является субсидирование проектов на конкурсной основе. Данное направление на практике доказало свою исключительную значимость как для развития территории, так и для реализации местных инициатив. В финансировании проектов ТОС участвуют средства областного бюджета и муниципальных образований, а также привлеченные и собственные средства органов ТОС.

В рамках реализации проектов ТОС создаются дополнительные рабочие места, проводятся мероприятия по сохранению уникальной северной культуры и традиций, благоустройству населенных пунктов, пропаганде здорового образа жизни, поддержке наиболее незащищенных слоев населения. Благодаря конкурсам проектов в селах и деревнях построены спортивные и детские площадки, отремонтированы мосты, построены колодцы, возрождаются народные традиции и промыслы, организуется досуг местных жителей. Жители населенных пунктов активно включаются в решение проблем территории.

Конкурсы проектов проводятся администрациями муниципальных районов и городских округов Архангельской области в рамках соглашений, заключенных между администрациями муниципалитетов и министерством по местному самоуправлению и внутренней политики Архангельской области (с 2015 года – департаментом по местному самоуправлению администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области) [5].

В *Республике Татарстан* курс на государственное развитие ТОС начался с 2014 года, когда республиканские власти на опыте других регионов убедились, что лучше всего ТОСы развиваются, и эффект от их работы больше

там, где местные и региональные власти всячески стимулируют их работу. Первым этапом стимулирования ТОС в Татарстане стало выделение субсидий на компенсационные выплаты руководителям ТОС. Они осуществляются с июля 2015 года (в некоторых районах – с сентября). Хорошим стимулом в активизации деятельности ТОС послужило и учреждение республиканского конкурса «Лучшее территориальное общественное самоуправление года Республики Татарстан», общий призовой фонд которого в 2015 году составил 50 миллионов рублей. Он призван повысить эффективность деятельности территориальных общественных самоуправлений, развить и стимулировать деловую и социальную активность населения в осуществлении собственных инициатив по решению вопросов местного значения на территории муниципальных образований.

В 2015 году победителями и призерами конкурса стали 120 ТОСов республики. Большая часть – 2/3 от всей суммы полученных ими грантов была потрачена на благоустройство территорий, парков, скверов. Часть призовых ТОСы вложили также на проведение мероприятий, закупку подарков, праздничного реквизита, установку камер видеонаблюдения в общественных местах.

В настоящее время в Татарстане осуществляют деятельность 347 ТОС, которые стали активными помощниками и союзниками местных органов власти.

Одним из распространенных способов вовлечения населения в местное самоуправление в условиях укрупнения сельских поселений является **институт сельских старост** – общественных лидеров.

Начиная с марта 2011 года, органы исполнительной власти *Ленинградской области* занимались поиском мер, направленных на более широкое вовлечение населения сельских территорий в решение вопросов местного значения. Одним из основных направлений работы с целью решения этой задачи стал анализ возможностей государственной поддержки старост

сельских населенных пунктов как важного института участия граждан в осуществлении местного самоуправления в сельской местности.

Были приняты правовые акты, регулирующие деятельность сельских старост: областной закон от 14 декабря 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления»; постановление Правительства Ленинградской области от 19 июля 2013 года № 214 «Об утверждении порядка предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области бюджетам поселений Ленинградской области на реализацию областного закона от 14 декабря 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления»; приказ Управления делами Правительства Ленинградской области от 2 сентября 2013 года № 2 «Об утверждении порядка проведения отбора муниципальных образований Ленинградской области на предоставление из областного бюджета Ленинградской области субсидий на реализацию областного закона от 14 декабря 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления».

На территории Ленинградской области в настоящее время существует 217 муниципальных образований, из них 61 городское и 138 сельских поселений, где работают 1668 старост. На 2015-2017 годы в рамках программы «Устойчивое общественное развитие Ленинградской области» на реализацию проектов местных инициатив граждан предусмотрены средства в размере 210 млн. рублей ежегодно. По итогам 2013-2014 годов реализовано более 2000 мероприятий, в решении проблем своих территорий ежегодно участвуют более 10000 человек. Областной закон Ленинградской области от 14 декабря 2012 года № 95-оз получил название «закона тысячи добрых дел».

Также с 2011 года в *Ульяновской области* стали развивать институт сельских старост. Был принят региональный Закон от 06.10.2011 № 168-30 «О сельских старостах». Законом учреждена должность сельского старосты для

оказания содействия Губернатору в реализации своих полномочий на селе. Закон регулирует отношения, связанные с определением основ правового положения сельских старост. Число должностей сельских старост определяется исходя из числа сельских населённых пунктов Ульяновской области. Решение о числе и наименованиях указанных сельских населённых пунктов принимается Губернатором Ульяновской области (см., например, постановление Губернатора Ульяновской области «О некоторых вопросах регулирования деятельности сельских старост», распоряжение Губернатора Ульяновской области «О системе работы с сельскими старостами»).

Должность сельского старосты учреждена в 432 населённых пунктах распоряжением Губернатора Ульяновской области от 12.02.2014 № 47 «О назначении сельских старост». Все сельские старосты прошли обучающий семинар-совещание в рамках Школы Агробизнеса.

Функциями сельского старосты являются:

- взаимодействие с органами местного самоуправления поселения;
- проведение личных приемов жителей, по результатам которых направляются предложения в органы исполнительной власти местного самоуправления;
- проведение разъяснительной работы с населением о реализации нормативно-правовых актов и существующих мерах государственной поддержки сельского населения;
- по итогам проведенной работы сельский староста направляет губернатору доклад о положении дел на территории соответствующего населенного пункта и конкретные предложения по решению проблемных вопросов.

За счет средств регионального бюджета старостам оказываются следующие меры социальной поддержки: 1) ежемесячная денежная выплата в размере стоимости социального проездного билета для проезда на всех видах городского пассажирского транспорта (кроме такси), на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) в пригородном и междугородном

сообщении в пределах территории Ульяновской области; 2) ежемесячная денежная компенсация расходов на оплату занимаемых жилых помещений, а также расходов на отопление (для лиц, проживающих в жилых помещениях с печным отоплением, расходов на оплату приобретаемого твердого топлива и услуг по его доставке) и освещение указанных жилых помещений в размере 325 рублей, с 1 января 2014 года – 495 рублей.

В *Вологодской области* возрождение института старост также было инициировано региональной властью (принят закон Вологодской области от 10 июля 2013 года №3121-ОЗ «О старостах населенных пунктов Вологодской области»).

Укрупнение сельских поселений привело к тому, что мелкие села и деревни становятся значительно удаленными от райцентра и жители попросту остаются один на один со своими проблемами. На 1 января 2015 года в Вологодской области насчитывалось 282 муниципальных образований, из них 232 – сельских поселений и около 8 тыс. населенных пунктов. В 2015 году в рамках реформы местного самоуправления, направленной на укрупнение муниципальных образований, количество поселений было сокращено на 16%. Губернатор Вологодской области Олег Кувшинников решил, что жители, которые согласятся стать добровольными помощниками власти на местах, смогут исправить складывающуюся ситуацию.

Сельский староста отстаивает законные права и интересы жителей в органах местного самоуправления, извещает чиновников и депутатов о возникающих в населенном пункте проблемах и неурядицах, извещает и самих селян об изменениях в законодательстве и новых нормативно-правовых актах. Сельский староста, ко всему прочему, собирает сведения об односельчанах, нуждающихся в помощи (погорельцах, неблагополучных семьях, людях, оказавшихся в стесненном материальном положении и т. д.).

Все эти обязанности возложены на плечи желающих на добровольных началах. Материальное вознаграждение за эту деятельность не предусмотрено.

Каждые четыре года люди сами выбирают старосту на общем собрании из числа пользующихся уважением и доверием односельчан.

В *Республике Башкортостан* институт сельских старост развивается с 2003 года. В городских и сельских поселениях, городских округах республики действует более 24 тысяч различных формирований самоорганизации населения по месту жительства. На сегодняшний день в республике имеется около 4 тысяч старост в 50 из 54 районов, то есть в 85% населенных пунктов (деревни и села).

Одной из традиционных форм участия граждан в поддержании общественного порядка являются **казацьи общества**. Такая форма участия граждан получила распространение в Волгоградской области, Ставропольском крае. В Волгоградской области создано более 250 казацких обществ, объединяющие в своих рядах более 23000 казаков, 83 казацких общества являются юридическими лицами. Законодательно оформлены и осуществляют служебную деятельность муниципальные казацкие дружины в 32 муниципальных районах и городских округах Волгоградской области. Численность дружинников превысила 800 человек (392 финансируется из бюджета области, 442 – осуществляют служебную деятельность на общественных началах). На финансирование казацких дружин в регионе из областного бюджета в 2015 году было направлено 24 млн. рублей, в 2016 году планируется 25 млн. рублей.

Использование пропорциональной избирательной системы при формировании представительных органов муниципальных образований приводит к тому, что граждане не владеют информацией о муниципальных депутатах, отчуждены от них. С целью приближения власти и народа друг к другу в Чеченской республике с начала лета 2014 года реализуется **проект «Муниципальный депутат»**. Согласно проекту каждый населенный пункт распределен на сектора ответственности депутатов, составляются подробные карты-схемы с указанием Ф.И.О., фото и номера мобильных телефонов народных избранников. Депутаты, в свою очередь, должны выступать в своих

секторах посредниками между рядовыми гражданами и вышестоящими органами исполнительной власти, обеспечивая максимально быстрое решение социально-бытовых вопросов населения.

Самообложение граждан, как способ привлечения финансовых средств граждан для решения вопросов местного значения, активно используется в Пермском крае и Республике Татарстан. Самообложение граждан вводится, как правило, на территориях сельских поселений по решению, принятому на местном референдуме и является обязательным для всех граждан поселения. Местный референдум назначается представительным органом муниципального образования в течение 30 дней со дня поступления документов, на основании которых он назначается. Решение о назначении референдума принимается в форме постановления представительного органа муниципального образования, которое подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования. Финансирование расходов, связанных с подготовкой и проведением местного референдума, осуществляется за счет средств бюджета поселения.

Референдум утверждает размеры платежей по самообложению и конкретные вопросы местного значения, на решение которых расходуются собранные денежные средства. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех граждан поселения, за исключением отдельных категорий граждан.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат обязательному обнародованию путем размещения на информационных стендах. Решение, принятое на местном референдуме, вступает в силу с момента его официального обнародования.

В Республике Татарстан с 2013 года внедряется система добровольных муниципальных целевых сборов или самообложение населения. К каждому собранному людьми рублю из республиканского бюджета выделяется ещё четыре рубля. По итогам 2014 года референдумы по самообложению состоялись в 658 поселениях Татарстана (72% от общего количества поселений)

и в бюджеты поселений дополнительно поступило свыше 80 млн. руб. Кроме того, в соответствии с распоряжением Кабинета министров Республики Татарстан, эти муниципалитеты получили свыше 300 млн. руб. из бюджета республики [3, с. 127–128]. Почти половина данных средств была потрачена на дорожное строительство, содержание дорог и мостов. Также на эти деньги благоустраивались кладбища, строились детские площадки, устанавливались и реконструировались памятники и обелиски.

При поддержке Всемирного банка в регионах России (Ставропольский и Хабаровский край, Кировская, Тверская, Нижегородская области, Республика Башкортостан) реализуется **Программа поддержки местных инициатив** (ППМИ). Цель проекта – вовлечение местных жителей и расширение участия гражданского общества в принятии решений, контроле и мониторинге предоставления социальных и коммунальных услуг на местном уровне, а также повышение эффективности использования бюджетных средств в сфере развития объектов социальной инфраструктуры. Главное условие – население деревни, поселка или района должно выставить свой проект на конкурс и самостоятельно оплатить часть расходов. Софинансирование со стороны населения должно быть не менее 3%, также не менее 5% должна внести сама администрация сельского поселения. В проект могут включиться и спонсоры – местные предприятия, предприниматели. При этом специалисты Всемирного банка контролируют тот или иной проект на всех этапах реализации. Программа позволяет выявить реальные приоритеты населения и оперативно решить наиболее острые социальные проблемы.

Таким образом, основная цель вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления – это самостоятельное или совместное с местными органами власти решение вопросов местного значения для реализации потребностей населения. Способы и формы этого вовлечения могут быть самыми разнообразными. Наибольший же эффект достигают муниципальные практики, основанные на принципах партнерства государственных органов власти, органов местного самоуправления и различных объединений граждан.

Список источников:

1. Доклад «О состоянии гражданского общества в Чеченской Республике за 2014 год» // URL: <http://www.caucasianpolitics.ru/2015/03/doklad-o-sostoyanii-grazhdanskogo-obshhestva-v-chechenskoj-respublike-za-2014-god/>.
2. Кто виноват и что делать: аналитический отчет «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем» // Вопросы местного самоуправления. 2008. № 5. С. 11.
3. Республика Татарстан // Вестник Общероссийского конгресса муниципальных образований. М., 2014. С. 127–128.
4. Скачков С.П. ТОСы Волгоградской области переориентируют на муниципалитеты // Сетевое издание RODGOR.RU («Родной город») URL: <http://rodgor-vlg.ru/tosy-volgogradskoi-oblasti-pereorientiruyut-na-municipaliteti.html>.
5. Уникальность ТОСов Поморья – инициатива жителей плюс поддержка власти // Интернет-портал территориального общественного самоуправления Архангельской области <http://tos29.ru/894-unikalnost-tosov-pomoriya>.
6. Шомина Е.С., Голубева Е.А. Все о ТОСах: результаты 25 лет // Муниципальная Россия. 2014, март. URL: <https://naminfo.ru/static/realms/hslg/courses/Qd5G/mr032014.pdf>.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПАРАДИГМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ

Рысаев И. Ш.

MUNICIPAL MANAGEMENT PARADIGM IN MODERN RUSSIA: MYTHS AND REALITY

Rysaev I.

Аннотация: В статье анализируются сущностные характеристики современной модели местного самоуправления в России. Подчеркивается, что местное самоуправление в современной России в целом имеет черты классической управленческой парадигмы, а деятельность органов местного самоуправления (система муниципального управления) сильно зависит от системы государственного управления. Будучи «дарованной», местное самоуправление в России так и не смогло приобрести достаточную самостоятельность и финансово-экономическую самодостаточность. Автор в своей статье рассматривает основные причины «огосударствления» местного самоуправления в России и перспективы и его дальнейшего развития.

Ключевые слова: муниципальная управленческая парадигма, классическая и неоклассическая управленческая парадигма, муниципальное управление и местное самоуправление.

Abstract: The author analyzes the essential characteristics of a modern model of local self-government in Russia. He points out that the local government in modern Russia has the features of the classical management paradigm, and the activities of local self-government (municipal management system) is heavily dependent on government systems. Local self-government in Russia has not been able to acquire sufficient autonomy, economic and financial self-sufficiency. The author examines the main causes of "nationalization" of the Russian local government and the prospects for its further development.

Key words: municipal management paradigm, classical management paradigm, local self-government

При анализе управленческой парадигмы необходимо обратить внимание на ее главные составляющие: механизмы принятия управленческих решений, преобладающий тип организационной структуры управления и методы ее формирования, степень демократизации управления, централизация и децентрализация власти, формы подотчетности и подконтрольности системы управления, особенности осуществления базовых функций управления, стратегическая направленность управления и др. В целом в теории и практике местного самоуправления по степени самостоятельности органов местного самоуправления, по характеру их финансово-экономического развития и особенностям взаимодействия с органами государственной власти обычно выделяют 3 модели местного самоуправления: англо-саксонская, континентальная и смешанная. Англо-саксонская модель местного самоуправления ближе по своей сути к неоклассической управленческой парадигме, а континентальную модель местного самоуправления можно рассматривать в какой-то мере как переходную от классической к неоклассической парадигме. Роль и место института местного самоуправления как формы публичной власти во многом зависит и определяется преобладающим типом государственно-управленческой парадигмы. Анализ развития местного самоуправления в целом показывает, что переход к реальному местному самоуправлению невозможен без развития институтов демократии и гражданского общества и изменения социально-управленческой парадигмы. К сожалению, переход от советской тоталитарной административно-командной системы управления к рыночной и демократической модели в России проходил достаточно стихийно и без соответствующего концептуального обоснования. В связи с этим, формирование местного самоуправления происходило на базе медленной трансформации «старой» классической социально-управленческой парадигмы с сохранением многих ее черт, таких как авторитаризм в принятии муниципальных управленческих решений, управленческое отчуждение муниципальных служащих и населения муниципальных образований от

реального самоуправления, сохранение реальной зависимости местного самоуправления от системы государственного управления, преобладание исполнительных органов местного самоуправления над представительными органами власти, формальность в проведении муниципальных выборов, преобладание линейно-функциональных структур в организации исполнительных органов власти и др.

Таким образом, основные черты классической модели муниципальной управленческой парадигмы сводятся к следующим:

- приоритетная задача муниципальных органов – оказание муниципальных услуг, решение вопросов местного значения;
- централизованная модель управления;
- государственные субсидии, субвенции, дотации – основа формирования местного бюджета;
- органы государственной власти оказывают достаточно сильное влияние на деятельность органов муниципального управления с преобладанием контрольно-надзорных функций;
- муниципальная власть «довлеет» над местным сообществом, участие граждан в местном самоуправлении рассматривается как дополнительный (а не основной) ресурс;
- используются управленческие технологии, ориентированные в основном на достаточно стабильную внешнюю среду и др.

Неоклассическая модель муниципальной управленческой парадигмы характеризуется следующими чертами:

- приоритетная задача муниципальных органов – создание и развитие условий для оказания муниципальных услуг другими социальными субъектами;
- переход к субсидиарной модели управления, где делегирование полномочий и предметов ведения происходит от местного сообщества к государственным структурам управления;
- бюджетная самостоятельность муниципальных образований, программно-целевой подход при предоставлении финансовой поддержки государства;

- взаимоотношения между органами государственной власти и местного самоуправления строятся на партнерской основе; формирование системы общественно-государственного контроля;
- самоорганизация граждан, развитие межмуниципальной кооперации;
- муниципальный менеджмент, основанный на современных управленческих технологиях, ориентирован на принятие решений в условиях динамичной, рыночной внешней среды.

Объективными условиями перехода от классической к неоклассической модели муниципальной управленческой парадигмы являются: формирование среднего класса как основы развития гражданского общества; рост динамичности рыночной внешней среды; высокий уровень политической культуры граждан; надежная система социального страхования и социальной защиты населения; зрелость институтов правового государства; информатизация общества др.

Таким образом, современная система местного самоуправления в России больше ориентирована на классическую модель муниципальной управленческой парадигмы. Однако, в настоящее время уже начался процесс формирования условий для перехода от классической к неоклассической управленческой парадигме и это обстоятельство необходимо учитывать при разработке концептуальных направлений развития местного самоуправления в России и использования зарубежного опыта муниципального управления. Попутно заметим, что разработчики федерального закона № 131-ФЗ попытались максимально включить в закон принципы современных западных моделей местного самоуправления (как англосаксонскую, так и континентальную модели) без учета российских условий, что впоследствии привело к необходимости постоянной адаптации данного закона путем внесения поправок и изменений к российским реалиям.

Анализируя более чем двадцатилетний период формирования местного самоуправления в современной России, можно отметить некоторые его особенности и тенденции дальнейшего развития. В последнее время в теоретических работах исследователей, посвященных анализу местного

самоуправления часто можно встретить суждения, которые свидетельствуют о стремлении их выдавать «желаемое за действительное». Если одни исследователи утверждают, что в России уже завершилась муниципальная реформа, то другие подчеркивают, что все еще идет становление местного самоуправления. При этом часто ссылаются на реализацию основных положений Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (сформированность нормативно-правовой базы местного самоуправления, муниципальных образований, муниципальной службы и органов местного самоуправления, определенность вопросов местного значения, наличие финансово-экономической базы местного самоуправления, условий для осуществления местного самоуправления гражданами муниципальных образований и др.). Если обратить внимание на передовой зарубежный опыт местного самоуправления и основные положения Европейской хартии местного самоуправления, то приходится сомневаться в достаточной реализации, по крайней мере двух основополагающих принципов местного самоуправления в современной России: реальное участие граждан в осуществлении местного самоуправления и финансово-экономическая самодостаточность органов местного самоуправления для решения вопросов местного значения. В целом, основные проблемы и барьеры, препятствующие успешному развитию местного самоуправления в современной России, сводятся к следующему¹:

1) нечеткое разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, а также между муниципальными районами и поселениями;

2) недостаточная обеспеченность полномочий органов местного самоуправления финансовыми ресурсами, низкий уровень бюджетной обеспеченности;

3) слабая экономическая основа местного самоуправления в поселениях;

4) противоречие между требованиями федерального законодательства и объективными возможностями органов местного самоуправления для их

¹ См. об этом подробнее в статье : И. Рысаев, Э. Хабибрахманова. Местное самоуправление в России: «хотели как лучше», а что получилось?// Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2013. – № 2. – С. 11–19.

выполнения, что приводит к постоянному выявлению контрольно-надзорными органами нарушений в работе местных органов власти;

5) административно-территориальное устройство муниципальных образований не учитывает ресурсные возможности их развития;

6) кадры и организационные структуры муниципального управления недостаточно увязаны с перечнем и объемом вопросов местного значения;

7) недостаточная вовлеченность граждан в осуществление местного самоуправления;

8) широкое распространение практики формирования исполнительных органов муниципальных образований с наймом главы местной администрации (т. н. модель «сити-менеджера»), заменяющей прямые выборы главы местной администрации населением.

В результате размытости полномочий государственной и муниципальной власти по развитию местного самоуправления возникает ситуация перекладывания ответственности за решение данной проблемы с одного уровня власти на другой: федеральные органы власти решение многих задач делегируют на региональные органы государственной власти, а те, в свою очередь, аргументируя свои действия отсутствием достаточных ресурсов и полномочий, а также ссылаясь на статью 12 Конституции Российской Федерации о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, перекладывают свою ответственность на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления. В этой ситуации «крайними», в конечном счете, остаются муниципалитеты: они, будучи не в состоянии принципиально изменить положение вещей на местах, вынуждены нести полную ответственность за недостаточно эффективное решение вопросов местного значения перед населением. А граждане, будучи отчужденными от самой системы местного самоуправления, относятся к муниципальной власти как к продолжению государственной власти, и поэтому недостаточную эффективность местной власти в решении вопросов местного значения понимают как неэффективность органов государственной власти в целом.

Сегодня местное самоуправление оказалось в противоречивой ситуации: с одной стороны, идет процесс его «огосударствления», а с другой стороны, согласно положению Конституции РФ, оно рассматривается как самостоятельная ветвь публичной власти. Разрешить эту ситуацию можно путем дальнейшего усиления государственной ответственности и прямой поддержки местного самоуправления, рассматривая при этом ст. 12 Конституции РФ как стратегический ориентир или же усилить самостоятельность органов местного самоуправления, предоставив им достаточные полномочия и, самое главное, необходимые финансово-экономические ресурсы.

Отсутствие концепции, а также обоснованной программы развития местного самоуправления в Российской Федерации привело к необходимости постоянного внесения поправок и изменений в федеральный закон № 131-ФЗ для его конъюнктурной адаптации к существующей политической системе и фактического «огосударствления» местного самоуправления, официально декларируя при этом независимость и самостоятельность местного самоуправления. Если уж идти по пути дальнейшего «огосударствления» местного самоуправления, то необходимо здесь быть последовательным: поддерживать местное самоуправление в достаточной мере, не доводя население и территории многих муниципальных образований до деградации и обнищания.

Если же идти по пути усиления самостоятельности местного самоуправления, то необходимо разработать концепцию развития местного самоуправления в Российской Федерации и принять соответствующую программу, ориентированную на реализацию этой концепции на уровне федерации, субъектов федерации и муниципальных образований.

При разработке концепции важно учесть не только методологические особенности управленческой парадигмы, но и определить функции каждого уровня власти в развитии местного самоуправления. Эти обстоятельства нами были учтены при разработке концептуальных направлений развития местного самоуправления на переходный период от классической к неоклассической модели местного самоуправления (см. таблицу)¹.

¹ См. об этом подробнее в статье : И.Рысаев, Э.Хабибрахманова. Местное самоуправление: необходим новый импульс развития//Экономика и управление: научно-практический журнал. -2013. -№3. -С.4-10.

Концептуальные направления развития местного самоуправления

Задачи и функции федерального уровня власти	Задачи и функции субъектов федерации	Задачи и функции муниципального уровня власти
1. Определение стратегии развития местного самоуправления		
Провести стратегический анализ и оценку результатов развития МСУ в России Разработка и принятие концепции и программы развития МСУ в РФ	- Провести стратегический анализ и оценку результатов развития МСУ в субъекте федерации - Разработка и принятие концепции и программы развития МСУ в субъекте федерации	Провести стратегический анализ и оценку результатов развития МСУ в муниципальном образовании Разработать и принять стратегические программы развития МСУ в муниципальном образовании
2. Развитие финансово-экономических основ местного самоуправления		
Разработать и утвердить минимальные социальные стандарты решения вопросов местного значения и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности МСУ Разработать стандарты оценки социально-экономической инфраструктуры муниципальных образований и критерии классификации МО по наличию потенциала для самостоятельного развития Разработать критерии предоставления субсидий, субвенций и дотаций муниципальным образованиям Разработать и внести в Госдуму России комплексные поправки в Бюджетный кодекс РФ для создания законодательной базы формирования «программных бюджетов» на федеральном, региональном и местном уровнях власти Внести изменения в Налоговый кодекс РФ с целью усиления финансовой	Провести классификацию МО по наличию потенциала для самостоятельного развития (кризисные, дотационные, самодостаточные) и разработать соответствующий реестр муниципальных образований Разработать программу оказания финансово-экономической помощи муниципальным образованиям с учетом данного реестра МО и программ комплексного социально-экономического развития МО Пересмотреть налоговую структуру субъекта федерации с целью предоставления МО дополнительных налогов Создать финансово-экономические условия для стимулирования муниципальных образований к привлечению инвестиций и развитию предпринимательства Усилить экономическую основу МСУ через передачу в муниципальную собственность бесхозных объектов Расширить базу муниципальной	Провести аудит состояния социально-экономической инфраструктуры муниципальных образований Разработать паспорт социально-экономического состояния муниципального образования Разработать стратегическую программу комплексного социально-экономического развития МО и определить источники её финансирования Провести инвентаризацию налогооблагаемой базы муниципального образования с целью определения потенциала его развития Разработать программу привлечения инвестиций и развития предпринимательства в МО Создать МУПы, необходимые для жизнеобеспечения муниципального образования Практиковать учреждение совместных предприятий с физическими и юридическими лицами, в т. ч. путем заключения концессионных соглашений Развивать межмуниципальную кооперацию по

самостоятельности регионов и МО Рассмотреть вопрос о передаче местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций с целью стимулирования привлечения инвестиций и развития предпринимательства в муниципальных образованиях Внести поправку в законодательство, предусматривающее регистрацию предприятия по месту его фактического нахождения Рассмотреть вопрос по упрощению порядка разграничения имущества, а также оформлению права собственности на него Расширить базу муниципальной собственности на землю, лесные и водные ресурсы за счет перераспределения прав собственности между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти Предоставить муниципалитетам право быть соучредителями ГУПов, находящихся на их территориях	собственности, предоставив муниципалитетам право на учреждение совместных предприятий с физическими и юридическими лицами Ввести жесткий контроль за приватизацией муниципального имущества, особенно социального назначения Определить по типам муниципальных образований перечень МУПов, необходимых для эффективного решения вопросов местного значения	оказанию муниципальных услуг (как между поселениями внутри района, так и между районами, поселениями районов и городскими округами)
3. Развитие территориально-организационных основ МСУ		
Проработать вопрос об уточнении критериев объединения (разделения) муниципальных образований Определить критерии типологизации муниципальных образований с учетом стратегии их развития Изучить и рассмотреть целесообразность статуса высшего должностного лица муниципального образования (главы МО) в	Разработать программу совершенствования административно-территориального устройства субъекта федерации, исходя из которой разработать программу территориальных преобразований муниципальных образований с учетом финансово-экономической, управленческой, социально-демографической и пространственной целесообразности	Провести аудит территориального развития муниципальных образований и разработка обоснованного плана изменения границ муниципальных образований На основе разработанной субъектом федерации методики расчета штатной численности муниципалитетам провести кадровый аудит и обосновать оптимальную штатную численность аппарата органов МСУ

Продолжение таблицы

структуре органов МСУ и возможность передачи его полномочия председателю представительного органа МО	Создать систему оказания организационно-методической помощи муниципальным образованиям при разработке документов территориально-пространственного и градостроительного планирования Разработать методику расчета штатной численности работников органов МСУ, исходя из объема вопросов местного значения и программ комплексного социально-экономического развития МО Укрепить статус и роль ассоциаций и советов муниципальных образований	С целью развития межмуниципальной кооперации внутри муниципальных районов рассмотреть возможность формирования представительного органа муниципального района путем делегирования глав администраций поселений и депутатов поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения нормой представительства (согласно ст. 35 федерального закона № 131-ФЗ) Рекомендовать муниципалитетам рассмотреть возможность перехода к прямым выборам глав местных администраций населением
4. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления		
Предусмотреть возможность внесения изменений в федеральное законодательство, расширяющее практику использования сходов граждан и на территориях с численностью избирателей более 100 человек как одного из самого демократического института участия граждан в местном самоуправлении Предусмотреть возможность предоставления грантовой поддержки муниципальным образованиям в рамках реализации федеральных целевых программ, осуществляемых при активном участии населения	Разработать условия для стимулирования органов МСУ на расширение работы с населением. В частности, предоставление целевого субсидирования социальных и экономических проектов муниципальных образований, осуществляемых при активном участии населения (особенно в поселениях) Стимулировать создания социально-ориентированных некоммерческих организаций, участвующих в местном самоуправлении и занимающихся привлечением жителей к участию в местном самоуправлении Стимулировать развитие территориального самоуправления и других форм прямого участия жителей в местном самоуправлении	Шире вовлекать население в принятие муниципальных управленческих решений на местном уровне и формирование механизмов общественного контроля за эффективностью деятельности органов местного самоуправления со стороны представительных органов МО и населения (ТОСы, ТСЖ, домкомы, институт сельских старост и другие формы прямого участия населения в МСУ) Создать в муниципальных образованиях народные университеты самоуправления с целью повышения управленческой компетентности граждан Внедрить в обязанность органов муниципального управления активную работу с населением, в т. ч. и обучение муниципальных служащих технологиям вовлечения граждан в местное самоуправление

5. Организация муниципальной службы и кадровое обеспечение местного самоуправления	Принять нормативный акт, разрешающий размещать государственный и муниципальный заказ на обучение государственных и муниципальных служащих без проведения тендеров и конкурсов Организовать и провести кадровый аудит муниципальных образований РБ Принять новую программу развития муниципальной службы в Республике Башкортостан на 2016–2020 гг. Разработать перспективный план подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих Проводить систематическое обучение руководителей муниципальных образований Разработать новую систему оплаты труда, материальной и моральной мотивации, социальных гарантий и социального обеспечения лиц, замещающих муниципальные должности и муниципальные служащих органов местного самоуправления с учетом реальных результатов работы	Принять программу развития муниципальной службы в муниципальном образовании на 2016-2020 гг. Практиковать обучение проектно-управленческих команд муниципальных образований на местах с целью реального проектирования развития территорий Перейти к широкому использованию современных управленческих технологий в системе муниципального управления (стратегический и проектный менеджмент, маркетинг, бюджетирование, управленческий учет, контроллинг, использование информационных технологий, коллективных методов принятия решений и др.) Ввести ограничение по увольнению муниципальных служащих главой администрации в течение первого года его работы Ввести ежегодный отчет глав администраций не только перед представительным органом, но и перед населением, с опубликованием отчета в СМИ
6. Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти	Разработать рекомендации для территориальных структур федеральных органов государственной власти, предусматривающие переход от преимущественно контрольно-надзорных методов работы с органами местного самоуправления к профилактическому, информационно-разъяснительным и консультационным методам работы. Провести четкое разграничение полномочий и предметов ведения между всеми уровнями власти с учетом современных реалий	Разработать общий регламент взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления и согласования совместных интересов Перейти от прямого администрирования к созданию условий для развития самостоятельности местного самоуправления Ограничить практику необоснованной передачи полномочий поселений по решению вопросов местного значения муниципальным районам в рамках соглашений Усилить роль Советов муниципальных образований субъектов Федерации по защите интересов и законных прав муниципалитетов при возникновении конфликтных ситуаций с органами государственной власти Усилить роль районных администраций по оказанию консультационной, информационно-методической, юридической помощи поселениям

Концептуальные предложения по совершенствованию системы местного самоуправления, представленные в таблице, сформированы с учетом экспертных предложений исследователей, занимающихся проблемами местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Башкортостан. Следует отметить, что некоторые из этих рекомендаций носят дискуссионный характер и нуждаются в дальнейшем обосновании.

Таким образом, для полноценного развития института местного самоуправления необходимо формировать внешние и внутренние условия для перехода к неоклассической муниципальной управленческой парадигме. Внешние условия связаны с совершенствованием законодательных основ, бюджетно-налоговой политики государства, развитием рыночных отношений, формированием среднего класса и институтов гражданского общества и др. К внутренним условиям относятся организационно-управленческие изменения в системе местного самоуправления, новая система подготовки муниципальных кадров, внедрение современных управленческих технологий и др.

В целом на сегодняшний день в местном самоуправлении современной России можно выделить несколько сценариев развития:

- первый сценарий – постепенная и реальная демократизация общества и децентрализация системы государственного управления с учетом особенностей и стратегии социально-экономического развития страны, при одновременном повышении уровня ответственности руководителей регионов и муниципалитетов за результаты по развитию территорий;

- второй сценарий – отсутствие кардинальных изменений в системе осуществления государственной и муниципальной власти, что приведет к дальнейшей деградации территорий и «вымыванию» социального капитала;

- третий сценарий – возврат к местному государственному управлению на основе преобразования администраций муниципальных районов и городских округов в местные органы государственного управления.

По какому сценарию будет развиваться местное самоуправление в России при нынешнем уровне централизации власти, зависит от политической воли

руководства страны. Отрадно, что федеральный центр осознает необходимость дальнейшего развития местного самоуправления, и уже предпринимаются конкретные шаги в этом направлении. Теперь в срочном порядке необходимо разработать и принять Концепцию и Программу развития местного самоуправления в России и в регионах, придав тем самым «второе дыхание» этому институту, предназначение которого состоит в подключении энергии масс и развитии их мотивации к улучшению качества и уровня жизни на местах.

Список источников:

1. И. Рысаев, Э. Хабибрахманова. Местное самоуправление в России: «хотели как лучше», а что получилось? // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2013. – № 2. – С. 11–19.

2. И. Рысаев, Э. Хабибрахманова. Местное самоуправление: необходим новый импульс развития // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2013. – № 3. – С. 4–10.

ДВАДЦАТИЛЕТНИЙ ПУТЬ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ (НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ)

Солодкая М. С.

TWENTY YEARS WAY OF MUNICIPAL DEMOCRACY IN RUSSIAN REGIONS (ON THE EXAMPLE ORENBURG REGION)

Solodkaya M.

Аннотация: В статье выявляются основные тенденции двадцатилетнего развития муниципальной демократии в Оренбургской области, основываясь на итогах выборов в представительный орган местного самоуправления. В качестве основных критериев развития муниципальной демократии используются следующие три: явка избирателей, представленность интересов различных групп населения (через персональный состав представительного органа), представительство политических партий в местном парламенте. С 2010 года после отмены прямых выборов глав городов в Оренбуржье происходит значительное падение явки на муниципальных выборах. С выборов 1996 года происходит снижение представительства в местном парламенте всех социальных групп (главврачи, директора школ, аграрии и др.) за счет постоянного увеличения руководителей бизнес-структур до 95% в Горсовете последнего созыва.

Ключевые слова: муниципальная демократия, представительный орган местного самоуправления, муниципальные выборы, явка на выборах, партийное представительство, представительство интересов социальных групп

Функции представительного органа городского самоуправления в городе Оренбурге со 2 декабря 1994 года по 2 сентября 1996 года осуществляла Оренбургская городская Дума, а с 26 сентября 1996 года по настоящее время – Оренбургский городской Совет.

Выявим сначала, что происходило с явкой на выборы в представительный орган местного самоуправления в городе Оренбурге.

Выборы депутатов Оренбургской городской Думы прошли 20 марта 1994 года. Особенностью данной избирательной кампании в представительный орган местного самоуправления в Оренбурге явилось то, что они проводились одновременно с выборами в Законодательное Собрание Оренбургской области. Отметим, что такое совмещение выборов в местный и региональный парламент, за все время проведения выборов в представительный орган местного самоуправления в Оренбурге было пока единственный раз.

Проведение одновременных выборов в представительный орган местного самоуправления и в региональный парламент, по мнению большинства политологов, способствует увеличению числа явки избирателей. Поэтому прогнозируемая по результатам социологических опросов явка на выборы в целом по области ожидалась на уровне 55% избирателей [1]. Оптимистические прогнозы не оправдались. В целом по области в выборах приняли участие 37% зарегистрированных избирателей.

В 11 из 47 округов выборы не состоялись, так как не был преодолен двадцатипятипроцентный порог явки. Из 11 таких округов 8 находились в областном центре (всего в Оренбурге было 13 округов). То есть, только в 5 округах в городе Оренбурге из 13 – меньше, чем в половине, – явка превысила рубеж в 25%. Среди причин низкой активности избирателей назывались: падение уровня доверия населения к органам власти, высокая социальная напряженность, ухудшение материального положения большинства населения, резкое повышение цен на жилье прямо перед выборами, длительные задержки в выплате пенсий и зарплаты.

В 1995 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этот закон повлек изменения в структуре органов местного самоуправления и в их названиях. В соответствии с Уставом города Оренбурга, принятым решением Оренбургской Городской Думы от 21 марта 1996 года, представительным органом городского самоуправления в городе Оренбурге стал Оренбургский городской Совет. Совет состоял из 13 депутатов (столько было на тот момент избирательных округов в г. Оренбурге) и главы города.

8 сентября 1996 г. состоялись выборы депутатов Горсовета и главы г. Оренбурга. Явка избирателей тогда составила 26,87% [2].

Следующие выборы в Горсовет Оренбурга состоялись 10 сентября 2000 года. Тогда одновременно избирались депутаты Горсовета и глава г. Оренбурга. Явка на выборах в целом по Оренбургу составила 32,00% избирателей. Во всех 13 избирательных округах на территории г. Оренбурга выборы были признаны состоявшимися. Минимальная явка зафиксирована на избирательном участке №9 – 28,44%, максимальная явка на участке №7 – 36,6% избирателей [3].

На выборах депутатов Горсовета и главы города Оренбурга 5 сентября 2004 года проголосовали 35,56% от общего числа внесенных в списки избирателей. Выборы депутатов городского Совета в Оренбурге не состоялись на двух избирательных участках – №4 и №37 – там число голосов, отданных против всех, превысило голоса, отданные за кандидатов [4].

Примерно на такую же явку – на уровне 40% – рассчитывал председатель избиркома Оренбурга на выборах в Оренбургский Горсовет в 2010 году [5].

Однако, явка избирателей на выборах депутатов Горсовета в Оренбурге в 2010 году была гораздо меньше прогнозируемой и составила 30,69%. Многие политологи связывали такую низкую явку с тем, что в 2010 году жители Оренбурга не выбирали главу города прямым голосованием, что значительно снижает интерес к выборам у населения. Именно поэтому, стремясь обеспечить

легитимность местной власти, значительная доля политологов предлагает вернуть жителям российских городов право избирать главу города прямым голосованием.

13 сентября **2015 года** явка избирателей на выборах депутатов Оренбургского городского Совета составила 25,59% [6].

Таблица 1.

**Явка избирателей на муниципальных выборах в Оренбурге
с 1994 по 2015 год**

	1994	1996	2000	2004	2010	2015
Тип выборов	Городская Дума + ЗС	Горсовет + Глава города	Горсовет + Глава города	Горсовет + Глава города	Горсовет	Горсовет
Явка (в %)	менее 25	26,87	32,00	35,56	30,69	25,59

Таблица 2.

**Явка избирателей на муниципальных выборах в Бузулуке
с 1995 по 2015 год [7]**

	1995	2000	2005	2010	2015
Тип выборов	Горсовет	Горсовет + Глава города	Горсовет + Глава города	Горсовет	Горсовет
Явка (в %)	49	51	53	30,06	18,4

Как видно, самая высокая явка на выборах в представительный орган местного самоуправления и в областном центре городе Оренбурге, и в городе Бузулуке наблюдалась в 2000 и 2004 (в Бузулуке, соответственно, в 2005) годах, когда выборы депутатов проходили одновременно с выборами Главы города.

С 2010 года, когда прямые выборы глав городов были отменены, и в Оренбурге, и в Бузулуке происходит падение явки.

В Оренбурге на фоне традиционно невысокой явки на муниципальных выборах (с 1994 года она никогда не превышала 36%) падение не выглядит значительным – на каждых выборах явка избирателей по сравнению с предыдущими выборами падала примерно на 5%.

Совершенно другая картина с явкой наблюдается в Бузулуке – там падение явки происходит катастрофически – на 23% в 2010 году и еще на 12% в 2015 году. Таким образом, с отменой прямых выборов главы города явка в Бузулуке падает с 53% до 18,4%, то есть почти в 3 раза.

Выявим динамику представительства интересов различных социальных групп (по персональному составу местного парламента) и партийного представительства в Оренбургском городском Совете.

В 1994 году выборы в Городскую Думу Оренбурга проходили одновременно с выборами в Законодательное Собрание области. Поэтому кандидаты в Городскую Думу Оренбурга одновременно баллотировались и в Законодательное Собрание области.

Выборы не носили партийного характера. Однако, в ходе кампании были зарегистрированы как избирательные объединения 14 общественных организаций, региональных партий и движений. Основной партийно-политический тон задавал блок «Против нищеты, коррупции и безработицы», в который объединились региональные отделения КИРФ, РКРП, Аграрной партии России, Аграрного союза, областное объединение избирателей «За социальную справедливость». Этот блок выдвинул кандидатов на все 13 мест в Горсовете [8].

Выборы состоялись 20 марта 1994 года. В виду малой явки выборы на части избирательных округов в городе Оренбурге были признаны несостоявшимися (поскольку число проголосовавших было меньше «порога явки» 25% избирателей). Повторные выборы в этих округах состоялись 26 июня 1994 г.

Особенностью этой избирательной кампании являлось то, что в выборах в городе Оренбурге активно участвовала молодежь. От молодежного избирательного объединения «ПРЕОДОЛЕНИЕ» на повторных выборах было выдвинуто 7 кандидатов в областное Законодательное Собрание и Городскую Думу. Правда, ни один из них не стал депутатом Оренбургской городской Думы и Законодательного Собрания Оренбургской области в 1994 году.

В 1996 году выборы в Оренбургский городской Совет проводились по мажоритарной системе в 13 избирательных одномандатных округах. В 11 избирательных округах выборы состоялись. По двум одномандатным избирательным округам №2 и №5 были назначены повторные выборы.

Таблица 3.

**Социальный статус депутатов Горсовета г. Оренбурга
1996 года избрания**

№ п/п	Социальный статус	Количество (чел.)	Доля (в %)
1	Главврач, врач	4	36,36
2	Директор, зам. директор	2	18,18
3	Политик	2	18,18
4	Директор школы	1	9,09
5	Чиновник	1	9,09
6	Аграрий	1	9,09
	Итого	11	

Таким образом, свыше трети членов Горсовета в 1996 г. были главврачи. Это объяснялось тем, что главврачей избиратели ассоциировали не с «начальниками» (руководителями, директорами), степень доверия к которым у населения в то время была достаточно низкой, а с гуманной профессией врача – «доктору» доверяли более, чем представителям других профессий.

Выборы в Горсовет Оренбурга в 2000 году проходили одновременно с выборами главы города.

В разгар предвыборной борьбы казалось, что новый Горсовет, в отличие от предыдущего, будет принципиальным и независимым от мэра. На деле этого не произошло.

Таблица 4.

Социальный статус депутатов Горсовета Оренбурга 2000 года избрания

№ п/п	Социальный статус	Количество (чел.)	Доля (в %)
1	Главврач, врач	6	46,15
2	Предприниматели	4	30,77
3	Политик	1	7,69
4	Директор школы	1	7,69
5	Директор, нач. цеха	1	7,69
	Итого	13	

Итак, в Горсовет Оренбурга в 2000 году были избраны – 6 врачей, 4 предпринимателя, директор школы, начальник цеха и профессиональный политик.

В 2000 году усугубилась тенденция выбирать в органы представительной власти Оренбурга руководителей учреждений здравоохранения (главврачей). В новом составе представительного органа их стало почти половина. Вместе с тем, наблюдается новая тенденция – второй по численности профессиональной группой в Оренбургском Горсовете становятся представители бизнеса. Причем, все они достаточно молодые, из так называемых «комсомольцев». Они достаточно активно взаимодействовали между собой в ходе избирательной кампании и во многом способствовали победе Ю. Мищерякова [9]. В составе Горсовета традиционно присутствует директор школы и представитель когда-то бывших в почете «машзаводчан» (от округа с компактным проживанием рабочих этого предприятия).

Существенное влияние на структуру партийного представительства в Оренбургском Горсовете сыграло принятие в 2001 году Федерального закона «О политических партиях». Закон предоставлял политическим партиям исключительное право на участие в выборах и установил обязательность участия в выборах как условие поддержания их правового статуса. Политические партии могли создаваться только в статусе общероссийских организаций, что исключало из участия в местных выборах региональных и межрегиональных избирательных объединений. Партии должны были иметь разветвленную региональную структуру, что исключало из избирательного процесса так называемые «диванные» партии и партии «садового кольца».

В 2002 году были приняты новые нормы российского избирательного законодательства, направленные на повышение реального влияния политических партий на региональном уровне, когда не менее половины депутатских мандатов в региональном парламенте должно было распределяться пропорционально голосам, отданным избирателями за партийные списки кандидатов.

Естественно, это привело к тому, что уже на состоявшихся в 2004 году выборах в городской Совет Оренбурга «партийная» составляющая избирательных кампаний кандидатов по одномандатным округам начала играть роль, правда, пока, весьма слабую.

В 2004 году в 3 раза было увеличено количество мест в Горсовете Оренбурга – их стало 39. Фактически, старые избирательные округа «раскроили» на 3 части.

В выборах в Горсовет Оренбурга в 2004 году принимали участие 5 избирательных объединений – 4 политические партии и 1 политическое движение:

- Всероссийская партия «ЕДИНСТВО» и «ОТЕЧЕСТВО» – Единая Россия;
- Либерально-демократическая партия России;
- Общероссийское политическое движение «В поддержку армии, оборонной промышленности и военной науки»;
- Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации»;
- Политическая партия «Родина» [10].

Таблица 5.

**Представительство политических партий и движений
в городском Совете г. Оренбурга в 2004 году**

Избирательное объединение	Зарегистри- ровано кандидатов	Избрано депутатов	Процент избирае- мости	Доля в Горсовете
«ЕДИНСТВО» и «ОТЕЧЕСТВО» – Единая Россия	17	12	70,6	32,4
ЛДПР	10	-	0	0
КПРФ	18	1	5,5	2,7
«Родина»	1	-	0	0
Движение «В поддержку армии, оборонной промышленности и военной науки»	1	-	0	0
Самовыдвижение	147	24	16,32	64,9
ИТОГО	204	37		100

Из 5 участвовавших в избирательной кампании избирательных объединений только 2 – «ЕДИНСТВО» и «ОТЕЧЕСТВО» – Единая Россия и КПРФ – смогли провести своих кандидатов в депутаты Горсовета. При этом КПРФ смогла провести в Горсовет Оренбурга только одного кандидата.

Избирательное объединение «ЕДИНСТВО» и «ОТЕЧЕСТВО» – Единая Россия продемонстрировало крайне высокий процент избираемости своих кандидатов – 70,6%, то есть больше, чем 2 из 3-х выдвинутых кандидатов стали депутатами Горсовета Оренбурга.

В Горсовете Оренбурга 2004 года 2/3 составляли формально самовыдвиженцы, 1/3 депутатских мандатов принадлежала «Единой России». Однако подавляющее большинство самовыдвиженцев на деле были проводниками политики «Единой России», и многие со временем оформили свое формальное членство в ней.

В 2004 году избирательные кампании в городской Совет Оренбурга были значительно более партийными, нежели все предыдущие. Однако, до 2010 года говорить серьезно о «партийной» составляющей избирательных кампаний по выборам в орган представительной власти Оренбурга не стоит. До 2010 года кандидаты, формально состоящие в партии, чаще шли на выборы либо от группы избирателей, либо как самовыдвиженцы.

Таблица 6.

Социальный статус депутатов Горсовета Оренбурга 2004 года избрания

№ п/п	Социальный статус	Количество (чел.)	Доля (в %)	Изменение доли
1	Главврач, врач	6	16,21	– 29,94
2	Предприниматели-директора	27	72,97	+ 42,2
3	Политик	2	5,40	– 2,29
4	Директор школы	0	0	– 7,69
5	Чиновник	1	2,71	+ 2,71
5	Военный преподаватель	1	2,71	+ 2,71
	Итого	37	100	

Можно утверждать, что новый состав Горсовета Оренбурга коренным образом изменился – почти на $\frac{3}{4}$ он стал состоять из директоров различных

бизнесов в Оренбурге. Численность главврачей сохранилась и в новом составе Горсовета – 6, но доля их в общем составе существенно уменьшилась. Главврачи, как врачи, по-прежнему пользовались доверием электората, но в местный орган представительной власти усиленно пошел бизнес. Можно считать, что именно в 2004 году укоренилась эта тенденция. Практически весь спектр бизнеса в Оренбурге был представлен в Горсовете 2004 года.

Такое мощное присутствие руководителей бизнес-структур в представительном органе муниципальной власти в городе Оренбурге говорит о сильном влиянии финансового и административного ресурсов на итоги выборов. Но в этой тенденции есть и другая составляющая – успешность бизнеса во многих сферах на территории Оренбурга существенно определяется его «встроенностью» в систему местной власти.

В 2010 году на выборах в Оренбургский городской Совет впервые была применена смешанная (мажоритарно-пропорциональная) система: 19 депутатов избиралась по одномандатным округам и 20 депутатов избиралась по единому избирательному округу, где места распределялись пропорционально голосам, отданным избирателями за партийные списки.

За места в Горсовете областного центра по одномандатным округам собирались бороться 6 политических партий: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Патриоты России», «Держава». Однако их число уже на старте избирательной кампании сократилось до 5, поскольку было отказано в регистрации всем кандидатам-одномандатникам, выдвинутым партией «Держава».

Помимо «Державы», избирком отказал в регистрации 57% кандидатам-самовыдвиженцам.

На муниципальных выборах 2010 года в Оренбурге формируется тенденция использования приема «отказ в регистрации» по техническим причинам для «неудобных» кандидатов-самовыдвиженцев и выдвиженцев от КПРФ.

По г. Оренбургу «Единая Россия», выдвинула всего 62 кандидата, в том числе по спискам – 43 кандидата. Партия «Справедливая Россия» всего выдвинула 40 кандидатов, но не выдвинула своих кандидатов по 6 одномандатным округам. КПРФ выдвинула всего 37 кандидатов и поддержала одного самовыдвиженца. ЛДПР выдвинули всего 27 кандидатов, при этом не закрыла 6 одномандатных округов. Партия «Патриоты России» всего выдвинула 23 кандидата, но по одномандатным округам только трех кандидатов. По 15 из 19 одномандатных округов в порядке самовыдвижения выдвинулись 35 кандидатов. Итак, всего на 19 одномандатных округов выдвинулось 68 кандидатов, т. е. почти по 4 кандидата на один мандат. На 20 партийных мандатов претендовало 126 кандидатов, т.е. «конкурс» на каждое депутатское кресло составил примерно 6,3 кандидата [11].

Депутатами Оренбургского городского Совета по единому избирательному округу стали представители региональных отделений 5 политических партий:

- 10 представителей политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»;
- 3 представителя КПРФ;
- 3 представителя политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»;
- 2 представителя ЛДПР;
- 2 представителя политической партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ».

Все 19 мест по одномандатным избирательным округам в Оренбургском городском Совете получили представители партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» [12].

Представительство оппозиционных партий в Оренбургском городском Совете составило 25,64% мест. Соответственно, 74,36% мест контролировала партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

Представительство оппозиционных партий в Горсовете Оренбурга, по сравнению с прошлым составом Горсовета, увеличилось в основном за счет голосов, отданных за партийные списки. В одномандатных округах смогли победить только кандидаты от «Единой России». В этом существенное отличие

от предыдущей избирательной кампании, когда большая часть победивших кандидатов была самовыдвиженцами, не афишировавшими свою партийную принадлежность и партийные симпатии.

Таблица 7.

**Социальный статус депутатов Горсовета Оренбурга
по одномандатным округам 2010 года избрания**

№ п/п	Социальный статус	Количество (чел.)	Доля (в %)	Изменение доли
1	Главврач, врач	0	0	– 16,21
2	Руководители бизнес-структур	18	94,7472,97	+ 21,77
3	Политик	1	5,26	– 0,24
4	Директор школы	0	0	0
5	Чинovníк	0	0	– 2,71
6	(Военный) преподаватель	0	0	– 2,71
	Итого	19	100	

В новый состав Горсовета Оренбурга третьего созыва по одномандатным округам были выбраны практически стопроцентно представители «директорского корпуса». Никакие другие профессиональные и социальные позиции – даже некогда крайне популярные главврачи – не представлены в новом составе Оренбургского Горсовета среди одномандатников. Тенденция представленности в Оренбургском Горсовете преимущественно интересов бизнеса, начавшая проявляться с 2004 года, укоренилась окончательно. Свои интересы в Горсовете Оренбурга наиболее массово отстаивали представители стройиндустрии (6 человек), «Газпрома» (2 человека), «Оренбургоблгаза» (2 человека).

Сращивание партийного и хозяйственного аппарата, которое было характерно для Советского Союза, в полной мере проявляется и при выборах в Оренбургский Горсовет, начиная с 2004 года. Представители других социальных слоев, помимо бизнеса, практически не имеют представителей своих интересов в Горсовете.

В сентябре 2015 года выборы депутатов Оренбургского городского Совета проходят по 20 одномандатным избирательным округам (в Южном к

девяти ранее существовавшим добавился десятый – в Ленинском районе. По данным на 1 января 2015 года, по сравнению с 2010 годом, численность избирателей в Южном округе увеличилась на 12 286, а в Северном – на 1 135 избирателей [13]).

Своих кандидатов для борьбы за депутатские мандаты в одномандатных округах первоначально выставили 11 партий. Однако у 3-х партий (Коммунисты России, Воля, Родная партия) не было зарегистрировано ни одного кандидата. Дальнейшую борьбу за депутатские мандаты в одномандатных округах продолжило 8 политических партий.

Таблица 8.

**Количество выдвинутых и зарегистрированных кандидатов
в депутаты городского Совета Оренбурга в 2015 году**

№ п.п.	Политическая партия	Выдвинуто кандидатов— одномандатн.	Зарегистрир. кандидатов— одномандатн.	Выдвинуто кандидатов- единый округ.	Зарегистрир. кандидатов- единый округ.
1	Единая Россия	20	20	43	43
2	КПРФ	20	19	58	55
3	ЛДПР	19	19	53	53
4	Справедливая Россия	20	18	41	39
5	Патриоты России	5	4	43	40
6	Коммунисты России	8	0	30	0
7	Гражданская платформа	7	2	27	0
8	Родина	20	3	43	41
9	Воля	1	0	0	0
10	Защитники Отечества	19	2	44	0
11	Родная партия	1	0	0	0
	Самовыдвижение	51	19	-	-
	ВСЕГО	191	106	382	271

Существенные потери на этапе регистрации кандидатов понесли партии «Защитники Отечества» (не зарегистрировано 89% кандидатов), «Родина» (не зарегистрировано 85% кандидатов), «Гражданская платформа» (не зарегистрировано 71% кандидатов).

Серьезные потери на стадии регистрации кандидатов по одномандатным округам в Горсовет Оренбурга понесли не только политические партии, но и

самовыдвиженцы. Число зарегистрированных кандидатов-самовыдвиженцев сократилось почти в 3 раза – их зарегистрировано только 37% из числа подавших заявления. Оренбург вошел в пятерку административных центрах субъектов РФ с самым высоким процентом отсева кандидатов-самовыдвиженцев на стадии регистрации в представительные органы местного самоуправления в сентябре 2015 года из числа 22 регионов, в которых проходили выборы (Оренбургская область – 63% отсева, Ульяновская область – 63%, Магаданская область – 67%, республика Чувашия – 73%, Тамбовская область – 89%) [14].

Списки кандидатов на выборы по единому избирательному округу в Горсовет Оренбурга представили 9 партий. Трем партиям – «Коммунисты России», «Гражданская платформа», «Защитники Отечества» – было отказано в регистрации списков. Поэтому за голоса избирателей вели борьбу только 6 партий, у которых были зарегистрированы партийные списки.

Только 2 партии – «Единая Россия» и ЛДПР – полностью сохранили своих кандидатов в партийных списках. Подобное наблюдалось и при регистрации кандидатов по одномандатным округам. Остальные партии потеряли в списках по 2-3 кандидата.

В сентябре 2015 года в Оренбургский городской Совет по 20 одномандатным избирательным округам избраны 18 представителей, выдвинутых партией «ЕДИНАЯ РОССИЯ», и 2 самовыдвиженца: Игорь Абдульманов (округ №2), Александр Поляков (округ №10) [15], оба являющиеся членами партии «Единая Россия».

Ситуация по этим двум одномандатным округам, по мнению многих экспертов, выглядела более, чем странной. По результатам праймериз, действующий на то время депутат Горсовета Е. Кулагин вошел в топ-25 так же, как и И. Абдульманов (1109 голосов, 21 место). А. Поляков с 867 голосами занял 30 место, А. Беляк набрал всего 192 голоса и не вошел в число даже первых 70 по числу отданных за него голосов участников праймериз [16].

Но в списке кандидатов по одномандатным округам от партии «Единая Россия» были заявлены А. Беляк (округ №2) и Е. Кулагин (округ №10). Поэтому единороссы И. Абдульманов и А. Поляков вынуждены были выставлять свои кандидатуры не от родной партии, а как самовыдвиженцы. По сути, руководство регионального отделения партии «Единая Россия» одобрило борьбу за место в Горсовете единоросса с единороссом.

Заметим, что летом 2015 года в различных регионах России наблюдались скандалы, связанные с итогами праймериз. Один из самых известных – скандал в Самарской области, который потребовал вмешательства федерального руководства «Единой России» [17]. Лидеру самарского регионального отделения партии «Единая Россия» Александру Фетисову было вынесено предупреждение.

За нарушение норм внутрипартийной демократии в Оренбургском региональном отделении «Единой России» никто взысканий не понес. Возможно потому, что ситуацию не доводили до скандальной, а просто дали двум кандидатам победить однопартийцев за счет собственного ресурса. И. Абдульманов, как и предполагалось, без проблем одолел А. Беляка: 56,61% голосов против 18,14%. Между депутатом предыдущего созыва Горсовета Оренбурга по избирательному округу №10 Е. Кулагиным и депутатом Горсовета с 2004 по 2010 гг. по этому округу А. Поляковым развернулась достаточно серьезная борьба. В итоге победил А. Поляков, набравший 41,31% голосов. Е. Кулагин получил 35,12% голосов, уступив А. Полякову 408 голосов избирателей [18]. Е. Кулагин попал в предыдущий состав Горсовета во многом благодаря поддержке братьев Петровых, поскольку с июня 2005 года он возглавлял бетоносмесительный завод, являющийся структурным подразделением группы компаний «Лист». Лишившись столь мощной поддержки, Е. Кулагин не смог победить А. Полякова на территории, которая давно рассматривается А. Поляковым как «своя» (он баллотировался в депутаты Законодательного Собрания от этого округа еще в далеком 2002 году).

Отметим, что «острая борьба» за места в Горсовете Оренбурга в одномандатных округах была только на избирательном округе №10, где отрыв победителя от кандидата, ставшего вторым по набранному числу голосов избирателей, составил всего 6,19% голосов. Во всех остальных избирательных округах отрыв победителей от занявших второе место составлял свыше 30%. Отрыв победителя на более чем 50% был зафиксирован в 7 избирательных округах.

Это подтверждает вывод, что оппозиционным партиям и самовыдвиженцам не удастся подобрать кандидатов в одномандатные округа конкурентоспособных с кандидатами от «Единой России». Даже действующий депутат Госдумы от ЛДПР М. Щепинова на участке № 14 набрал всего 6,03% голосов. Кандидат в губернаторы Оренбургской области в 2014 году, лидер регионального отделения партии «Гражданская платформа» Т. Титова набрала 14,74% голосов.

Свое участие в выборах в Оренбургский Горсовет по единому избирательному округу подтвердили 6 политических партий, чьи списки зарегистрированы избирательной комиссией города Оренбурга. У КПРФ зарегистрировано 58 кандидатов, у ЛДПР – 53, у «Единой России» – 43, у «Патриотов России» – 43, у «Родины» – 43, у «Справедливой России» – 41 кандидат [19].

По единому избирательному округу (пропорциональная система) политическая партия «Единая Россия» набрала 59,67%, Оренбургское областное отделение КПРФ – 12,48%, местное отделение партии «Справедливая Россия» в городе Оренбурге – 10,1%; Оренбургское региональное отделение ЛДПР – 7,4%; местное отделение Всероссийской политической партии «Родина» в городе Оренбурге – 4,52%; Оренбургское региональное отделение партии «Патриоты России» – 1,93%.

Согласно действующему законодательству, мандаты распределяются между зарегистрированными списками кандидатов, каждый из которых

получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу.

В соответствии с порядком распределения мандатов по полученным голосам избирателей «Единая Россия» получает 14 мандатов, КПРФ – 3, «Справедливая Россия» – 2, ЛДПР – 1.

Таким образом, в Оренбургский городской Совет вошли 32 представителя от политической партии «Единая Россия», 3 – от КПРФ, 2 – от «Справедливой России», 1 – от ЛДПР, 2 самовыдвиженца [6].

По итогам выборов в Оренбургский городской Совет «ЕДИНАЯ РОССИЯ» (вместе с самовыдвиженцами, являющимися членами партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ») располагает 34 мандатами в Горсовете, что соответствует 85% мандатов. 6 мест в Горсовете получили представители других партий, что соответствует 15% депутатских мандатов.

Таблица 9.

**Партийное представительство в городском Совете города Оренбурга
с 2004 по 2015 год**

	2004	2010	2015
Избирательная система	мажоритарная	смешанная	смешанная
Единая Россия	14 ¹	19 + 10 = 29	18 + 14 = 32
КПРФ	1	0 + 3 = 3	0 + 3 = 3
ЛДПР	0	0 + 3 = 3	0 + 1 = 1
Справедливая Россия	не было	0 + 2 = 2	0 + 2 = 2
Патриоты России	не было	0 + 2 = 2	0 + 0 = 0
«Родина»	0	не было	0
Движение «В поддержку армии, оборонной промышленности и военной науки»	0	не было	не было
Самовыдвижение	24	-	2
Всего:	39	19 + 20 = 39	20 + 20 = 40

Партия власти «Единая Россия», начиная с 2004 года, когда выборы в орган представительной власти в Оренбурге приобретают партийную окраску, всегда обеспечивает себе 2/3 голосов.

¹ «ЕДИНСТВО» и «ОТЕЧЕСТВО» – Единая Россия

Выиграть у кандидатов от партии «Единая Россия» по одномандатным округам за последние двое выборов в Горсовет Оренбурга не удавалось никому, кроме представителей самой же «Единой России», которые выдвигались через самовыдвижение. Это свидетельствует о том, что практически весь серьезный бизнес-ресурс и административный ресурс на местном уровне сосредоточен в руках партии власти. Пока ничто не говорит о смене такой модели политического поведения местной бизнес-элиты и административной элиты. Это связано с тем, что местный бизнес настолько контролируется действующей властью, что его сложно считать бизнесом, то есть чем-то самостоятельным. Поэтому представители местного бизнеса могут отстаивать свои права только став членами политической партии власти.

Таблица 10.

**Социальный статус депутатов Горсовета Оренбурга
по одномандатным округам 2015 года избрания**

№ п/п	Социальный статус	Количество (чел.)	Доля (в %)	Изменение доли
1	Главврач, врач	0	0	– 29,94
2	Руководители бизнес-структур	19	95	+ 42,2
3	Политик	0	0	– 2,29
4	Директор школы	0	0	– 7,69
5	Чиновник	1	5	+ 2,71
5	(Военный) преподаватель	0	0	+ 2,71
	Итого	20	100	

Можно утверждать, что новый состав Горсовета Оренбурга в 2015 году по одномандатным округам практически на 100 процентов состоит из директоров различных бизнесов в Оренбурге. Когда-то популярные главврачи не вошли в новый состав Горсовета по одномандатным округам. Правда, по списку партии «Единая Россия» в состав Оренбургского городского Совета вошла Н. Смолягина, главный врач Областной детской клинической больницы. Это говорит о том, что даже «Единая Россия» не рискует выставлять по одномандатным округам главврачей, поскольку понимает, что когда население так негативно оценивает реформы в здравоохранении, то победить главврачам

будет сложно, поскольку весь негатив восприятия реформ население может адресовать им как представителям власти. Есть и другое объяснение этому: особого собственного финансового ресурса у главврачей, в отличие от руководителей бизнеса, нет.

Таблица 11.

Динамика социального статуса депутатов Горсовета Оренбурга по одномандатным округам 1996-2015 гг. (в %)

№ п/п	Социальный статус	1996	2000	2004	2010	2015
1	Главврач, врач	36,36	46,15	16,21	0	0
2	Руководители бизнес-структур	18,18	38,46	72,97	94,74	95
3	Политик	18,18	7,69	5,40	5,26	0
4	Директор школы	9,09	7,69	0	0	0
5	Чиновник	9,09	0	2,71	0	5
6	Аграрий	9,09	0	0	0	0
7	(Военный) преподаватель	0	0	2,71	0	0

Начиная с 1996 года и по 2015 год руководители бизнеса каждые выборы уверенно наращивали свое представительство в органе представительной власти Оренбурга по мажоритарным округам – с 18,18% до 95%. Бывшие, когда-то наиболее популярными в борьбе за депутатский мандат по мажоритарным округам, главврачи, начиная с 2010 года не имеют шансов победить в одномандатном округе, как и представители других социальных слоев и профессий. Это может обосновываться тем, что финансовый и административный ресурс директоров бизнес-структур существенно дополняется партийным организационным и административным ресурсом партии «Единая Россия». В одномандатных округах борьба, по существу, заканчивается до активной публичной фазы избирательной кампании. В основном идет внутрипартийная борьба за места кандидатов, выдвинутых от партии «Единая Россия». Естественно, что представители оренбургского бизнеса, стремящиеся отстаивать свои интересы в Горсовете, предпочитают попасть в кандидаты от «Единой России», поскольку у остальных кандидатов, как мы видим, шансов практически нет. Это снижает степень профессионализма представительного органа местного самоуправления в городе Оренбурге.

Список источников:

1. Оренбургская область в 1994 году [Электронный ресурс] / Международный институт гуманитарно-политических исследований URL: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1994/0394/56.html> (дата обращения 20.03.2016).
2. Выборы глав городов Оренбургской области 1996 г. / Избирательная комиссия Оренбургской области [Электронный ресурс] URL: <http://ik56.ru/18.2.html> (дата обращения 20.03.2016).
3. Итоги выборов в субъектах Российской Федерации 10 сентября 2000 года. Оренбургская область / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт URL: http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/arhivfci/56/56_3321101_100900p.htm (дата обращения 20.03.2016).
4. Решение избирательной комиссии муниципального образования «город Оренбург» «Об итогах выборов главы города Оренбурга» от 06.09.2004 г № 90 [Электронный ресурс] / URL: <http://ria.ru/politics/20101011/284323279.html#ixzz3zSj8IvQa> (дата обращения 20.03.2016).
5. В Оренбурге рассчитывают на явку избирателей в 40% / ИА REGNUM [Электронный ресурс] URL: <http://www.regnum.ru/news/fd-volga/orenburg/1333201.html#ixzz11f5uoOnm> (дата обращения 20.03.2016).
6. Нальвадов А.Ю. Выборы в Оренбургской области признаны состоявшимися и действительными / Портал «Оренбургские новости» [Электронный ресурс] URL: <http://www.orinfo.ru/99790/vybory-v-orenburgskoi-oblasti-priznany-sostoyavshimisya-i-deistvitelnymi> (дата обращения 20.03.2016).
7. Выборы 2015: Мы выбираем... нас выбирают / Информационный портал БУЗУЛУК [Электронный ресурс] URL: <http://buzuluk.bz/news/town/1442/vybory-2015-my-vybiraem-nas-vybirajut> (дата обращения 20.03.2016).
8. Левченко А.А. Политические партии как участники формирования регионального парламента (на материалах Оренбургской области) (1994-2006 гг.) [Электронный ресурс] URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/politicheskie-partii-kak-uchastniki-formirovaniya-regionalnogo-parlamenta-na-materialah-orenburgskoy-oblasti-1994-2006-gody> (дата обращения 24.03.2016).
9. Мы – «Молодая гвардия» / Вечерний Оренбург [Электронный ресурс] URL: <http://www.vcherniyorenburg.ru/cat199/show4549> (дата обращения 22.03.2016).
10. Список избирательных объединений, участвующих в избирательной кампании / Выборы депутатов Оренбургского городского Совета второго созыва / Избирательная комиссия Оренбургской области [Электронный ресурс] URL: http://www.orenburg.vybory.izbirkom.ru/region/region/orenburg?action=show&root=1&tvd=356300269763&vm=356300269762®ion=56&global=&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibi=356300269762&type=236 (дата обращения 23.03.2016).
11. Новиков В.Г. Роль государственных и муниципальных органов власти в проведении муниципальных выборов 2010 г. в Оренбурге / Политические итоги муниципальных выборов 2010 в Оренбуржье: сб. науч. статей / под ред. М.С. Солодкой / Оренбург, 2011. С. 32.
12. Избранные депутаты Оренбургского городского Совета / Оренбургские новости [Электронный ресурс] URL: <http://www.orinfo.ru/47784/izbrannye-deputaty-orenburgskogo-gorodskogo-soveta> (дата обращения 22.03.2016).
13. Копылов К. У депутатских округов – новая схема /Вечерний Оренбург [Электронный ресурс] URL: <http://www.vcherniyorenburg.ru/11/u-deputatskikh-okrugov--novaya-skhema/> (дата обращения 22.03.2016).

14. Сведения о выдвижении и регистрации кандидатов / Центральная избирательная комиссия [Электронный ресурс] URL: http://www.cikrf.ru/analog/vib_130915/adm/sved.html (дата обращения 25.03.2016).

15. Подведены итоги выборов в Оренбургский Горсовет /Аргументы и факты в Оренбурге [Электронный ресурс] URL: http://www.oren.aif.ru/politic/event/podvedeny_itogi_vyborov_v_orenburgskiy_gorsovets (дата обращения 24.03.2016).

16. «Единая Россия» обнародовала рейтинг участников праймериз / Южный Урал [Электронный ресурс] URL: <http://uralpressa.ru/main/page/1294> (дата обращения 24.03.2016).

17. Чуракова О. «Единая Россия» научила самарского губернатора демократии /Ведомости [Электронный ресурс] URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2015/07/16/600796-edinaya-rossiya-nauchila-samarskogo-gubernatora-demokratii> (дата обращения 24.03.2016).

18. Сводная таблица результатов выборов по одномандатному (многомандатному) округу / Выборы депутатов Оренбургского городского Совета. Дата голосования: 13.09.2015. ОИК № 10 [Электронный ресурс] URL: http://www.orenburg.vybyry.izbirkom.ru/region/orenburg?action=show&root=564220105&tvд=456422067501&vrn=456422067389&prver=0&pronetvd=0®ion=56&sub_region=56&type=427&vibid=456422067501 (дата обращения 24.03.2016).

19. Сведения о выдвижении и регистрации кандидатов / Центральная избирательная комиссия [Электронный ресурс] URL: http://www.cikrf.ru/analog/vib_130915/adm/sved.html (дата обращения 25.03.2016).

ВОВЛЕЧЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ В РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ С ПОЗИЦИЙ СОВРЕМЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Халиков М. И.

COMMUNITY INVOLVEMENT IN ADDRESSING LOCAL ISSUES IN TERMS OF MODERN MANAGEMENT

Khalikov M.

Аннотация: В статье на основе управленческого анализа рассматриваются проблемы и возможности привлечения граждан к участию в решении вопросов местного значения на современном уровне. По мнению автора, в условиях перехода к партнерскому типу социального управления, участие населения в делах местного сообщества может быть построено только на основе правильного управления интересами граждан в максимальном использовании своих возможностей в этой сфере. Почему этого пока нет и что нужно сделать для эффективной реализации созидательного потенциала населения на уровне местного сообщества – вот те вопросы, на которые пытается найти ответ автор статьи.

Ключевые слова: местное самоуправление; реформа местного самоуправления в Российской Федерации; Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; социальные управленческие технологии; социально-экономическая дифференциация муниципальных образований; участие граждан в решении вопросов местного значения; интерес муниципальных

образований в максимальном развитии и использовании своих ресурсов; формирование интереса граждан участвовать в решении местных вопросов.

Abstract: The article, based on management analysis examines the challenges and opportunities to attract citizens to participate in the solution of issues of local importance at the present level. According to the author, in the transition to a partnership type of social management, public participation in the affairs of the local community can be built only on the basis of good governance in the interests of the citizens of the maximum use of its capabilities in this area. Why it is not and what should be done for the effective implementation of the creative potential of the population at the local – these are the questions which tries to find an answer to the author.

Keywords: local government; reform of local government in the Russian Federation; Federal Law № 131 "On general principles of local self-government in the Russian Federation"; social management technologies; socio-economic differentiation of municipalities; the participation of citizens in matters of local importance; interest of municipalities in the development and maximum use of its resources; the formation of interest of citizens to participate in local affairs.

Ключевой проблемой местного самоуправления является низкая степень участия граждан в решении вопросов местного значения. Актуальность данной темы обусловлена тем, что местное самоуправление и есть право и способность граждан решать эти вопросы, следовательно, степень и качество реализации самоуправления прямо и непосредственно связана с тем, как и насколько население участвует в решении общественных задач на местном уровне.

Проблема эта ставилась и решалась всегда, но по-разному. В первобытном обществе – через механизм клановых обычаев, традиций, затем – через административно-формализованные процедуры. Особенно ярко последнее проявлялось в советской модели местного самоуправления.

В современной России на нормативном уровне определены основные формы участия граждан в решении вопросов местного значения: местные выборы, участие в собраниях, сходах, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания и т. д.

Однако полноценная реализация этих и других форм участия граждан сдерживается явно устаревшим и неэффективным механизмом административно-формализованного привлечения людей в сферу местного самоуправления. В итоге и само местное самоуправление превращается в фикцию, становится лишь ширмой для реализации интересов корпоративных и властных структур.

Почему так происходит? Население недостаточно просвещено? Исторически пассивно? Плохо организовано? Непрофессиональные чиновники (руководители)?

Все эти проблемы имеют место, но они не основные. Главная причина, по нашему мнению, заключается в том, что у граждан просто нет реального интереса участвовать в решении вопросов местного значения. Известно, что именно интересы определяют мотивацию и, соответственно, поведение человека. Роль интересов как инструмента управления резко возрастает в условиях современного общества, где формируется партнерский тип отношений, в том числе в сфере местного самоуправления. Партнерский тип управления приходит на смену административно-формализованному типу и предполагает формирование таких управленческих отношений, где и субъект и объект управления строят отношения на принципах добровольности и взаимной выгоды.

Интересы, как известно, объективно определяются теми реальными условиями жизнедеятельности, в которых находится тот или иной субъект. В нашем случае отсутствие реального интереса участвовать в решении вопросов местного значения означает, что граждане прекрасно понимают, что от степени их участия в решении вопросов местного самоуправления их условия жизнедеятельности никак не зависят. Это больше зависит от властных структур, регулирующих социальные отношения и финансовые процессы.

Поэтому граждане если и участвуют в системе местного самоуправления, то либо на уровне энтузиастов-одиночек, либо через формально-административное принуждение, либо в рамках давно сложившихся традиций. Даже если это участие будет массовым и даже активным, оно не будет эффективным, поскольку это участие напоминает скорее массовку статистов, чем деятельность заинтересованных лиц. Природа участия больше носит характер мероприятия, спектакля, а не формы выражения и защиты своих местных интересов.

Критерии оценки участия тоже носят чисто формальный характер: количественные – явка, численность граждан в рамках той или иной формы участия в решении ВМЗ; качественные – единство мнений, отсутствие острых противоречий, скандалов и т. п. Какие свои интересы граждане выразили или защитили и, самое главное, как это сказалось или скажется на их реальных условиях жизни – эти критерии оценки априори остаются вне анализа.

Поскольку материальные и духовные интересы населения в любом случае остаются, то реализуются они в этих условиях не через активную и реальную деятельность граждан, а через аппаратную работу, лоббирование местными руководителями интересов своих территорий во властных структурах для получения дополнительных льгот, субсидий, иных преференций.

В дореволюционной России и в Советском Союзе эта система была достаточно дееспособной. Но сегодня, в условиях рыночного общества, она не обеспечивает эффективное функционирование местного самоуправления.

Таким образом, основная причина неэффективного участия граждан в решении вопросов местного значения заключается в том, что у них просто отсутствует реальный интерес делать это. На простом языке это означает, что они не видят связи между их работой в сфере местного самоуправления и реальным решением своих местных проблем. Используемые сегодня многочисленные (пусть даже профессионально) методы привлечения людей принципиально проблему не решат.

Причем важно отметить, что основную массу населения такая ситуация вполне устраивает. За тебя твои вопросы кто-то решает (от президента страны до главы сельской администрации), а ты лишь пассивно принимаешь это, либо «активно» проявляешь себя, либо в виде помощника (в лучшем случае), либо в виде критика, жалобщика, потребителя иждивенческого типа (в худшем случае). Это устраивает и значительную часть традиционного руководящего корпуса, органы местного и регионального управления, поскольку они

ментально, структурно и технологически формировались для работы именно с таким населением. Нужно менять интересы как населения, так и властей.

Как решить эту сложную проблему? Разумеется, нужно видеть весь спектр угроз и возможностей, связанных с менталитетом населения, с социально-экономическими процессами, с изменениями в сфере идеологии, с технологической революцией и т. п. Но это лишь условия, но не инструменты.

Основные инструменты – это социальные управленческие технологии, которые реализуются в социальном управлении. Социальное управление – это функция общества (социальных систем), направленная на обеспечение своего выживания посредством координации социальных элементов данной системы как между собой, так и с внешней социальной средой [1, с. 29]. Профессиональная реализация данной функции возможна только на уровне соответствующих технологий.

Технологии – это совокупность операций (алгоритм действий), которые гарантированно обеспечивают достижение заданного результата. Гарантированное достижение заданного результата – это принципиальная особенность технологии, отличающая ее от обычного метода, где алгоритм действий просто направлен на некую цель [1, с. 82].

Технологии социального управления, или социальные управленческие технологии – это алгоритмы деятельности, обеспечивающие гарантированное достижение целей в области управления людьми и организациями. К сожалению, в социальном управлении уровень технологичности невероятно низок, практически здесь нет профессионалов.

Один из важнейших принципов социального управления – принцип воспитания гласит, что люди, социальные группы проявляют на практике необходимые качества (свойства) только через формирование системы соответствующих социальных отношений. В нашем случае это означает, что население будет реально заинтересовано участвовать в решении вопросов местного значения только тогда, когда будут сформированы определенные

социальные отношения. Это необходимо, так как реальные интересы людей определяются той системой отношений, в которой находятся люди.

Система социальных отношений в рамках естественного развития меняется либо в ходе реформ, либо через революции, а затем легитимируется и закрепляется через нормативное регулирование. Сегодня реформы и их легитимизацию лучше строить на основе управленческих технологий, поскольку это ведет к гарантированному результату с минимальными издержками.

В рамках обсуждаемой темы ключевым правовым инструментом в реализации современной муниципальной реформы явился ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Историческое значение этого закона заключается в том, что он инициировал и определил направления и методы современной реформы местного самоуправления, причем такой реформы, которая способна качественно изменить в лучшую сторону решение вопросов местного значения в нашей стране.

Чем обусловлен революционный характер изменений в системе местного самоуправления? Прежде всего, тем, что здесь оптимально выстраивается не только баланс централизации и децентрализации прав и ответственности применительно к современным условиям, но и баланс интересов ключевых акторов местного самоуправления, к которым можно отнести население, органы местного самоуправления, региональную элиту и федеральный центр. По сути, предлагались вполне естественные и назревшие преобразования, связанные с внедрением современных рыночных отношений в еще почти советскую (цеховую) систему местного самоуправления.

Ключевое направление муниципальной реформы, заданной ФЗ №131 – это формирование реального интереса у местного сообщества максимально развивать и использовать все возможные ресурсы для решения вопросов местного значения. Следует особо подчеркнуть, что главное здесь, как и в

любой реформе такого уровня, создание системы интересов, побуждающих население проявлять соответствующую активность. Все остальные рычаги – экономические, финансовые, организационные, социальные и даже кадровые – только инструменты в реализации главной задачи.

К сожалению, эта истина пока еще слабо осознается в нашем обществе. Например, широко распространено мнение, что главная проблема в том, что муниципалитетам катастрофически не хватает средств для решения вопросов местного значения. Это действительно так, но это не должно подаваться как главная цель реформы, ведь наличие необходимых материально-финансовых ресурсов при отсутствии соответствующей системы интересов не сделает местное самоуправление эффективным. В лучшем случае оно будет просто сытым какое-то время, в худшем – будет паразитическим: деньги кончились, дайте еще. То есть, здесь важнее не столько передача средств, сколько создание реальных возможностей и угроз, которые заставят местное сообщество как можно более рационально и эффективно использовать свои возможности и уходить от угроз. Надо подчеркнуть, что должны быть реальные возможности и угрозы, потому что если, например, возможность сделать за два-три года дотационный местный бюджет самодостаточным, или угроза муниципального банкротства на практике невозможны и носят чисто гипотетический характер, то побуждать они никого и ни к чему не будут.

Заслуга закона не только в верном определении сути реформы, но и в правильном выборе средств для ее реализации. Как известно, интересы определяются условиями существования социальных субъектов. Основное содержание закона как раз и было направлено на такое изменение сложившихся организационных, социальных, экономических условий в системе местного самоуправления, которые объективно формировали интересы, прежде всего, у главы муниципального образования в максимальном использовании местных ресурсов. Система распределения полномочий между муниципальными образованиями, межбюджетные отношения, характер взаимодействия

муниципальных органов с государственными, возможность банкротства муниципального образования (введение временной финансовой администрации) – все это было направлено на то, чтобы заставить, в конечном счете, население самостоятельно и ответственно подходить к развитию своего муниципального образования. В очень простой интерпретации суть изменений сводилась к следующему: или ты работаешь по максимуму и тогда можешь позволить себе решать вопросы местного значения на высоком уровне, или ты плохо ведешь дела и становишься муниципальным банкротом. Этот подход типичен для предпринимательской модели местного самоуправления и реализован в нашей стране, хотя и крайне непрофессионально, еще с начала 90-х годов. Местное самоуправление в этом смысле оставалось рудиментом советской административной системы.

В итоге к позитивным результатам реализации ФЗ №131 можно отнести формирование развернутой правовой базы, создание стройной системы муниципальных образований, четкое распределение полномочий между различными акторами местного самоуправления, рост заинтересованности муниципальных образований в максимальном использовании собственных ресурсов.

Однако муниципальная реформа не была реализована в полной мере и не привела к тем результатам, которые потенциально были в ней заложены.

Во-первых, не были созданы реальные возможности для формирования местными сообществами достаточных собственных финансово-экономических ресурсов, необходимых для нормального решения вопросов местного значения. Недофинансирование муниципальных бюджетов – одна из наиболее острых проблем, причинами которой являются не только низкий уровень развития ряда муниципальных образований, но и неудачно выстроенные налоговые и бюджетные потоки, а также неоправданные ограничения в возможности формирования доходной части бюджета за счет собственной деятельности. Принцип самодостаточности муниципальных образований, заложенный в ФЗ №131, в данном случае не реализуется в полной мере.

К другой группе относятся организационные проблемы в сфере местного самоуправления. Это, прежде всего, искусственное разделение государственного и муниципального уровней управления, обусловленного статьей 12 Конституции Российской Федерации. В культурно-историческом плане Россия не была готова к введению этой нормы, характерной для англосаксонской модели местного самоуправления. В результате государство все равно де-факто осуществляет административное управление территориями, а государственный контроль становится даже более жестким, но де-юре переносит ответственность за решение муниципальных проблем на органы местного самоуправления. Попытки упорядочить эту ситуацию посредством общих заявлений или создания межведомственных комиссий мало что дадут; принципиальное решение данной проблемы возможно только либо через формирование муниципальных образований более высокого уровня, чем районы, то есть на уровне субъекта РФ, или встраивание местного самоуправления в вертикаль государственной власти. Первое было у нас в дореволюционной России, второе – Советском Союзе. Второй вариант, выполненный в соответствии с принципами континентальной модели местного самоуправления, выглядит сегодня более предпочтительно. Другая организационная проблема – отсутствие субординации между муниципальным районом и входящими в его состав поселениями.

Обе группы проблем сегодня крайне актуальны: они очевидны – находятся на поверхности. Для главы администрации они проявляются в том, что, с одной стороны, нет реальных возможностей для формирования местного бюджета, но при этом, с другой стороны, растет отчетность, идут постоянные проверки, налагаются штрафы, часто приходится участвовать в административно-судебном производстве, выполнять несвойственные функции без достаточного обеспечения – и все это не помогает, а скорее мешает решению вопросов местного значения [2, с. 25].

И все же, по нашему мнению, данные нерешенные вопросы, при всей их значимости и остроте, вторичны по отношению к главной проблеме местного самоуправления, которая внешне не бросается в глаза. Речь идет о главной цели реформы – формирование интереса у муниципальных образований в максимальном развитии и использовании своих ресурсов, которая так и не была достигнута. Иными словами, ни местные власти, ни, тем более, граждане не заинтересованы в реальном и активном решении вопросов местного значения. Мы остановились на полпути, и даже начали скатываться обратно от предпринимательской модели к иждивенческой. В чем это выражается? Прежде всего – в искусственном сохранении уравниловки в обеспечении муниципальных образований.

Если муниципальным образованиям в соответствии с духом и буквой ФЗ №131 реально дали бы свободу (возможность использовать свои ресурсы) и ответственность, то какая-то часть из них в социально-экономическом отношении обязательно вырвется вперед, причем кто-то даже с большим отрывом. Скорее всего, у них просто будет ряд правильно использованных возможностей: наличие экономического потенциала, удачное расположение, эффективное руководство, работающее и дружное население, благоприятная внешняя конъюнктура и т. д. У кого-то таких возможностей не будет или он не сумеет ими правильно воспользоваться – и будет сидеть на голодном муниципальном пайке или вовсе станет муниципальным банкротом. По сути это логика закона и логика реформы, но она не была реализована на практике. Принудительное уравнивание в доходах через административное перераспределение средств привело к определенному внешнему эффекту – тому, что у нас нет социальных контрастов, нет явных муниципальных аутсайдеров. Но теряем мы гораздо больше – нет интереса ни у населения, ни даже у глав муниципальных образований выкладываться по максимуму в решении местных вопросов. «Много заработаю – отберут, мало заработаю – помогут» – вот кредо современного муниципального иждивенца. В очередной

раз интересы неконкурентоспособной части общества в обеспечении псевдосоциальной справедливости (это справедливость бедных) по отношению к муниципальным образованиям берут верх над управленческой компетентностью и здравым смыслом. Таким образом, причина незавершенности реформы – не только недостаточное понимание реформаторами сути перемен, но и весьма стойкие уравнилительно-иждивенческие традиции российского социума, основанные на принципах общинного сознания и поведения.

Что необходимо сделать для формирования интереса граждан участвовать в решении местных вопросов? Прежде всего, дать возможность муниципальным образованиям самостоятельно зарабатывать средства в бюджет. Совершенно депрессивным территориям, наверное, это все равно не поможет, но основная часть местных сообществ должна почувствовать «вкус собственных денег», почувствовать себя реальными и успешными хозяевами на своей земле. Дать возможность стать самодостаточным можно и через предоставление определенных льгот и повышение степени экономической свободы муниципальным образованиям, и через направление ряда объемных налогов (пусть в долях) в местные бюджеты, и даже через более весомую компенсацию осуществления муниципальными образованияами отдельных государственных полномочий.

Последовательная реализация принципа баланса свободы и ответственности обязательно приведет к росту социально-экономической дифференциации муниципальных образований. Разрыв в уровне доходов – это очень мощный фактор, обеспечивающий сильный, устойчивый и долговременный интерес местных сообществ – от главы до рядового жителя – в активном использовании всех возможных ресурсов для решения вопросов местного значения. Однако, чтобы этот фактор правильно сработал, нужно учитывать, по крайней мере, три условия.

Во-первых, очень важным с точки зрения управленческих технологий является уровень социально-экономической дифференциации муниципальных образований. В принципе такая дифференциация есть и сейчас, но ее недостаточно для того, чтобы граждане сопоставимых муниципальных образований (например, жители соседних сельских поселений) в своей реальной жизни ее ощутили. Это касается, прежде всего, разнообразия и качества муниципальных услуг и возможностей – от детского сада до уборки мусора и содержания кладбища. Разрыв должен быть больше, чем сейчас, чтобы он устойчиво и заметно ощущался населением как депрессивного, так и успешного муниципального образования. Разумеется, им нужно управлять, слишком большая дифференциация может привести к деградации населения или к деструктивным социальным конфликтам – но это естественные риски; такие же риски человечество несет и при использовании, допустим, огня или автомобиля.

Во-вторых, важен не только уровень разрыва, но и его причины, основания. Причины дифференциации напрямую влияют на характер активности населения. Если одно муниципальное образование выигрывает за счет того, что имеет какие-то особые привилегии со стороны, допустим, региональной власти, то у сравнимых местных сообществ этот разрыв не вызовет формирования интереса к активному использованию собственных ресурсов и участию граждан в решении ВМЗ. В лучшем случае – интерес найти свои подходы к кормушке, в худшем – пассивную зависть и возможность оправдать свою пассивность в решении своих же проблем. Другое дело, когда причина разрыва связана с неэффективным использованием собственных ресурсов и возможностей в решении вопросов местного значения.

Третий фактор – идеологическое обеспечение дифференциации, правильная подача этой ситуации населению. Оно в соответствии со своими историческими привычками склонно винить в своих проблемах обстоятельства, власти, но только не себя. На семейно-индивидуальном или организационном уровне (в рамках семей, предприятий, организаций) за

последние 25 лет люди уже привыкли к социальной и материальной дифференциации и пытаются максимально использовать свои ресурсы для обеспечения если не процветания, то хотя бы выживания. Однако, когда речь идет о территориях, то здесь србатывает принцип социальной справедливости как социальной уравниловки: «почему у них есть, а у нас этого нет? Это несправедливо, ведь нарушаются «права и гарантии граждан», страдают дети, семьи, нетрудоспособные и т. п.». Как будто, когда семья теряет источники дохода или разоряется неэффективное предприятие, эти категории не страдают. Подобная социальная демагогия и стремление уйти от ответственности, оставаясь на позиции социального иждивенчества, как мне кажется, и не позволили в полной мере реализовать потенциал муниципальной реформы, заложенный в ФЗ №131. Тем не менее, люди сегодня должны понимать, что при сбалансированной системе возможностей и ответственности иждивенческий подход со стороны дееспособных граждан приведет к относительной деградации и нищете муниципальное образование в целом.

Минимизировать эти риски и системно, последовательно построить эффективное местное самоуправление может помочь специальный федеральный орган, который отвечал бы за обеспечение и проведение данной реформы, а также разработку стратегии и дальнейших направлений развития местного самоуправления в стране. К сожалению, Министерство регионального развития РФ вообще упразднено, а возможностей Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) здесь явно недостаточно. Необходимо разработать и принять Концепцию развития местного самоуправления в Российской Федерации, в которой определить стратегию местного самоуправления, обозначить степень ответственности не только органов местного самоуправления, но и граждан за решение вопросов местного значения, увязать полномочия органов местного самоуправления с его финансовой базой, урегулировать взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Таким образом, системный, последовательный и профессиональный подход к обеспечению участия граждан в решении вопросов местного значения позволит реализовать огромные созидательные возможности местного самоуправления в Российской Федерации.

Список источников:

1. Халиков М. И. Управление и менеджмент: теоретико-методологический анализ: монография / М. И. Халиков. – М.: ФЛИНТА: Наука, 2013. – 104 с.
2. Халиков М.И. Муниципальная реформа: проблемы, достижения и перспективы // Экономика и управление, 2013, №2, с. 20–26.

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И СОЦИАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ**

Филиппова Н. М.

**MAIN AREAS OF QUALITY ASSESSMENT OF THE
IMPLEMENTATION OF LOCAL GOVERNMENT AND SOCIAL
ACTIVITIES OF THE POPULATION**

Filippova N.

Аннотация: Автор рассматривает современные подходы к реализации потенциала населения в социально-экономическом развитии территории как дополнительных мер участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, социальная активность, вовлечение, соучастие, самоорганизация, реализация потенциала населения в социально-экономическом развитии.

Abstract: The author considers modern approaches to realizing the potential of the population in socio-economic development of the territory as the additional measures of public participation in local government.

Keywords: local government, social activity, involvement, participation, self-organization, the implementation capacity of the population in the socio-economic development.

Осуществление местного самоуправления в России после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ происходит как бесконечный процесс адаптации к условиям социально-экономических и политических преобразований.

При этом, все более актуальным становится задача управления этим процессом, в том числе путем оценки и контроля деятельности органов местного самоуправления с точки зрения качества осуществления самого местного самоуправления, без его подмены муниципальным управлением.

Основание для оценки	Предмет оценки
Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, 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 (ст. 1 п. 2)	оценка населением условий, созданных на территории муниципального образования, для осуществления своей власти. Это субъективная оценка возможности собственного влияния на решение вопросов местного значения непосредственно, прямым участием или через формы осуществления местного самоуправления, или посредством диалога или сотрудничества с органами местной власти
Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (ст. 2)	оценка созданных условий и, как результат, – меры вовлеченности населения в решение вопросов местного значения
Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2) Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации (ст. 18.1)	оценка эффективности участия населения в осуществлении местного самоуправления и решении вопросов местного значения оценка населением меры своего реального влияния на избираемые или образуемые органы местного самоуправления, на участие в общественном контроле и независимой оценке качества муниципальных услуг
Граждане Российской Федерации (далее также – граждане) осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления (ст. 3 п. 1)	оценка созданных условий и/или барьеров, влияющих на доступность реализации права граждан на осуществление местного самоуправления по каждой из закрепленной законом форм

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (5 гл.): – местный референдум (ст. 22); – местные выборы (ст. 23); – голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24); – сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (ст. 25); – правотворческая инициатива граждан (ст. 26); – территориальное общественное самоуправление (ст. 27); – публичные слушания (ст. 28); – собрание граждан (ст. 29); – конференция граждан (ст. 30); – опрос граждан (ст. 31); – обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32); – другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении (ст. 33)	
Основания наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с настоящим Федеральным законом (ст. 71 п. 1)	оценка населением уровня своей удовлетворенности работой и результатами деятельности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления

Система оценки качества осуществления местного самоуправления должно рассматриваться с позиций:

- публичности и подотчетности власти населению и государству;
- предоставления муниципальных услуг населению;
- влияния на социальную активность населения;
- взаимосвязи между обществом и государством;
- вовлеченности населения в решение вопросов местного значения на территории своего проживания;
- самоорганизации граждан в процессе принятия решений, влияющих на качество жизни всего населения конкретной территории.

Сущностной характеристикой самоуправления является условие, при котором человек (население) становится не объектом, а субъектом управления, реализуя потенциал своей социальной активности [1]:

- а) иждивенческой;
- б) протестной;
- в) фиктивно-демонстративной;
- г) конструктивной.

Оценка качества осуществления местного самоуправления может осуществляться на основе качества социальной активности, выраженной в использовании населением форм участия в осуществлении местного самоуправления и в непосредственном решении членами местных сообществ вопросов местного значения.

Необходимо оценивать уровень способствования или препятствования участию жителей в принятии решений по вопросам местного значения, в реализации прав населения:

- непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения через местный референдум или сход;
- избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;
- получать равный доступ к муниципальной службе;
- на индивидуальное и коллективное обращение в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления;
- получать полную и объективную информацию о деятельности органов местного самоуправления;
- защищать свои права на участие в местном самоуправлении в судебном порядке;
- на территориальное общественное самоуправление;
- выступать с правотворческой инициативой;
- обращаться с инициативой о проведении публичных слушаний;
- на проведение собраний и конференций;
- голосовать по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, по

вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

- право участвовать в других формах прямого волеизъявления.

Практически же население не может реализовать эти права из-за подмены местного самоуправления муниципальным управлением, которое основано на централизации власти согласно всему комплексу законов, регулирующих деятельность муниципальных служащих. Это ведет к снижению адаптивных способностей системы местной власти к различного уровня социально-экономическим изменениям, в том числе [2]:

- к снижению качества принимаемых решений и управления;
- к росту отчужденности граждан от власти и противодействия принимаемых властных решений;
- росту затрат на решение вопросов местного значения и переданных государственных полномочий за счет исключения ресурсов добровольчества и благотворительности;
- к росту политической напряженности в обществе и потери «человеческого капитала» как ресурса устойчивого развития общества и государства.

Для изменения ситуации необходимо уделять особое внимание качеству осуществления местного самоуправления с точки зрения использования местной властью деятельностного потенциала самого населения на основе принципов вовлеченности, соучастия и самоорганизации.

Оценка степени вовлеченности определяется по признакам:

- положительные отзывы населения;
- стремление стать частью местного сообщества, активным гражданином;
- добровольное участие в общественно полезной деятельности.

Оценка соучастия определяется по признаку вовлечения основных политических, экономических и общественных организаций, движений и групп, составляющих инфраструктуру гражданского общества, в управленческий процесс.

Оценка общественной самоорганизации определяется по признакам создания групп, объединений и социальных институтов, способных к быстрому реагированию на изменившиеся условия и достижению нужных результатов в

решении вопросов местного значения с использованием потенциала самого населения.

Комплексная оценка качества местного самоуправления может осуществляться по наличию новых, законодательно обеспеченных государством организационно-правовых форм, дополняющих возможность участия населения в осуществлении местного самоуправления. Прежде всего, эти формы касаются элементов управленческого цикла, в процессе которого вырабатываются, принимаются, осуществляются, контролируются и оцениваются управленческие решения.

Представим их в таблице 1 «Реализация потенциала населения в социально-экономическом развитии»

Таблица 1.

Реализация потенциала населения в социально-экономическом развитии

	Вовлеченность	Соучастие	Самоорганизация
Анализ ситуации	Советы депутатов всех уровней	ОНФ Общественные палаты	Партии
Проектирование (стратегия, цели, планы)	Стратегический диалог (урбанистика) Общественные слушания	Профсоюзы экспертные советы	Фонды местных сообществ
Привлечение ресурсов и реализация планов	СРО (сообщества по профессиональным интересам) Старт-апы акселераторы бизнес-инкубаторы технопарки венчурные фонды	Инициативное бюджетирование ГЧП, МЧП НКО – поставщики социальных услуг	ТОС, ТСЖ, ТСН (соседские сообщества) НКО (сообщества по социальным интересам) Кооперативы (сообщества по экономическим интересам)
Анализ результатов (наличия, продуктивности, эффективности)	Общественный контроль государственных и муниципальных органов исполнительной власти	Независимая оценка качества предоставления государственных и муниципальных услуг	Союзы, ассоциации

Список источников:

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ.
2. Гальченко В.В. Роль местного самоуправления в развитии социальной активности населения муниципального образования, научный журнал «Сервис plus» № 4 2012 год стр. 48–52.
3. Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период. Проект (итоговый документ Всероссийского съезда муниципальных образований), Местное право 2013 № 6 стр. 55–123.
4. Перегудов С.П. «Корпоративный переворот» и будущее демократии. Из сборника статей «Политические институты на рубеже тысячелетий» М. 2001 год. <http://www.agitclub.ru/center/syst/parties06.htm>.
5. Романов. Автореферат докторской диссертации «Социальная самоорганизация и государственное управление» М., 2000. С. 11.

УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН)

Ахметьянова Р. А.

PUBLIC PARTICIPATION IN THE REALIZATION OF SELF- GOVERNMENT: CURRENT SITUATION, TENDENCIES AND PROSPECTS (ON THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN)

Ahmetyanova R.

Аннотация: Статья посвящена проблеме взаимодействия муниципальной власти и населения в современном российском обществе. Автором определены причины низкой социальной активности населения в решении вопросов местного значения. Автор обосновывает точку зрения, согласно которой органы местного самоуправления являются монополистами процессов принятия управленческих решений. Население является объектом управленческого воздействия и отстранено от процесса принятия управленческих решений.

Ключевые слова: система местного самоуправления; участие населения в осуществлении местного самоуправления, процесс принятия управленческих решений; низкая социальная активность населения.

Abstract: The article is concerned with the interaction of municipal administration and the public in Russian society today. The author points to the reasons accounting for low social activity of the public in dealing with local matters. The author claims that local governments display monopolistic behavior in making management decisions. The population is debarred from the process and is in fact the object of administrative pressure.

Key words: system of local self-government; process of managerial decision making; public participation in the realization of self-government, low social activity of the public.

Местное самоуправление – это основанное на демократизме управление делами муниципального образования, реализуемое силами самих граждан.

Демократизм местного самоуправления заключается в непосредственном приобщении граждан к участию в управлении делами муниципального образования. Решение вопросов на муниципальном уровне позволяющем обеспечить наиболее полный учет местных условий и особенностей также является показателем демократизма местного самоуправления в современной России.

Местное самоуправление обладает двойственной природой, с одной стороны – это особый институт власти, способной удовлетворить потребности населения и интересы общегосударственного развития, с другой стороны – институт гражданского общества, в котором реализуется право граждан на участие в управлении общественными делами. Оно осуществляет связь между государством и населением, посредством участия граждан в процессах разработки, принятия и реализации управленческих решений в решении вопросах местного значения. Особенностью современной ситуации является противоречие, возникшее между расширением возможностей для участия населения в осуществлении местного самоуправления, самоорганизации людей в разных сферах и областях жизни и снижающимся уровнем востребованности этих возможностей.

В законодательстве определены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления на основе принятия обязательных для исполнения решений, такие как местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутатов, голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования, сход граждан [1]. В осуществлении местного самоуправления применяются и формы участия населения на основе собственных инициатив такие, как: правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы [1]. В данном случае наблюдается добровольное, необязательное участие населения в мероприятиях по обустройству местной жизни.

Для анализа эффективности применения форм и методов участия населения и гражданских организаций в процессы решения вопросов местного значения необходимо предварительно ответить на вопрос: «Куда и для чего население привлекать?» и только потом определить, что же в этой работе может сделать население и только потом обозначить задачи для органов местного самоуправления. Из определенных федеральным законом форм участия и осуществления населением местного самоуправления в Республике Башкортостан в недостаточной мере применяются формы, при осуществлении которых население проявляет свои властные полномочия, гарантированные ему Конституцией, наиболее часто применяются лишь муниципальные выборы, при которых речь чаще идет об активности в них населения.

Наиболее распространенной формой являются обращения граждан в органы местного самоуправления – подача заявления или жалобы в органы местного самоуправления. Проблемы реализации такой формы как «Правотворческая инициатива граждан» обусловлены недостаточной управленческой и правовой грамотности населения.

В настоящее время территориальное общественное самоуправление, как одна из наиболее значимых форм самоорганизации граждан для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения и выражения своей гражданской активности, требует наиболее пристального внимания и поддержки со стороны местной власти. По своей сути – это первичная, наиболее простая и понятная для населения форма решения местных проблем, затрагивающих и индивидуальные, и коллективные интересы граждан, позволяющая обеспечить социально-экономическое благополучие муниципального образования.

Уровень и особенности активности населения по решению вопросов местного значения обусловлены целым комплексом разнообразных факторов: экономических, политических, культурных, демографических, психологических и организационных.

На первом месте находятся укорененные «объективные факторы», включающие экономико-географические, исторические, демографические, культурные, национальные, действующие на уровне территории муниципального образования.

На втором уровне – субъективные факторы (политическая ситуация, информационное поле, административная структура и принципы управления территорией и взаимодействия власти и общественности, наличие лидеров и идей и т. п.).

Объективные и субъективные факторы взаимодействуют и влияют друг на друга. Поэтому влияние каждого отдельного обстоятельства невозможно понять без понимания его контекста. Проблема взаимодействия муниципальной власти и населения в современном российском обществе обусловлена:

- финансовой необеспеченностью муниципальных образований, не позволяющая оказывать действенную поддержку общественным инициативам;
- несовершенство правового поля (например, отсутствие механизмов, позволяющих осуществлять финансирование общественных инициатив из местных бюджетов);
- проблема квалифицированных кадров в органах местного самоуправления.

Объективные факторы оказывают неоднозначное влияние на развитие общественной активности населения. Так социально-экономическое развитие муниципального образования и уровень жизни населения оказывают положительное влияние на развитие общественной активности. На экономически развитых территориях, как правило, разнообразнее виды и формы социальной активности, поскольку имеется больше сфер для ее применения. Развитие малого бизнеса на территории также влияет на повышение общественной активности. Наличие и острота на территории муниципального образования социально-экономических проблем, характер их восприятия жителями, безусловно, влияют на уровень общественной активности.

История территории муниципального образования и особенности менталитета населения также имеют определенное значение. Сформировавшиеся социально-психологические установки граждан, заключающиеся в недоверии к власти, в ощущении в полной зависимости от власти неумение и нежелание принимать на себя ответственность за решение проблем своего муниципального образования являются крайне негативными факторами, снижающим общественную активность.

Однако, проблема низкого уровня участия населения в решении проблем местного самоуправления обусловлена не только тем, что население не верит в возможность оказывать влияние на принимаемые решения и отсутствием необходимой материально-финансовой базы, лишаящей возможности поддерживать и развивать общественно-полезные инициативы, а также тем, что у населения недостаточно правовых знаний и опыта, а прежде всего заключается в невысокой заинтересованности органов местного самоуправления муниципальных образований в привлечении населения к решению вопросов местного значения. Как показывает практика, не только население не готово к эффективному сотрудничеству с властью, но и значительная часть муниципальных служащих в современных принципиально новых условиях не понимает особенности работы с различными категориями населения и не может и не хочет относиться к населению как к равноценному партнёру. Хотя именно органы местного самоуправления должны быть в наибольшей степени заинтересованы в активизации участия жителей в местном самоуправлении, и именно они должны стать инициаторами этого процесса. Очевидно, что во многом успех местного самоуправления связан с не активностью населения, а повышением его участия в решении вопросов местного значения.

Список источников:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.

Круглый стол III.
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ СТАТУСА

САМООРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАН ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА
КАК СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ (ОПЫТ ГОРОДСКОГО ОКРУГА
ГОРОДА ОМСКА)

Безвиконная Е. В.

SELF-ORGANIZATION OF CITIZENS IN RESIDENCE AS A SOCIAL AND
POLITICAL MOVEMENT OF MUNICIPAL DEMOCRACY (EXPERIENCE
IN URBAN DISTRICT CITY OF OMSK)

Bezvikonnaya E.

Аннотация: Статья посвящена анализу процесса самоорганизации граждан по месту жительства. Автор полагает, что данный процесс может рассматриваться как основа для становления демократии на муниципальном уровне.

Ключевые слова: муниципальная демократия, самоорганизация граждан, политические сообщества.

Abstract: The article analyzes the process of self-organization of citizens in the community. The author believes that this process can be considered as a basis for the development of democracy at the municipal level.

Key words: municipal democracy, self-organization of citizens, political community.

Ключевым субъектом и одновременно ресурсом развития определенной территории (региона, муниципального образования) в условиях политических и социально-экономических катаклизмов и кризисных проявлений, затрагивающих различные сферы общественных отношений, оказывается население – местное сообщество (иначе территориальный коллектив). Представляя собой весьма неоднородную «естественную

организованность»¹, местное сообщество охватывает разнообразные формальные и неформальные объединения, непосредственно связанные с определенной территорией (местом), на основе совместных интересов и осознанного субъективного выбора (мотива). Как самоорганизующееся (стихийное по своей структуре), самобытное (обусловленное историческими и территориальными особенностями) и самовоспроизводящееся (в условиях нарушения привычной среды обитания) объединение, местное сообщество основано на общих ценностях и самоопределении², различной степени формализации. Стихийный характер процессов самоорганизации затрудняет (зачастую лишает возможности) достижения консенсуса (не компромисса!) между естественным характером процессов жизнедеятельности местного сообщества и институционализированными, рациональными принципами функционирования публичной власти. Реализуемые на местном уровне политической власти механизмы соучастия граждан в решении проблем развития конкретной территории посредством как пассивных (информирование населения, социологические опросы), так и активных форм (публичные слушания, собрания, правотворческая инициатива, обращения и т. д.), основаны на преобладании вертикальных каналов коммуникации, в ущерб потенциалу горизонтальных. Сложившаяся тенденция окончательно возобладаала после трансформации модели местного самоуправления в России в 2003–2006 гг. в направлении универсализма и централизации, первоначально в пользу федерального уровня публичной власти, а с 2014 г. – регионального.

В этих условиях процессы самоорганизации утрачивают стихийный характер и приобретают форму особых «искусственных конструкторов»,

¹ Прохоров Д.В., Цлаф В.М. Проблемы организации партнерства между местными сообществами и органами государственной власти и местной власти / Социальные системы и право: сб. научных трудов / Отв. Ред. Л.Б. Герасимов. Самара, 2015. – С. 42.

² Там же. – С. 44.

отличающихся ситуативным характером¹, преимущественно под влиянием внешних и внутренних угроз для привычной среды обитания и жизнедеятельности местного сообщества. Как субъект социального управления местное сообщество оказывается включено во взаимодействие с органами публичной власти с целью достижения баланса интересов², а также создания атмосферы «взаимного доверия и диалога»³ – достижения компромисса между всеми ключевыми акторами, действующими на муниципальном политическом пространстве. С другой стороны, местное сообщество оценивается и как форма гражданского общества, основанная на территориальной самоорганизации и самоуправлении, ориентированная на формирование гомогенного (однородного) сообщества⁴, объединенного общей локальной идентичностью, в первую очередь, совместной территорией проживания и общими интересами.

Системное противоречие в осмыслении сущности местного сообщества заключается в том, что попытки найти компромисс между пониманием его как субъекта социального управления и самодостаточной единицы социально-политического пространства определенной территории (местности) посредством формально-политического механизма (в первую очередь, форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления) не позволяет использовать все возможности местных сообществ для реализации политического и социально-экономического потенциала территории. Взаимоотношения местного сообщества и институтов публичной власти всегда предполагают диалог, основанный на консенсусе интересов и потребностей. В противном случае, возникает стремление публичной власти воспользоваться

¹ Антипов К.А. Проблемы формирования местных сообществ в российских городах / Гражданское общество в России: состояние, тенденции, перспективы. 2015. – № 1 (4). – С. 201–202.

² Штомпка П. Социология. Анализ современного общества: Пер. с польск. СМ. Червонной. – М.: Логос, 2005. – С. 86.

³ Пясецкая Е.Н. Факторы формирования активности местного сообщества // Политика, экономика и инновации. – 2016. – № 1 (3). – С. 3.

⁴ Ефимов Р.В., Задорин И.В., Крупкин П.П., Лебедев С.Д. Городские локальные идентичности: проблемы дифференциации и факторы консолидации местных сообществ / Региональная дифференциация и консолидация социального пространства России: реалии и новые вызовы / В Сухаревские чтения. – 2015. – С. 369, 371.

потенциалом сообществ для решения собственных исключительно политических или институциональных задач. Весьма показательны в этом отношении попытки разработать механизмы (а зачастую и «модели») вовлечения населения в решение проблем развития территории в условиях кризисных ситуаций, чрезвычайного положения. Так, Л.Л. Шпак и Ю.В. Токмашева предложили собственную модель мобилизационно-управленческого механизма во взаимодействии муниципальной власти с местным сообществом. Но ее предназначение становится очевидным после следующего утверждения авторов: «Мобилизационно-управленческий механизм в соответствующих мобилизационных ситуациях *подстраивается* (курсив мой – Е.Б.) под запросы местного сообщества и активизирует его деятельность в условиях, требующих концентрации совместных усилий власти и населения в решении острых и неотложных проблем»¹. Стремление адаптировать формы политической активности граждан, проживающих на определенной территории, к потребностям вертикальной иерархии управления, весьма консервативным бюрократическим практикам влечет за собой перераспределение ресурсов власти с диалоговых коммуникаций на манипуляторные стратегии управления, стихийное использование механизмов связей с общественностью для получения сиюминутной поддержки со стороны определенных групп интересов, общественных объединений.

Подобная ситуация, совершенно очевидно, свидетельствует о дискредитации истинного смысла демократии, переходе к постдемократическим ценностным ориентирам и практике политического управления. Оценивая сущность феномена постдемократии, Колин Крауч отмечал: «При этой модели, несмотря на проведение выборов и возможность смены правительств, публичные предвыборные дебаты представляют собой тщательно срежиссированный спектакль, управляемый соперничающими

¹ Шпак Л.Л., Токмашева Ю.В. Мобилизационно-управленческий механизм взаимодействия муниципальной власти с местным сообществом // Вестник Томского государственного университета. – 2015. – № 399. – С. 31.

командами профессионалов, которые владеют техниками убеждения, и ограниченный небольшим кругом проблем, отобранных этими командами. Масса граждан играет пассивную, молчаливую, даже апатичную роль, откликаясь лишь на посылаемые им сигналы. За этим спектаклем электоральной игры разворачивается непубличная реальная политика, которая опирается на взаимодействие между избранными правительствами и элитами, представленными преимущественно деловыми кругами»¹. В отличие от избирательной демократии, реализуемой преимущественно на верхних этажах политического управления, муниципальная демократия оказывается в меньшей степени вовлечена в «непубличную реальную политику», что свидетельствует о наличии в ней потенциала для самоорганизации местных сообществ при условии четкого осознания их природы, динамичных характеристик, консенсусных возможностей в процессе согласования коллективных и индивидуальных интересов представителей различных социальных групп. Муниципальная демократия, действуя в границах, определенных пределами вопросов местного значения, лишается потенциала самоорганизации, поскольку ее лакуна неизменно сужается границами вопросов непосредственной жизнедеятельности местного сообщества.

Самоорганизация граждан по месту жительства как сложившийся социально-политический механизм муниципальной демократии оказывается ресурсом развития определенной территории, поскольку обеспечивает складывание исторически укоренившейся общности жителей², объединенных укладом и образом жизни, потенциально готовых к вступлению во все многообразие вертикальных и горизонтальных каналов коммуникации, преимущественно определенных формами участия граждан в осуществлении местного самоуправления. С этой точки зрения, социально-политический

¹ Крауч К. Постдемократия / пер. с англ. М.: Изд. дом гос. ун-та – Высшая школа экономики, 2010. – С. 12.

² Токмашева Ю.В. Управленческие и самодеятельные начала во взаимодействии муниципальной власти с местными сообществами // Мир науки, культуры, образования. 2015. – № 1 (50). – С. 234.

механизм муниципальной демократии реализуется посредством различных форм социально-политической активности местного сообщества, включенных в структуры муниципальной власти или являющийся следствием стихийных форм самоорганизации, преимущественно в условиях наличия угрозы для привычной среды обитания граждан.

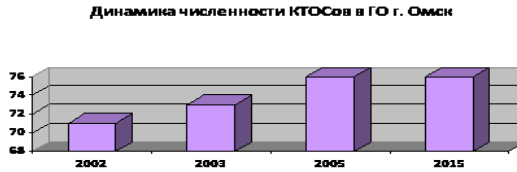
Поскольку ключевой формой самоорганизации граждан по месту их жительства оказывается территориальное общественное самоуправление, которое в условиях крупного города становится практически единственным механизмом самоорганизации. Именно этот механизм формирования локальной идентичности окажется в центре нашего внимания. В качестве экспериментальной площадки для нашего исследования выступает городской округ город Омск как достаточно типичная для Сибирского федерального округа столица субъекта Российской Федерации, для которой характерна замкнутость политического процесса, патриархальность политической элиты и слабость элементов локальной идентичности в среде городского сообщества¹. В то же время отмечается устойчивая политическая активность отдельных (замкнутых) инициативных групп граждан в рамках Комитетов территориального общественного самоуправления (КТОСов), поддержанная политической волей органов местного самоуправления². Устойчивость проявлений политической активности КТОСов заключается в использовании двух организационно-правовых форм самоорганизации граждан по месту жительства – Комитетов и Собраний, а также сохранением неизменной численности КТОСов на протяжении 2005–2016 гг. – 76³ (см. диаграмму № 1).

¹ Жуков И.К. Основные тренды функционирования региональной политической элиты Омской области: Автореф. дисс. к.полит.н. Екатеринбург, 2011. – С. 10.

² Муниципальная программа г. Омска «Социальная поддержка граждан и развитие общественных отношений на 2014–2018 гг.». Наличие профильного Департамента общественных отношений и социальной политики в Администрации города Омска, курирующего вопросы организации и деятельности ТОС.

³ Официальный сайт КТОС г. Омска: Электронный ресурс // Режим доступа: <http://ktosomsk.ru/> (Дата обращения: 20.04.2016).

Диаграмма 1.



Сохранение постоянной численности КТОСов в городском округе может свидетельствовать о двух тенденциях. Во-первых, с 2005 г. начинается негативная динамика социально-политических процессов в городе Омске в связи с сужением лакуны самоорганизации в работе КТОС и расширением области вмешательства в их деятельность со стороны органов местного самоуправления. Так, в 2005 г. при Мэре города Омска как главы местной администрации создается совет по ТОС, в функции которого входит координация деятельности всех Комитетов, а также подготовка экспертных заключений для профильного Департамента социальной политики и общественных отношений. Во-вторых, увеличились противоречия между инициативами КТОСов, поддерживаемых местной администрацией, и реальными жизненными потребностями местного сообщества. Смысловое содержание ТОС, как формы самоорганизации по месту жительства, заключается в использовании не только вертикальных, но и горизонтальных каналов коммуникации для привлечения местного сообщества к решению проблем развития локальной территории. Только при соблюдении этого условия может идти речь об использовании данного социально-политического механизма муниципальной демократии как «точки роста местного сообщества»¹. В условиях крупного города практически невозможно добиться высокого уровня локальной идентичности населения, за исключением наличия отдельных непосредственных интересов, объединяющих членов местного

¹ Мельник С.А. Местное сообщество как субъект муниципального управления // Вестник Костромского государственного технического университета. 2015. № 1 (5). – С. 20.

сообщества. Данный фактор оказывается ведущим и при обосновании причин неизменности численности КТОСов в городе Омске с 2005 г. Общее падение уровня жизни, социально-экономические катаклизмы, связанные с перестройкой модели организации местного самоуправления, привели к формированию потребности публичной власти опереться на уже ставшие традиционными формы политической активности. В то же время последующие процессы консервации численности КТОС и, напротив, укрепления механизмов их централизации в форме Фондов объединения и развития КТОС свидетельствовали о неготовности органов местного самоуправления городского округа к симметричному диалогу с представителями инициативных групп населения, входящих в состав Комитетов.

С позиции процессов самоорганизации любые проявления социально-политической нестабильности способны, при определенных условиях, привести к усилению солидарности местного сообщества, вокруг инициатив представителей местной власти и авторитетных политических лидеров. Динамика численности КТОСов в Омске свидетельствует о наличии высокого потенциала форм политической активности городского сообщества, поддержанного главой местной администрации (Мэром), на этапе складывания местного самоуправления (1998–2005 гг.), отсутствия единой политической воли, способной изменить расклад политических сил на местах. Напротив, складывание единой модели организации местного самоуправления с 2003–2006 гг. повлекло за собой нарушение стихийного по своей природе баланса сил, породив замкнутые структуры (фонды), получающие средства из местного бюджета и решающие отдельные вопросы местного значения (их часть) посредством механизмов КТОСов. Относительная устойчивость форм ТОС в городском округе связана с осознанием отдельными активистами его потенциала как источника получения политической и финансовой поддержки

со стороны муниципальной власти, а также средства разрешения насущных проблем развития территории¹.

Подтверждением факта наличия у инициативных групп граждан, образующих «ядро» КТОС, мотивации на получение поддержки своих инициатив со стороны Администрации города Омска, оказывается проведенный сравнительный анализ динамики получения КТОСами муниципальных грантов для некоммерческих организаций, ежегодно выделяемый Департаментом общественных отношений и социальной политики. На протяжении 2014–2016 гг. отмечена положительная динамика количества КТОСов, выступающих с собственными проектами для получения грантовой поддержки (с 23 в 2014 г. до 48 в 2016 г.)². Она свидетельствует также и о готовности социально активной части горожан участвовать не только декларативно, но и потенциально (при наличии определенных условий), а зачастую и реально в совместных действиях для решения конкретных проблем развития территории.

Осуществление совместных действий становится возможным не только в связи с наличием общей проблемы (пространства совместных действий), но и доверия между акторами, наделенными взаимными ожиданиями и обязательствами, связанными с совместным проживанием на определенной территории³. Данный социально-политический механизм доверия в городском округе формируется и реализуется в рамках мероприятий, проводимых для жителей микрорайонов (конкурсов, праздников и т. д.), результаты которых

¹ Результаты социологического опроса, проведенного в 2015 г. КТОСов «Левобережный», свидетельствуют о преобладании личной мотивации представителей КТОСов при принятии решения связать свою жизнь с улучшением среды обитания в городе (Электронный ресурс // Режим доступа: http://www.admomsk.ru/web/guest/government/divisions/62/news/-/asset_publisher/bZT2/content/380482 (Дата обращения: 21.05.2016).

² Официальный сайт КТОС г. Омска: Электронный ресурс // Режим доступа: <http://ktosomsk.ru/> (Дата обращения: 20.04.2016).

³ Габеркорн А.И. ТОС как институт привлечения населения к делам местных сообществ // Вестник Сургутского государственного университета. 2015. – № 1 (7). – С. 81.

заносятся в книгу «История славных дел ТОС города Омска»¹, представляющую собой весьма солидное подарочное издание, содержащее описание достижений отдельных руководителей и представителей КТОСов города Омска. Принимая во внимание то обстоятельство, что формирование доверия в местном сообществе основывается на устойчивых горизонтальных связях, не представляется возможным использовать для этого исключительно средства местного бюджета, включенные в вертикальные каналы коммуникации с Администрацией города Омска. Несомненно, структуры соседских сообществ, развитые в советский период, в городских округах не способны выйти за рамки доверительных отношений внутри достаточно замкнутого коллектива соседей по подъезду, лестничной площадке, дому, приобрести устойчивость в рамках более крупного территориального пространства.

Несомненно, потенциал процессов самоорганизации местных сообществ в условиях крупного городского округа не может быть равномерным, по сравнению с потенциалом сельских сообществ значительно меньшим. С другой стороны, у городского сообщества гораздо в большей степени чем у сельского присутствуют представления возможных формах самоорганизации или они становятся результатом стихийных волн, обусловленных потребностями выживания сообщества в условиях внешних и внутренних угроз. Дифференцированность местного сообщества в городском округе по месту жительства, его автономность требуют участия в процессе самоорганизации отдельных политических (общественных) лидеров и различных институтов (органов местного самоуправления, фондов развития КТОС), которые задают формы и механизмы формирования практик самоорганизации в местных сообществах. Именно их участие, преимущественно на этапе складывания

¹ Официальный сайт Администрации города Омска: Электронный ресурс // Режим доступа: https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fadmomsk.ru%2F%2Fdocument_library%2Fget_file%3Fp_1_id%3D277812%26folderId%3D277853%26name%3DDLFE-39808.pdf (Дата обращения: 12.06.2016)

определенных форм самоорганизации, выполняет функцию социально-политического механизма формирования групповых ценностей и норм, а впоследствии самостоятельных социальных институтов, регулирующих поведенческие мотивы и деятельность населения на местах. В качестве ключевых регуляторов формирования структур ТОС в городском округе выступили представители Омского городского совета и Администрации города Омска, которые в условиях переходного периода социально-политического развития 1990-х – начала 2000-х гг. осознали потенциал открытой неравновесной системы гражданского общества, которое спонтанно выражало свою готовность принять участие в разрешении социально-экономических проблем локальной территории посредством формирования общественных организаций и объединений (как правило в форме комитетов общественной самодеятельности). Стихийность данных процессов могла стать угрозой политической стабильности в силу спонтанного характера проявлений активности населения. Следствием этого становится комплекс организационных мероприятий (преимущественно в форме проведения собраний и конференций с участием инициативных групп граждан), направленных на переход процесса самоорганизации к более упорядоченным и сложным формам – Комитетам (Собраниям). Но в этом и заключалось ключевое противоречие данного процесса: процессы самоорганизации по своей природе носят спонтанный характер, поэтому переход к более сложным формам организации возможен только под влиянием внутреннего потенциала сообщества, достигшего определенного уровня политической зрелости. Любые попытки использовать внешние импульсы приводят к разрушению равновесия и порождают искаженные формы спонтанной самоорганизации, способные разрушить политическую систему.

С другой стороны, несомненно и другое обстоятельство – в случае если внешний импульс обусловлен потребностью определенного политического

актора получить поддержку территориального коллектива в условиях отсутствия привычных механизмов вертикальных политических коммуникаций, наличия импульсов спонтанной самоорганизации, он способен стать источником идеи, явления (события), «запустить» процессы самоорганизации в русло определенных организационно-политических форм, «привычных» централизованной политической системе российского государства. В сложившихся условиях процессы самоорганизации граждан по месту жительства в условиях городского округа приобретают форму социально-политического механизма, поддерживающего оптимальный баланс (расстановку сил) на переходном этапе политического развития, но способного сохранить свой потенциал только при условии сохранения лакуны самоорганизации и ответственного выбора со стороны представителей местного сообщества, обладающих высоким уровнем гражданской культуры.

Оценивая значение процесса самоорганизации граждан по месту их жительства в городском округе, необходимо выделить несколько аспектов гражданского участия в решении вопросов жизнедеятельности конкретной территории как выражения сущности муниципальной демократии как таковой.

Во-первых, преобладание вертикальных каналов коммуникации и консервативных структур в территориальном общественном самоуправлении, следствием которых оказывается снижение доли инициативных групп граждан, готовых принимать участие в деятельности Комитетов ТОС.

Во-вторых, слабость внутренних мотивационных импульсов и нерегулярность внешних в условиях неразвитости активистской политической культуры приводит к неиспользованию потенциала самодеятельности, который пока сохранится в деятельности ТОС. Не выраженность стратегий конфронтации или сотрудничества во взаимоотношениях с органами местного самоуправления порождает конформистские установки, лишенные импульса самоорганизации.

В-третьих, слабость структур местного сообщества в условиях городского округа порождает недооценку их потенциала со стороны представителей местной политической элиты, а зачастую их игнорирование.

В-четвертых, ТОС в условиях городского округа превращается в наиболее продуктивную форму гражданского участия в решении проблем локальной территории при условии складывания определенной инфраструктуры, обеспечивающей внешнюю поддержку, в том числе, консультативную всем инициативам сообщества. Несмотря на наличие принципиального противоречия между процессами самоорганизации и внешними импульсами, в условиях значительной территории запустить или активизировать процессы возможно только при наличии умеренных внешних воздействий, скоординированных с учетом состояния и потребностей сообщества.

В-пятых, повышение конфликтности взаимоотношений политических сил на региональном и местном уровне порождает динамику политических процессов, зачастую приводя к вовлечению в них местного сообщества в лице КТОСов. Следствием данных процессов оказывается падение доверия населения в работе данных структур как «заведомо ангажированных» определенными политическими силами.

В-шестых, консерватизм подходов политической элиты и властных структур к формам вовлечения граждан к участию в решении проблем развития территории не способствует привлекательности КТОСов как механизма выражения воли сообщества или эффективного способа решения проблем развития определенной локальной территории.

В-седьмых, развитость механизмов внешней поддержки ТОС в рамках муниципальных программ, грантов, несомненно, могло бы стать импульсом для процессов самоорганизации, но только при условии сформированности внутренних импульсов, наличия проявлений гражданского участия, пусть и спонтанного, но достаточно разнообразного и разноразличного.

В-восьмых, одним из наиболее очевидных приоритетов деятельности ТОС в городе Омске становится культивирование длительности исторических традиций его существования, которые оказываются дополнительным импульсом для сохранения «сложившейся годами» и «оправдавшей себя» организационной формы Комитетов (Собраний).

В-девятых, сотрудничество КТОСов с различными общественными организациями, коммерческими предприятиями, предпринимателями проявляет себя в гораздо меньшей степени, поскольку требует использования горизонтальных каналов коммуникации, что при низком уровне гражданского участия зачастую оказывается затруднительным.

В-десятых, недооценка механизмов самоорганизации в форме ТОС со стороны всех акторов, вовлеченных в структуру территориального пространства, порождает ограниченность использования его потенциала, несмотря на устойчивость данного механизма в условиях городского округа.

Оценивая перспективы развития территориального общественного самоуправления как формы самоорганизации граждан по месту их жительства и механизма гражданского участия, следует обратить внимание на две взаимосвязанные тенденции. Во-первых, несмотря на консерватизм сложившихся практик ТОС в городских округах, преобладание вертикальных каналов коммуникации, ограниченность инициативных групп граждан, принимающих участие в их деятельности, нельзя игнорировать сохранение внутреннего потенциала самоорганизации, который в условиях политической нестабильности может привести к стихийным «выбросам» энергии отдельных групп интересов. Данная тенденция должна стать объектом пристального внимания представителей политической элиты и местной власти, но не привести к нарушению сложившегося баланса сил и интересов между властью и обществом. Во-вторых, влияние ТОС на увеличение количества проявлений гражданского участия на местном уровне становится возможным только при разнообразии форм самоорганизации граждан по месту жительства и вовлечение в данный процесс не только сложившихся структур, но и иных групп населения, бизнес сообщества, общественных организаций. Недооценка

потенциала территориального общественного самоуправления в развитии механизмов муниципальной демократии может привести к окончательной ликвидации всех проявлений (пусть и спонтанных) гражданской активности, а значит и уничтожить основы самого демократического уклада в российском обществе и государстве.

Список источников:

1. Антипов К.А. Проблемы формирования местных сообществ в российских городах / Гражданское общество в России: состояние, тенденции, перспективы. 2015. – № 1 (4). – С. 199–202.
2. Габеркорн А.И. ТОС как институт привлечения населения к делам местных сообществ // Вестник Сургутского государственного университета. 2015. – № 1 (7). – С. 79–82.
3. Ефтифеев Р.В., Задорин И.В., Крупкин П.П., Лебедев С.Д. Городские локальные идентичности: проблемы дифференциации и факторы консолидации местных сообществ / Региональная дифференциация и консолидация социального пространства России: реалии и новые вызовы / V Сухаревские чтения. – 2015. – С. 368–373.
4. Жуков И.К. Основные тренды функционирования региональной политической элиты Омской области: Автореф. дисс. к. полит. н. Екатеринбург, 2011. – 25 с.
5. Крауч К. Постдемократия / пер. с англ. М.: Изд. дом гос. ун-та – Высшая школа экономики, 2010. – 192 с.
6. Мельник С.А. Местное сообщество как субъект муниципального управления // Вестник Костромского государственного технического университета. 2015. № 1 (5). – С. 20–22.
7. Муниципальная программа г. Омска «Социальная поддержка граждан и развитие общественных отношений» на 2014–2018 гг. Утв. Постановлением Мэра города Омска от 14 октября 2013 года № 1168-п.
8. Официальный сайт Администрации города Омска: Электронный ресурс // Режим доступа: https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fadmomsk.ru%2Fc%2Fdocument_library%2Fget_file%3Fp_1_id%3D277812%26folderId%3D277853%26name%3DDDLFE-39808.pdf (Дата обращения: 12.06.2016).
9. Официальный сайт КТОС г. Омска: Электронный ресурс // Режим доступа: <http://ktosomsk.ru/> (Дата обращения: 20.04.2016).
10. Прохоров Д.В., Цаф В.М. Проблемы организации партнерства между местными сообществами и органами государственной власти и местной власти / Социальные системы и право: сб. научных трудов / Отв. Ред. Л.Б. Герасимов. Самара, 2015. – С. 41–49.
11. Пясецкая Е.Н. Факторы формирования активности местного сообщества // Политика, экономика и инновации. – 2016. – № 1 (3). – С. 1–5.
12. Токмашева Ю.В. Управленческие и самостоятельные начала во взаимодействии муниципальной власти с местными сообществами // Мир науки, культуры, образования. 2015. – № 1 (50). – С. 231–235.
13. Шпак Л.Л., Токмашева Ю.В. Мобилизационно-управленческий механизм взаимодействия муниципальной власти с местным сообществом // Вестник Томского государственного университета. – 2015. – № 399. – С. 28–33.
14. Штомпка П. Социология. Анализ современного общества: Пер. с польск. С.М. Червонной. – М.: Логос, 2005. – 664 с.

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ МАРКЕРЫ СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (ОБЩИЕ ПОДХОДЫ В ТЕОРИИ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ В ПРАКТИКЕ)

Голубева Т. Г.

SOCIO-POLITICAL FORMATION MARKERS OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA (GENERAL APPROACHES IN THEORY AND REGIONAL FEATURES IN PRACTICE)

Golubeva T.

Аннотация: Статья посвящена анализу социально-политических маркеров в рамках сложного процесса становления в России системы местного самоуправления на региональном уровне.

Ключевые слова: местное самоуправление, региональный политический процесс, демократизация.

Abstract: This article analyzes the social and political markers within the complex process of formation in the Russian system of local government at the regional level.

Key words: local government, the regional political process of democratization.

Отмечая важные вехи становления местного самоуправления в современной России, начиная с 1993г., общественно-политическое и научное сообщество неизменно отмечает продолжающийся процесс институционализации местного самоуправления и «развития муниципальной реформы». За это время были сформированы основные институты местного самоуправления, наработан немалый опыт практической деятельности органов местного самоуправления, на основе которого можно строить предположения о перспективах его развития.

Вместе с тем, за последние двадцать с небольшим лет произошла трансформация идеи местного самоуправления и восприятия его основными акторами процесса институционализации – обществом и государством. Утратив энергию «муниципализации всей страны» начала 1990-х годов, процесс развития местного самоуправления превращается в «перманентную муниципальную реформу». Идеи постоянного «перестраивания» структуры

органов местного самоуправления, «выравнивания» его экономических основ не привели к общему пониманию того, какой должна быть модель местного самоуправления в нашей стране.

В связи с этим возникает необходимость определения современного состояния института местного самоуправления: это реальное местное самоуправление или территориальное управление на основе некоторых принципов местного самоуправления. Поэтому, безусловно, актуальным представляется изучение региональных особенностей реализации данного политического института.

Предлагаем рассмотреть «социально-политические маркеры» становления местного самоуправления, под которыми подразумеваем общие критерии и региональные особенности реализации принципов местного самоуправления.

В контексте данной статьи выделим три основных маркера (критерия):

- социальный (общественный) – самоорганизация и самодеятельность населения;
- политический – формирование органов местного самоуправления и их организационная обособленность;
- экономический – самофинансирование и хозяйственная самостоятельность местного самоуправления.

По сути, это контур модели организации местного самоуправления. Поэтому, что будет сформировано под каждым из этих критериев, зависит общая картина института местного самоуправления.

На первом месте – самоорганизация и самодеятельность населения. Очевидно, что без этого ресурса местное самоуправление невозможно. Население формирует органы местного самоуправления для реализации своих интересов. Оно транслирует запрос на определенный уровень жизни и на соответствующее качество власти и управления. Однако сделать такой запрос сможет только экономически самостоятельное население.

Без стремления граждан к самоорганизации нет необходимости формировать органы местного самоуправления посредством выборов, востребованным останется и финансово-экономический ресурс.

В 90-е годы, после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» 1995 г., в Ставропольском крае наблюдалась довольно высокая активность граждан по формированию органов местного самоуправления. При том, что некоторые вопросы организации местного самоуправления не были урегулированы, к примеру, не был определен статус территориального общественного самоуправления, не закреплены законодательно формы непосредственной демократии граждан, население активно участвовало в муниципальных выборах, представители органов местного самоуправления заявляли о необходимости расширить полномочия органов местной власти, о передаче в их ведение объектов собственности и т. д.

Однако в условиях слабого финансово-экономического обеспечения и отсутствия возможностей для решения основных вопросов местного значения, такое настроение муниципальных деятелей скоро сменилось индифферентностью к самой идее представительной власти. Некоторые из местных депутатов и глав поселений высказывали мнение о целесообразности возвращения к районным государственным администрациям, которые назначались органами государственной власти.

В 2005 г. как известно, Ставропольский край первым (одновременно с Новосибирской областью) перешел к реализации принципов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Как отмечают практики местного самоуправления и представители органов государственной власти Ставропольского края, инициативность и самодеятельность населения утрачена. По данным опросов, проведенных автором в 2009 и 2013 гг. «преобладает мнение о том, что депутаты представительного органа местного самоуправления конкретного муниципального образования избраны большинством населения. При этом есть

замечания, что «после выборов некоторые депутаты навсегда исчезают из поля зрения избирателей, используя депутатский статус в своих интересах». Сохраняется доля опрошенных (третья часть), считающих, что «органы местного самоуправления выражают интересы лишь части населения муниципального образования или интересы местной администрации».

При этом большинство опрошенных позитивно оценивают перспективы развития института местного самоуправления в Российской Федерации, но «при определенных условиях: финансовая и экономическая поддержка государства, активность граждан по отстаиванию своих интересов» [1].

В настоящее время просматривается тенденция по снижению явки на муниципальные выборы, однако желающих баллотироваться кандидатами в депутаты местных органов власти становится больше, при этом после выборов с населением никто не работает. Местное население отделилось от решения вопросов местного значения, проблем территории муниципального образования, да и от местной власти. В Ставропольском крае введен институт уполномоченных Губернатора в муниципальных образованиях для осуществления обратной связи государственной власти с населением, которые не обладают полномочиями на решение вопросов муниципального образования, но параллельно с местными администрациями работают с населением.

Заметным явлением в крае стал процесс преобразования сельских районов в городские округа, который получил неоднозначную оценку в общественной среде, но технологично осуществляется. Только в одном из таких преобразуемых районов население высказалось против, и несколько поселений Георгиевского района Ставропольского края не вошли в состав городского округа. Это оставляет надежду на то, что у местного населения есть собственные интересы, которые оно готово отстаивать.

Автор предлагает «стимулировать граждан к различным формам хозяйственной и общественной самоорганизации» [2] через развитие территории, которое может быть реальной перспективой местного самоуправления.

Список источников:

1. Голубева Т.Г. Реализация общественных интересов через институты публичной власти. // Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. «Современная наука и образование: опыт и перспективы гуманизации в условиях российского общества». Ставрополь, 2013. – 294 с.
2. Проблема актуализации факторов устойчивого развития сельских поселений (теория, политика, практика). Успехи современной науки. AGRIS. 2015. № 3. – С. 70–74.)

СПЕЦИФИКА МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ СТАНОВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Дорожкин Ю. Н.

SPECIFICS OF MUNICIPAL DEMOCRACY AND THE PROBLEMS OF ITS FORMATION IN MODERN RUSSIA

Dorozhkin Yu.

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные проблемы развития муниципальной демократии в современной России. Автор выделяет наиболее важные положения в рамках политической системы, которые требуют своего усовершенствования.

Ключевые слова: демократия, политические институты, муниципальная власть.

Abstract: The article deals with topical issues of municipal democracy in modern Russia. The author identifies the most important position in the political system that need to be improved.

Key words: democracy, political institutions, the municipal authority.

Актуальность данной тематики обусловлена тем, что демократический процесс – и в пределах муниципалитета, и на более высоких этапах власти – для обычных граждан разворачивается сегодня в основном на территории их непосредственного проживания. Даже на выборы главы государства, национального или регионального парламентов избиратели идут по улицам своего района, города, поселка. Все массовые демократические движения и акции возникают и оформляются сначала «на местах», а уж затем разрастаются, приобретают в ходе своего развития региональный и национальный масштаб. Это свидетельствует о том, что от состояния муниципальной демократии, зрелости гражданской культуры населения, активности и степени его участия в

делах конкретного «полиса» зависит качество демократии в государстве в целом. О том, что демократия зарождается (начинается) в «нижних» эшелонах властеотношений и только потом уходит «наверх», в общегосударственный формат, подтверждается историей и опытом, политической практикой всех демократических государств мира.

Вместе с тем категория «муниципальная демократия» недостаточно разработана в политической науке. Как правило, пишут о «местной власти», «местном самоуправлении», «самостоятельном решении населением вопросов местного значения», но гораздо реже о «муниципальной демократии». Почему? Может быть это и справедливо? Нет ведь понятий «региональная» и «федеральная» демократия, но есть категория «демократия» без прилагательных, со своими фундаментальными признаками. Тогда в чем смысл феномена муниципальной демократии и есть ли у нее специфика?

В отечественной литературе, особенно с принятием в 2003 г. новой редакции ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», акцент в понимании муниципальной демократии делается на том, что это демократия «малых пространств», а также на приоритетности прямого волеизъявления граждан, непосредственном участии населения в решении вопросов местного значения¹.

С другой стороны, в Европейской Хартии под местным самоуправлением «понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»: это «не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону». В данном документе акцент смещается в пользу приоритетности

¹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М. 2009. С. 42; Петкун Д.С. Проблемы развития муниципальной демократии // Человеческий капитал. №1 (84) 2016, с. 25–26.

органов местного самоуправления, хотя и предусмотрены различные формы прямого участия населения в управлении делами местной территории¹.

Истина, как всегда, находится в «золотой» середине. Местное самоуправление, на наш взгляд, по сути, означает совместное решение населением и органами местного самоуправления, как равноправными субъектами властвования, вопросов местного значения, причем органы власти и управления призваны обеспечить все необходимые условия для участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

В связи с таким пониманием местного самоуправления можно выделить следующие базовые особенности муниципальной демократии:

– муниципальная демократия предполагает наивысшую степень (долю) прямого (непосредственного) волеизъявления и участия граждан в решении вопросов местного значения, влияния населения на органы представительской и исполнительной власти. Муниципальная демократия порождена спецификой муниципальной системы властеотношений, которая не является государственной властью в отличие от двух других более высоких уровней власти – региональной и национальной. Муниципальная власть отличается прямым волеизъявлением и непосредственным участием населения в управлении повседневными делами территории непосредственного проживания. Население здесь не только единственный источник власти, но и главный ее субъект. Население самостоятельно решает многие вопросы местного значения. Отсюда, система муниципальной демократии имеет три уровня субъектности: само население; институты гражданского общества, созданные гражданами; органы муниципальной власти и управления, избираемые гражданами. В зрелости и активности этих акторов (прежде всего самих граждан), демократизме их взаимоотношений и эффективности взаимодействия следует искать достижения, современные тренды, проблемы и пути развития муниципальной демократии;

¹ Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебное пособие. Новосибирск. 1995. С. 52.

– предельно широкая сфера предметного участия граждан в управлении делами общества, затрагивающими всех и каждого. По охвату конкретных областей социального регулирования (от формирования местного бюджета до благоустройства жилой, рекреационно-оздоровительной зон, строительства муниципальных социальных объектов и т. д. муниципальная демократия не знает себе равных. Здесь много неполитической демократии в чисто бытовых сферах на территории проживания по месту жительства. Муниципальная демократия – это область даже не гражданской, а скорее общественной активности населения;

– муниципальная демократия располагает максимально большим и разнообразным спектром форм реализации. Помимо участия населения в муниципальных выборах, это местные референдумы, гражданские инициативы, общие собрания населения, присутствие граждан на заседаниях представительных органов власти и их комиссий, гражданский контроль и возможность оценки работы местной администрации, право граждан оспаривать административные решения исполнительных органов и т.д.;

– система муниципальной демократии призвана обладать наибольшей открытостью, публичной консультативностью и высшей степенью общественной совещательности.

Вышеуказанные особые достоинства муниципальной демократии реализуются, однако, далеко не автоматически, не сразу, одновременно и не сами по себе. Остановимся в связи с этим на реальных проблемах становления муниципальной демократии в современной России:

– статусная и фактическая периферийность местного самоуправления и муниципальной демократии в политической системе Российской Федерации. В развитых государствах власть и демократия для граждан начинаются на уровне муниципалитетов. Они первичные и приоритетны. В России же муниципалитеты существуют по остаточному принципу. При всей широковещательной риторике и отдельных успехах динамика становления

местного самоуправления и муниципальной демократии, поддержка общественных инициатив в Российской Федерации упирается в экономическое отставание России, нехватку финансовых и кадровых ресурсов на этом уровне власти, бюрократизм, недостаток внимания к муниципальной демократии, а порой просто отсутствие необходимой политической воли к развитию муниципальной демократии и реального местного самоуправления. Структуры местного самоуправления люди считают «недовластью», 79% уверены, что ничего решить местная власть не в силах¹. Надо менять векторы политических ценностей, смещать акценты в пользу понимания важности муниципальной власти и демократии, поскольку именно на местной территории живут и работают люди: они лучше знают, что чем нужно на своей территории;

– недостаточность властной субъектности системы местного самоуправления и, следовательно, ограниченность субъектности населения. Так, граждане, их представительные органы не могут самостоятельно определить формулу организации местной власти, хотя в Конституции РФ (ст. 131) указывается, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Вместо них это делают региональные власти. То же самое происходит и с налогооблагаемой базой на территории муниципалитета, что приводит к сужению полномочий и ресурсов субъектов местного самоуправления и муниципальной демократии;

– неразвитость внутренней саморегулируемости системы местного самоуправления и муниципальной демократии, явное доминирование в этой системе исполнительной власти (она главный субъект местного самоуправления), института главы администрации при очевидной слабости, а порой и зависимости власти представительной. Представительные органы власти, через которые во многом осуществляется муниципальная демократия, далеко не всегда выполняют свою стратегическую роль в определении вектора

¹ Добрынина Е. Кампания за компанию // Российская газета 9 сентября 2014 г.;

развития местной территории и эффективном контроле за исполнительной властью;

– население не является в полной мере источником и главным субъектом власти в системе местного самоуправления и муниципальной демократии. Так, слабо реализуются, особенно за пределами больших городов, практически все формы муниципальной демократии – от гражданских инициатив, общих собраний населения до референдумов и гражданского контроля за работой местной администрации. При наличии институтов выборов, последние почему-то не распространяются на прямое избрание населением главы местной администрации, что уменьшает возможности граждан в подотчетности и подконтрольности им исполнительной власти на территории их непосредственного проживания. Такое парадоксально-усеченное, редукционистское толкование местного самоуправления тем более удивительно, что граждане, не имея право напрямую избирать главу района или города, могут избирать главу региона, главу государства – Президента РФ. Может быть, поэтому местные выборы мало что меняют в системе местного самоуправления, муниципальной политике и муниципальной демократии? Ограниченность субъектности населения в пользу исполнительной власти на местах можно усмотреть также в сложившейся практике согласования, следовательно, возможности отказа, местной администрацией митингов и демонстраций граждан, что противоречит ст. 31 Конституции РФ, где прямо указано, что граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Такое же верховенство исполнительной власти над субъектностью населения, подчиненности второго первой можно увидеть в «глухоте» местной администрации ко многим общественным инициативам и протестам, связанным с обустройством территории проживания граждан, озеленением улиц и дворов, состоянием дорог, благоустройства парков и скверов, «точечной» застройкой, сносом историко-культурных зданий и т.д. Тем самым размывается суть

муниципальной демократии как прямого волеизъявления и самоорганизации граждан. Складывается впечатление, что самодеятельность граждан «мешает» местной бюрократии, она побаивается активности граждан, опасается утратить контроль за инициативами «снизу». Протестность даже становится наказуемой. За этим стоит непонимание властью природы и специфики местного самоуправления, нежелание власти взаимодействовать с населением, неуважение к нему как равноправному субъекту и партнеру в решении вопросов местного значения. В конечном счете, можно говорить о неотлаженности всей системы властеотношений в рамках муниципалитетов;

– население России в своей массе не готово занять достойное место в системе местного самоуправления, стать субъектом муниципальной демократии. Конституция РФ, законодательство опережают во многом реальный прогресс местного самоуправления, компетентность большинства граждан в сфере политико-управленческой активности в рамках муниципальной демократии, фактический запрос на последнюю.

«Должное» и «сущее» пока расходятся, если иметь в виду потребность населения в муниципальной демократии. Граждане плохо осознают ценности и необходимость свободы и народовластия, преобладает патернализм, надежда и вера в то, что государственная и муниципальная власть все решат наилучшим образом за них самих. В политическом сознании и политической культуре большинство россиян не оформилось понимание народа как источника власти, осознание механизмов и технологий влияния на власть, не сформировались установки и готовность к их применению. Люди видят себя скорее подданными, чем гражданами. И предпочитают вместо демократии порядок и стабильность. По данным ВЦИОМ, 70% россиян готовы пожертвовать демократией и личными свободами ради сохранения порядка, под которым большая часть опрошенных понимает политическую и экономическую

стабильность¹. По данным Института социологии РАН, 43% россиян предпочитают «не лезть» в политику ни в какой форме. За право на свободу собраний, манифестаций, митингов, демонстраций является важным лишь для 3% россиян. Также для 3% опрошенных существенно право на участие в управлении обществом и государством. Право избирать и быть избранным волнует 5% россиян². Правда, в неполитической сфере при решении бытовых проблем по месту жительства гражданская (общественная) активность резко возрастает. По данным фонда «Общественное мнение», 88% респондентов чувствуют ответственность за происходящее на ближней социальной дистанции – в своем доме, дворе. За происходящие на средней социальной дистанции – в родном городе, селе – около половины россиян, а за происходящие в стране – 41%³. Как видно, граждане не готовы к муниципальной демократии. С одной стороны, они не чувствуют себя хозяевами на своей территории не понимают роли и значимости демократии, их участия в управлении делами муниципалитета. Нет осознания сути местного самоуправления.

С другой стороны, если граждане проявляют не контролируемую активность, власть «вздрагивает» и пытается ее подавить, приглушить, нейтрализовать, включая силовые и правовые рычаги. А ведь эта активность лишь следствие плохой работы власти, нерешенности социальных проблем и отсутствия «канализации» этой активности, «самодеятельности» в органах власти, прежде всего в представительных структурах, СМИ, в публичной сфере;

– «полузакрытость» муниципальной власти, недостаточная прозрачность ее деятельности. Отсутствие должной открытости представительных и исполнительных органов неизбежно порождает бюрократизм, формализм,

¹ Выжутович В. Запрос на порядок // Российская газета. 6 мая 2016 г.

² Добрынина Е. Кампания за компанию // Российская газета 9 сентября 2014 г.; Деловой завтрак Эллы Памфиловой. Прав?Да! // Российская газета 20 октября 2014 г.;

³ Выжутович В. Запрос на порядок // Российская газета. 6 мая 2016 г.

коррупцию, недовольство населения. Граждане в своем большинстве не знают депутатов по местному избирательному округу, никогда не видели их в лицо, не ведают об их конкретной деятельности, не знают и, следовательно, не используют информационно-коммуникационные каналы взаимодействия с ними. Тем самым не работают механизмы прямой и обратной связи муниципальной власти и населения. Оставляет желать лучшего информационное сопровождение работы институтов муниципальной демократии, местной администрации и муниципальных депутатов, что имело бы сильный психолого-мобилизационный эффект и повлекло бы за собой рост социальной активности. Недостаток гласности требует от органов власти гораздо больше заниматься гармонизацией своих отношений с населением, разъяснением и отстаиванием своей законной позиции, требует быть «ближе к народу», общаться с ним напрямую и через СМИ.

Подводя итог рассмотрению специфики муниципальной демократии и ее проблем в современной России, можно сделать следующие выводы:

- муниципальная демократия – это система самоорганизации граждан на территории их непосредственного проживания.

- муниципальная демократия опирается на те же конституционные принципы, нормы, стандарты, права и свободы граждан и т.д., что и национальная и региональная демократия.

- муниципальная демократия как система – это сфера устройства самой муниципальной власти, взаимоотношений и взаимодействия ее структур; сфера взаимоотношений и взаимодействия местной власти с гражданами; сфера прямого участия граждан и институтов гражданского общества в управлении делами местной территории.

- специфика муниципальной демократии в том, что она реализует демократический потенциал местного уровня власти как власти не государственной, а муниципальной, суть которой – местное самоуправление.

Речь идет о специфике прямой и обратной связи местной власти, характере и процедурах принятия и реализации управленческих решений, роли граждан в управлении всеми делами на территории их проживания, включении в этот процесс принятия прямого волеизъявления граждан и самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Муниципальная демократия, как и вся система местного самоуправления в России, находится сегодня в стадии становления, в силу действия объективных и субъективных факторов она еще не сложилась как эффективная система принятия и реализации решений на муниципальном уровне. Муниципальная демократия, имея несомненно свои особенности, тем не менее «встроена» и, следовательно, производна от состояния, национальной и региональной систем демократии, их развитости включая существующие в них политико-правовые системы, политический режим, национальную политическую культуру, сложившиеся формальные и неформальные практики как демократического процесса, так и недемократических структур и процедур. В этом смысле муниципальная демократия в России находится в настоящее время под двойным избыточным прессом – федеральным и региональным – в своем развитии. Для преодоления чрезмерного давления внешней среды, изменения зависимости от нее, местная власть, граждане нуждаются в большей самостоятельности и свободе действий на территории муниципалитета.

Дальнейший прогресс муниципальной демократии обусловлен как и развитием национальной и региональной систем демократии, так и его зрелостью акторов самой муниципальной демократии и, прежде всего, социальной активностью граждан, структурированием муниципального гражданского общества, его растущим влиянием на представительную и исполнительную власть; гармонизацией отношений и взаимодействия между всеми субъектами муниципальной демократии; новым качеством информационно-коммуникационной открытости власти; свободными и конкурентными выборами эффективных руководителей муниципалитетов, подготовкой квалифицированных муниципальных служащих.

Весь вопрос в том, кто и при каких обстоятельствах станет драйвером перемен, пойдут ли они «снизу» под давлением спонтанных действий граждан или «сверху», опережающими решениями власти. Скорее всего, это станет результатом встречного движения обоих акторов муниципальной демократии – волеизъявления граждан и политической воли власти, осознающей необходимость реального местного самоуправления.

Список источников:

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М. 2009.
2. Выжутович В. Запрос на порядок // Российская газета. 6 мая 2016 г.
3. Деловой завтрак Эллы Памфиловой. Прав?Да! // Российская газета 20 октября 2014 г.;
4. Добрынина Е. Кампания за компанию // Российская газета 9 сентября 2014 г.;
5. Петкун Д.С. Проблемы развития муниципальной демократии// Человеческий капитал. №1 (84) 2016;
6. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебное пособие. Новосибирск. 1995. С. 52.

МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ И РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ: PRO&CONTRA

Газизова Л. И.

MODELS OF THE MUNICIPAL GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF DEMOCRACY: PRO & CONTRA

Gazizova L.

Аннотация: В данной статье анализируются модели формирования органов муниципальной власти в соответствии с российским законодательством. Различные комбинации способов замещения управленческих позиций в трёх ключевых институтах местной власти (главы муниципального образования, главы администрации муниципального образования и совета депутатов) при наложении на местную специфику оказывают влияние на развитие муниципальной демократии, усиливая или ослабляя уровень гражданской активности и влияние гражданских институтов.

Ключевые слова: муниципальная власть, местное самоуправление, модели формирования муниципальной власти, муниципальная демократия.

Abstract: The author analyzes the models of formation of municipal authorities in accordance with the Russian legislation. Different combinations of the methods of substitution management positions in the three key institutions of local government (head of the municipality,

the head of the municipal administration and deputies of representative body) with the local context have influence to the development of municipal democracy and the civil institutions.

Keywords: municipal authorities, local government, the models of municipal authorities formation, municipal democracy.

Условием формирования любой демократической политической системы является активное участие граждан в общественной жизни. Местное самоуправление, как базовая ступень организации публично-властных отношений в государстве, предоставляет широкие возможности для гражданской самореализации и служит основой для развития активистского потенциала населения, проживающего на определенной территории. Законодательство Российской Федерации закрепляет право людей на самостоятельное решение вопросов местного значения на основе самоорганизации, делая их, тем самым, субъектами местного самоуправления.

В качестве инструментов реализации власти могут использоваться как формы непосредственного участия (выборы, референдумы, общественные слушания, гражданские инициативы), так и делегирование данных функций институционализированным органам муниципальной власти. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет альтернативные порядки формирования органов муниципальной власти.

Анализируя организацию публично-властных отношений на местах, исследователи используют понятия «местное самоуправление» и «муниципальная власть». Эти два пересекающихся по содержанию понятия имеют разные определяющие акценты: «местное самоуправление» отражает самоорганизационную, общественную сторону публично-властных отношений, а для термина «муниципальная власть» определяющим ключевым признаком является институциональная сторона организации власти, где на первый план выходят структура, иерархия, четкое распределение ролей и обязанностей, прописанных по аналогии с государственной службой.

В рамках данной статьи анализируются институциональные аспекты организации муниципальной власти, а именно комбинации различных способов

замещения управленческих позиций в трёх ключевых институтах местной власти (главы муниципального образования, главы администрации муниципального образования и совета депутатов), именуемых моделями. Следовательно, в выборе наиболее подходящего термина в рамках данной статьи предпочтение было отдано муниципальной власти.

Законодательство позволяет выделить несколько моделей устройства местной власти. В каждой из них мы можем наблюдать разную степень участия населения в формировании органов власти. Если в модели присутствует контрактная система, то легализуется и роль региональной власти в формировании местных органов.

Право определения модели устройства органов власти на местном уровне в настоящее время делегировано региональным законодательным собраниям, а структура органов в конкретном муниципальном образовании закрепляется его уставом.

Одним из критериальных показателей уровня развития демократии признаны выборы, их количественная и качественная составляющие (количество избирателей, принявших участие в голосовании, наличие реальной конкуренции, степень осознанности выбора и др. характеристики). Приступая к анализу моделей муниципальной власти на местах, мы предполагали, что чем больше в действующую модель заложено выборных механизмов как способа формирования определенного муниципального института, тем более высокий уровень демократии проявляется в организации общественно-политической жизни муниципалитета, тем в большей степени граждане включены в реальный политический процесс, связанный с муниципальным управлением.

Таким образом, под моделью формирования органов местной власти понимается способ институциональной организации власти в конкретном типе муниципального образования в зависимости от способов формирования основных ее институтов и способов назначения высших должностных лиц. Перейдем к анализу моделей муниципальной власти, их сильных и слабых сторон в формате *pro et contra* в контексте развития демократии.

Модель 1. «Выборный глава – выборный совет».



Способ формирования рассматриваемой модели предполагает полную выборность органов местной власти. Модель применима для всех типов муниципальных образований и отражает классическое понимание местного самоуправления. Представительный орган избирается путем всеобщего равного тайного голосования на муниципальных выборах, концентрирует в себе нормотворческие и контролирующие функции (в муниципальных районах – может формироваться из глав поселений и депутатов представительных органов поселений), при этом председатель представительного органа избирается из своего состава. Глава муниципального образования избирается путем всеобщего равного тайного голосования на муниципальных выборах, сосредотачивает в своих руках основные представительские и административные функции, являясь одновременно и официальным представителем муниципального образования и его высшим должностным лицом, при этом, не входящим в представительный орган муниципального образования. Глава муниципального образования также выполняет функции главы администрации.

Отличительной особенностью данной модели является её полисубъектность. Роль акторов местной политики распределяется между местным сообществом, общественными движениями и организациями, бизнесом, властью. При этом властным органам отводится роль регулятора внутримunicipальных коммуникаций, арбитра, балансирующего интересы

инициативных групп. Глава муниципального образования является главным должностным лицом и осуществляет руководство администрацией. Вместе с тем, благодаря системе прямого волеизъявления, глава муниципального образования напрямую подотчётен и местному населению, и Совету депутатов. Разработка и внедрение принимаемых в муниципалитетах решений делегируется локальным сообществам, некоммерческим организациям, бизнесу.

Важную роль в муниципальной жизни играют лица, аккумулирующие экономические, производственные и силовые ресурсы: руководители предприятий, бизнес, инвесторы и представители силовых структур. Под их влиянием формируется общественное мнение и создается финансовая поддержка общественной активности, в частности, в рамках избирательных кампаний.

Тем не менее, необходимой составляющей корректного функционирования данной модели является развитое и устоявшееся гражданское общество. Только наличие данной обязательной компоненты позволяет выстроить горизонталь общественно-властных отношений на основе качественного распределения и выполнения задач, стоящих перед каждым субъектом муниципального процесса. Обратная сторона чревата перекосами и злоупотреблениями предоставляемыми полномочиями, значительным сбоем функционирования данной модели, и, как итог, вырождением её институциональной сущности. Хрупкий баланс интересов, активная позиция зрелого гражданского общества и готовность брать на себя ответственность за выработку и реализацию решений – это комплекс факторов, позволяющий достичь значительных успехов в общественно-экономическом развитии муниципалитета, но лишь при условии качественного роста социальных отношений в муниципалитете.

Основные преимущества данной модели заключаются в широких возможностях для эффективного взаимодействия власти и общества, предоставляемых демократическим характером коммуникаций в рамках

муниципалитета. Правильное функционирование данной модели, основанное на сознательности и ответственности общества, с одной стороны, и открытости власти к диалогу и делегированию своих полномочий, с другой стороны, открывает ряд её сильных и слабых сторон, как уже отмечали, так называемых *pro et contra* в развитии демократии.

Сильные стороны:

- выборность и регулярная сменяемость власти, публичность и прозрачность деятельности;
- общественный контроль над деятельностью органов местной власти, соблюдением прав и интересов граждан;
- персональная ответственность избираемых руководителей перед избирателями;
- принцип разделения властей, система сдержек и противовесов;
- многообразие акторов местной политики, вовлечённость гражданского общества и общественных организаций в местную жизнь;
- разнообразие социальных лифтов;
- генерирование местной политики на «низовом» уровне через самоорганизацию, нормативное оформление через муниципальные структуры.

Все перечисленные сильные стороны способствуют активному развитию демократических институтов народовластия.

Слабые стороны модели:

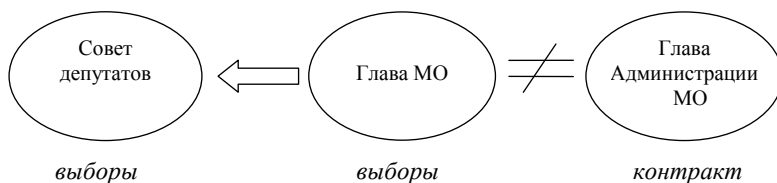
- сложная процедура отстранения от власти выборных руководителей в случае ненадлежащего выполнения должностных обязанностей;
- риск преобладания интересов крупных и влиятельных структур над общественными;
- преобладание в выборе основных направлений развития муниципалитета интересов бизнеса, градообразующих предприятий;
- опасность прихода к власти непрофессионалов и популистов, риск развития авторитаризма;

– в условиях неразвитого гражданского общества – угроза манипуляции общественным сознанием.

Деление на сильные и слабые стороны носит условный характер, т.к. в зависимости от свойства сопутствующих факторов, особенностей конкретной среды, в которой реализуется модель, сильная сторона может оказаться слабой и несущей в себе риски. Например, с одной стороны, выборность выступает залогом развития демократии, с другой – при неразвитости гражданских инициатив и участия, может привести к манипуляциям различных лоббистских структур, к приходу на ключевую позицию популиста, мало разбирающегося в специфике муниципального хозяйства. Или другая сторона «преобладание в выборе основных направлений развития муниципалитета интересов бизнеса, градообразующих предприятий», отмеченная как изначально слабая, в реальности может проявляться как способствующая развитию территории.

Так или иначе, данная модель является вполне демократической по своему способу формирования. Она представляет собой классический вариант представительной демократии. Однако в настоящее время сохраняется только в 19 регионах Российской Федерации и имеет тенденцию к дальнейшему сокращению.

Модель 2. «Выборный глава – контрактный глава администрации»



Представительный орган избирается путем всеобщего равного тайного голосования на муниципальных выборах, концентрирует в себе нормотворческие и контрольно-надзорные функции (в муниципальных

районах – может формироваться из глав поселений и депутатов представительных органов поселений).

Глава муниципального образования избирается путем всеобщего равного тайного голосования на муниципальных выборах, сосредотачивает в своих руках основные представительские и административные функции, являясь одновременно и официальным представителем муниципального образования, и его высшим должностным лицом. При этом в отличие от предыдущей модели исполняет роль председателя представительного органа с правом решающего голоса.

Глава администрации муниципального образования назначается по контракту по итогам конкурсных процедур.

С одной стороны, контракт с главой администрации заключает представительный орган, решающее слово в котором за главой муниципального образования, с другой стороны – весомое представительство в конкурсной комиссии делегатов от регионального руководства влияет на выбор конкретной кандидатуры. В дальнейшем неизбежна дифференциация сфер влияния и полномочий у глав, а также конкуренция за право принятия ключевых решений. Также при данной модели легализуется влияние региональной власти на выбор муниципального руководителя, следовательно, и на муниципальную политику.

Для развития института народовластия подобный формат взаимоотношений несёт в себе определенные риски. Выборный глава всякий раз имеет возможность переложить обязательства на главу администрации, а тот, в свою очередь, будучи протеже региональной администрации, не несёт прямой ответственности перед гражданами.

Сильные стороны:

– глава администрации назначается на основе профессиональных качеств, имея опыт управленческой деятельности;

- соблюдение демократических процедур путём выборов совета депутатов и главы муниципального образования;

- наличия механизмов отстранения от власти главы администрации, в случае ненадлежащего исполнения обязанностей по сравнению с выборной должностью;

- сохранение основных демократических принципов;

- принцип разделения исполнительной и представительской функций;

- многообразие акторов местной политики и сфер влияния;

- разнообразие социальных лифтов;

- возможность качественного распределения полномочий и ресурсов в управлении муниципалитетом.

Слабые стороны:

- снижение уровня публичности власти;

- уменьшение механизмов общественного влияния;

- риск ориентации главы администрации преимущественно на региональную власть;

- потенциальная конкуренция за власть и влияние между главой муниципального образования и главой администрации;

- усиление влияния региональной власти на муниципальную политику.

Таким образом, несмотря на сохранение выборной системы, широкого представительства различных групп интересов во власти и появления нового актора (делегата от региональной власти), власть начинает постепенный процесс снижения роли участия граждан в осуществлении местного самоуправления, стараясь усилить регулирование отношений внутри муниципалитета. Разделение власти между выборным главой и главой администрации, в случае большего влияния последнего, может лишить население своего ключевого инструмента реализации власти – возможности избрать руководителя. К тому же, преобладание роли главы администрации

рискует создать ситуацию, при которой роль избираемого главы, и, соответственно, возглавляемого им представительного органа, может снизиться до формальной. Утрата возможности оказывать влияние на принятие решений оставляет общественность без значительных рычагов давления на власть.

В данной модели возможно три основных сценария развития политических коммуникаций:

I сценарий: сохранение определяющей роли за избираемым главой;

II сценарий: постоянная конкурентная борьба между выборным и контрактным муниципальными руководителями – может иметь как положительное, так и негативное влияние. Положительная роль заключается в том, что конкуренты будут стремиться наиболее широко освещать свою деятельность, а негативная – излишняя увлечённость информационной борьбой может привести к утрате концентрации на реально значимых проблемах;

III сценарий: преобладание влияния главы администрации может сформировать закрытую систему принятия решений с избирательной отчётностью, все неудачи которой будут списываться на формального главу муниципалитета.

Все три перечисленных сценария могут иметь как свои сильные стороны, способствующие демократизации муниципальной политики, так и угрозы, минимизирующие демократические процедуры.

Модель 3. «Контрактный глава администрации – лояльный глава муниципального образования и Совет депутатов»



Данная форма организации муниципальной власти предполагает практически полный переход основных властных полномочий главе администрации. Глава муниципального образования, избираемый из состава совета депутатов, лишь формально является главой муниципалитета, выполняя представительские функции. Реальное влияние совета депутатов и его председателя значительно снижается.

Представительный орган в данной модели неизменно избирается путем всеобщего равного тайного голосования на муниципальных выборах, концентрирует в себе нормотворческие и контрольные функции (в муниципальных районах – может формироваться из глав поселений и депутатов представительных органов поселений). Председателем представительного органа становится глава муниципального образования, избираемый из своего состава.

Глава администрации муниципального образования назначается по контракту по итогам конкурсных процедур.

Данная модель представляет собой конфигурацию, при которой «гонку» за влияние выигрывает глава администрации – протекте региональной власти. Состав конкурсной комиссии не менее чем на 50% формируется региональной администрацией, остальную долю составляют делегаты от совета депутатов, муниципальные служащие и эксперты.

Степень персонификации власти в лице главы администрации муниципального образования значительно возрастает. Несмотря на то, что он утверждается советом депутатов и отчетывается перед ним, в первую очередь глава администрации заинтересован в налаживании коммуникаций и обеспечении поддержки со стороны региональной власти. Вследствие этого, глава муниципальной образования, как и совет депутатов, не имея схожей ресурсной базы, теряют своё влияние.

Сильные стороны:

– снижение конфликтного потенциала между главой муниципального образования и главой администрации (вследствие отсутствия прямых выборов главы муниципального образования);

- низкая вероятность прихода к власти «случайных» людей, профессионализация муниципальной власти;
- наличие процедуры отстранения от власти главы администрации, в случае ненадлежащего исполнения обязанностей;
- приоритет деятельности главы администрации в финансово-хозяйственном направлении;
- разделение исполнительской и представительской компоненты муниципальной власти;
- возможность использования ресурсов региональной исполнительной власти.

Слабые стороны:

- слабая заинтересованность со стороны исполнительного органа власти в развитии муниципальной демократии;
- отсутствие прямых выборов высшего должностного лица (главы муниципального образования);
- усиление процесса «огосударствления» муниципальной власти;
- формальность конкурсных процедур, назначение главы администрации на основе лояльности региональной власти;
- риск усиления закрытости власти, ее ориентация на региональную власть, а не на общественные потребности;
- нарушение баланса разделения властей с явным перевесом в сторону исполнительской функции.

Таким образом, правовых процедур (а именно выборов), лежащих в основе демократии и обеспечивающих участие граждан в местной политике, в рамках данной модели становится существенно меньше. Система прямых выборов сохраняется лишь для представительного органа муниципального образования, который впоследствии из своего состава выбирает главу муниципалитета.

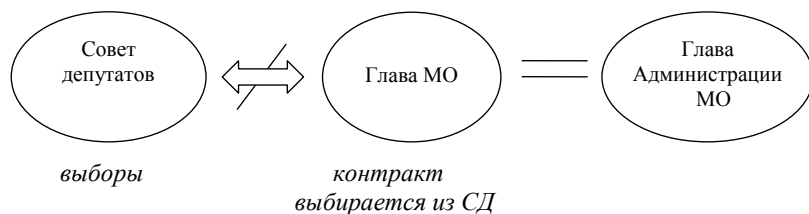
Стоит отметить, что в муниципальных районах совет депутатов может не избираться напрямую, а формироваться из депутатов представительных органов сельских поселений. Таким образом, рычаги влияния граждан на

персональный состав органов местного самоуправления минимальны. Невозможность прямого влияния на формирование органов власти неминуемо отдаляет население от власти, а власть от общества, снижая заинтересованность участия в различных муниципальных проектах.

Итогом становится планомерное размывание границ двух формально независимых друг от друга уровней власти, сохранение у населения культуры подданничества, которая с демократическими процедурами соотносится весьма условно.

В последний год в России наблюдается тенденция стремительного перехода на данную модель. Не удивительно, что она стала наиболее распространённой, утвердившись в 42 регионах страны.

**Модель 4. «Глава муниципального образования =
глава администрации – выборный совет»**



Самая новая модель организации муниципальной власти появилась в российском законодательстве в феврале 2015 года. Оценки данной модели в значительной степени расходятся. С одной стороны, она является наиболее удаленной от демократических механизмов формирования властных органов, с другой – она разрешает ряд рисков и противоречий, заложенных в других моделях.

При данной конфигурации представительный орган избирается путем всеобщего равного тайного голосования на муниципальных выборах, концентрирует в себе нормотворческие и контрольные функции

(в муниципальных районах – может формироваться из глав поселений и депутатов представительных органов поселений). Председатель представительного органа избирается из своего состава.

Глава муниципального образования назначается по итогам конкурсных процедур либо сельским сходом (в сельских поселениях численностью до 300 человек). В случае избрания из совета депутатов – покидает его.

В разновидности модели 4 – модели 4.1 – должность главы администрации может замещать глава муниципального образования, избранный из состава совета депутатов. Также он совмещает в себе функции главы администрации муниципального образования.

Основным отличительной характеристикой данной модели стала концентрация властных полномочий в лице назначаемого по итогам конкурса главы муниципального образования, являющегося также главой администрации.

Подобный институциональный дизайн отчётливо проявляет а priori неконкурентоспособность совета депутатов относительно главы, пользующегося ресурсной поддержкой со стороны региона. Модель подразумевает высокую степень персонификации власти в лице главы муниципального образования.

Сильные стороны:

- единоначалие в управлении, отсутствие вероятности конфликта между главой муниципального образования и главой администрации;
- профессионализация исполнительной власти;
- минимизация внутривластных конфликтов;
- специализация и профессионализация каждой из властных ветвей;
- экономия средств на проведение выборов;
- возможность поддержки муниципалитета со стороны регионального руководства на основе лояльности к главе муниципального образования (дотации, гранты, инвестиции).

Слабые стороны:

- минимизация демократических процедур;
- формальность конкурсных процедур, назначение главы администрации на основе лояльности региональной власти;
- риск усиления закрытости власти, ее ориентация на региональную власть, а не на общественные потребности;
- отсутствие заинтересованности в формировании политической культуры гражданского участия со стороны муниципальной власти;
- слабая заинтересованность со стороны исполнительного органа власти в развитии муниципальной демократии.

Таким образом, данная модель организации власти ориентирована на региональную власть, нежели на местное сообщество. Сохранение выборности для представительного органа призвано аккумулировать в нём основную гражданскую активность. Однако относительная малочисленность совета депутатов в сравнении с населением муниципального образования, а также исполнение ими обязанностей на неосвобождённой основе не позволяет в полной мере концентрироваться на активном участии в местной жизни. К тому же, представительный орган не располагает такой ресурсно-финансовой базой, которая находится в распоряжении администрации.

Глава муниципального образования, в отличие от второй и третьей моделей, назначается по результатам конкурса. В этой связи вызывает опасение вероятность сосредоточения широкого круга полномочий в руках фактически назначаемого, а не избираемого руководителя.

Данная модель, снимая возможные напряжения между двумя властными позициями главы администрации и главы муниципалитета, усиливает риск доминирования исполнительной власти. По своей сути, она является альтернативой Модели I, выступая её заменой.

Анализ основных моделей формирования муниципальной власти в российских городах и муниципальных районах позволил сделать некоторые выводы относительно ключевых факторов, влияющих на развитие демократии в локальных сообществах. Сравнение разных муниципальных образований с одинаковой моделью даже в границах одного региона показало недостаточность анализа не только институциональной стороны организации муниципальной власти, но и привело к необходимости применения многофакторного подхода к оценке развития муниципальной демократии.

Одна и та же институциональная модель, накладываясь на местные и исторические традиции, может либо способствовать, либо тормозить развитие гражданского участия, следовательно, и демократии. В тех моделях, где институт выборов минимизируется, демократические процедуры могут «прорасти» через общественные советы, публичные слушания, традиционно сложившуюся активность граждан на определенной территории и политическую ориентацию муниципального лидера на преобразования.

Демократизация местной жизни в настоящий момент продолжает развиваться. С одной стороны, создана разветвлённая (порой чересчур) система нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу местного самоуправления, функционируют с разной степенью успеха демократические представительные институты. С другой стороны, для развития подлинной демократии, развивающейся на основе гражданских инициатив важна позиция муниципального руководителя, стимулирующего активистскую позицию граждан. Вместе с тем, любой системе необходим переходный этап, сочетающий в себе как черты старой системы, так и новой. Именно с точки зрения развивающейся демократии, а не имитационной, на наш взгляд, стоит оценивать муниципальные процессы в России. Основная задача в средне- и долгосрочной перспективе – не допустить очередной ликвидации попыток выстраивания местного самоуправления в стране, предоставлять гражданам возможность самоорганизовываться и повышать заинтересованность участия в реализации права на местное самоуправление.

**РАЗВИТИЕ ПАРТИЙНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА И
ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ
РОССИИ И ЕЁ РЕГИОНОВ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН)**

Мельников А. Г.

**DEVELOPMENT PARTY REPRESENTATIVE AND SUSTAINING
POLITICAL SYSTEM OF RUSSIA AND ITS REGIONS (THE REPUBLIC
OF BASHKORTOSTAN)**

Melnikov A.

Аннотация: Становление и развитие института парламентаризма на этапе политико-трансформационных процессов 90-х годов имеет важное политическое значение. Законодательные органы власти являются центром сотрудничества разных политических сил, артикулируют интересы различных социальных групп и способствуют качеству и рационализации политических решений. В статье автором рассматривается развитие парламентской системы постсоветской России 90-х – нач.2000-х гг. на примере Республики Башкортостан, где он анализирует два крупных этапа: партийную систему периода первого пореформенного десятилетия и начало второго пореформенного десятилетия (2001–2003 гг.).

Ключевые слова: парламентаризм, региональный парламентаризм, политическая система, российское партийное представительство.

Abstract: The Formation and development of parliamentary at the stage of political transformation processes in 90s has great political significance. Legislative authorities help to cooperate different political forces, articulate the interests of different social groups and contribute the quality of political decisions. In this article the author examines the development of the parliamentary system of post-Soviet Russia in 90s and 2000s. on the example of the Republic Bashkortostan.

Keywords. parliamentarism, regional parliamentarism, the political system, the Russian party representation.

Формирование властно-управленческого механизма, осуществляющего государственную политику на основе волеизъявления большинства населения, и выработка определенной формы государственности, гарантирующей демократическое и свободное развитие общественности, представляют собой одну из важнейших общественно-политических задач современности. Рождение нового российского парламентаризма на этапе политико-трансформационных процессов 90-х годов представляет собой важное

политическое завоевание, позволяющее направить законодательный вектор развития к построению модели социального государства с высоким уровнем взаимодействия и взаимответственности населения и властно-управленческих структур. Согласно основному закону Российской Федерации, «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Развитие современной российской представительной власти лишь одна из тенденций сложного и противоречивого движения России в направлении создания демократического политико-правового режима.

Представительные органы в России функционируют в течение многих лет, однако, единого мнения по этому поводу до сих пор нет. Одни исследователи отрицают необходимость существования законодательного и представительного органа в политической системе России и её регионов, другие утверждают, что именно парламентаризм является оптимальным путем к развитию демократии в стране.

Сегодня российский парламент состоялся как политико-правовой институт на федеральном и региональном уровнях. В соответствии с демократическим принципом разделения государственной власти, в политическом поле России функционируют общероссийский и региональные парламенты.

Парламентаризм, как уже отмечалось выше, является стержнем демократии. Институт парламентаризма включает в себя систему взаимоотношений между парламентом, исполнительной и судебной ветвями государственной власти и обществом. Парламентская модель построения властных отношений, как показала историческая практика, позволяет достаточно точно определять широкий спектр интересов различных социальных общностей и на их основе вырабатывать общие государственные решения, в той или иной степени удовлетворяющие потребностям большинства граждан как страны в целом, так и региона в частности.

Постоянное совершенствование представительной власти на региональном уровне способно оказать значительное воздействие на процессы республиканского демократического транзита, а также на характер развития федеративных отношений между центром и регионами. В данном контексте, на наш взгляд, несомненный интерес представляет процесс формирования властных отношений в Республике Башкортостан – одного из стабильно развивающихся субъектов России, накопившего значительный опыт практики парламентаризма [1, с. 24].

Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. закрепляла принципы народовластия, разделения государственной власти, соблюдения прав и свобод граждан, определение компетенций, прав и обязанностей каждого государственного органа. Так, согласно 5 статье настоящего акта «государственная власть в Республике Башкортостан осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» [6].

Начиная с 1994 года в регионе разворачивается активное развитие конституционных основ парламентаризма и реализация на практике принципа разделения властей. Так, Верховный Совет республики принял ряд основополагающих законов. Среди них: законы Республики Башкортостан от 2 марта 1994 года «О Государственном Собрании Республики Башкортостан» и от 13 октября 1994 года «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан». Парламент стал постоянно действующим и работающим на профессиональной основе высшим представительным и единственным законодательным органом Республики Башкортостан. В первые два созыва (1995, 1999 гг.) Государственное Собрание осуществляло свою законотворческую деятельность как двухпалатный парламент. Депутатами Законодательной Палаты и Палаты Представителей был внесен существенный вклад в развитие республиканской системы законодательства. Ими была

создана система законодательства, заложившая основы механизма реализации государственной власти и сохранения общественной стабильности, обеспечившая государственно-правовое и социально-экономическое развитие Башкортостана. В этот период были заложены и новые традиции, которые наряду с правовыми нормами определили порядок деятельности Государственного Собрания и его Секретариата. Благодаря им появилась возможность установить конструктивные взаимоотношения с другими органами государственной власти республики и межпарламентские связи с законодательными органами субъектов Федерации, палатами Федерального Собрания России, парламентами зарубежных государств. При этом важно отметить, что законотворческая деятельность в регионе была далека от слепого копирования внешнего опыта. В первую очередь учитывались исторически сложившиеся традиции, сохранялся ориентир на консолидацию общества, на постепенные, поступательные преобразования, что позволило впоследствии избежать серьезных противостояний как с федеральным центром, так и внутри региона при взаимодействии с представителями разных конкурирующих политических интересов. В эти годы Государственное Собрание выступало со многими прогрессивными инициативами, которые нашли отражение в федеральном законодательстве.

В фокусе изучения деятельности любого парламента находится анализ политических и идеологических интересов входящих в него депутатов. Так как именно исследование качественного состава депутатского корпуса дает нам представление об основных идеологических ориентирах развития общества, об конкурирующих между собой политических силах и способах нахождения консенсуса между ними. Это одна из важнейших составляющих внутренней политики.

Обратимся к основным этапам развития партийного представительства в региональных парламентах на примере Республики Башкортостан. Первый этап

включает в себя избирательные кампании 1995, 1999 годов и характеризуется определяющим влиянием главы региона на формирование состава законодательного собрания. Второй этап (1999–2000 гг.) связан с ростом федерального влияния на парламентские выборы в регионах, усилением партийного представительства и сложившимся доминированием партии «Единая Россия». Обратимся подробнее к выделенным этапам.

В избирательных кампаниях 1995, 1999 гг. кандидаты расценивали идеологический капитал партий как недостаточно значимый, чтобы связывать с ними свою политическую избирательную стратегию. Большие возможности открывало наличие административного ресурса, инкорпорирование в состав региональной «политической машины» находящейся под контролем и непосредственным патронажем главы региона. Формирование бизнес-элиты позволяло также направлять в политическую деятельность собственные или собранные значительные финансовые ресурсы. В конечном счете, сильные кандидаты на выборах всех уровней позиционировали себя в качестве независимых и получали непосредственную поддержку от губернаторов и представителей крупного федерального или регионального бизнеса [4, с. 96]. Данную стратегию использовали в т.ч. и кандидаты, официально состоявшие в рядах тех или иных партий.

По итогам первого постсоветского десятилетия в Башкортостане сложилась «особая электоральная культура» [8], которая характеризовалась тем, что сформированная властно-вертикальная система устойчиво контролировала весь электоральный процесс. В республике произошло становление консолидированного вокруг М.Г. Рахимова политического класса, а роль административно-командного фактора в расстановке политических акторов Башкирии была более значима, нежели в большинстве регионов Российской Федерации.

Механизм отбора в состав регионального парламента значительно изменился к электоральному циклу 1999–2000 гг., когда актуализировался

вопрос о партийном представительстве. На федеральном уровне большинство мандатов в Государственную Думу досталось центристским политическим силам – «Единству», «Отечеству», координировавшим свои позиции с близкой депутатской группой «Регионы России» и сформированной при поддержке Администрации Президента РФ депутатской группой «Народный депутат». К 2001 году региональная конкуренция «Единства» и «Отечества» завершилась объединением в «партию власти» «Единая Россия», что позволило федеральной власти сформировать относительно устойчивое большинство в нижней палате федерального парламента, и что еще важнее приступить к консолидации вокруг новой партии региональных элит.

По мнению российских исследователей, формирование института «партии власти» способствовало достижению следующих целей правящей группы:

1. Начиная с избирательного цикла 1995–1996 гг. парламентские выборы в России непосредственно предшествовали президентским. Победитель в думской избирательной кампании получал статус одного из фаворитов, и вполне мог рассчитывать на объединение вокруг себя элитных и/или контрэлитных групп, что еще больше повышало его шансы на президентских выборах.

2. В 90-е – начало 2000-х гг. особенно остро стояла задача ослабления левой оппозиции в федеральной и региональных legislatures в целях удержания выбранного политического курса и исключения возврата к коммунистической идеологии. Также важно было утвердить корпус законодательных актов, юридически оформивших переход к новым экономическим условиям. Этой цели способствовало принятие нового Кодекса законов о труде (КЗОТ), Земельного кодекса и пр. законов, закрепляющих либеральные реформы в российской экономике.

3. Несмотря на то, что «Единая Россия» изначально формировалась как картельная партия, предполагавшая определенную степень автономии между

центральными и региональными руководящими органами, ее становление сопровождалось постепенным усилением влияния федерального центра на региональные политические процессы.

Таким образом, принятые правила игры, институализировавшиеся в середине 90-х, были подвергнуты значительной корректировке в связи с усилением влияния федерального центра, его последовательным курсом на унитаризацию и предсказуемость правил политических коммуникаций между центром и регионами. Партия «Единая Россия» была выбрана в качестве доминирующей политической силы при формировании федерального и, следовательно, региональных парламентов. Именно ей отводилась роль стабилизирующей и укрепляющей политическое пространство силы. Таким образом, для успешной политической карьеры и прохождения в региональный парламент кроме лояльности главе республики, кандидату необходимо было обозначить партийную принадлежность «Единой России».

4. Заявленный в качестве официальной цели либеральных реформ демократический транзит накладывал ограничения на применение силовых методов в ходе консолидации элит. Принятые на вооружение механизмы «управляемой демократии» позволяли обеспечить последовательное проведение курса реформ и сохранить монополию на принятие властно-управленческих решений не столько путем прямого административно-силового давления на акторов политического процесса, сколько путем избирательных технологий и стратегических манипуляций.

5. Объединение центристских партий позволяло федеральной власти интегрировать региональные электоральные машины. Модели политического лидерства многих губернаторов, оказавшихся в составе «Отечество – Вся Россия» (далее – ОВР), характеризовались повышенной степенью авторитаризма. Это особенно было свойственно для Москвы, Башкортостана, Ингушетии, Мордовии, Татарстана. Сложившиеся в данных регионах

персоналистские режимы позволяли сосредотачивать в руках губернаторов контроль над политическими и экономическими процессами на «своей» территории [2, 3, 5, 9]. Поэтому корректировка политики федерального центра в том числе в отношении института регионального парламентаризма была призвана ослабить политический вес и влияние в первую очередь, глав национальных республик и предотвратить развитие сепаратизма.

Таким образом, в развитии парламентской системы постсоветской России 90-х – нач.2000-х гг., можно выделить два крупных этапа. Партийная система периода первого пореформенного десятилетия характеризовалась неустойчивостью. Представители региональной элиты выдвигались на региональные и местные выборы в качестве независимых кандидатов. Однако в начале второго пореформенного десятилетия (2001–2003 гг.) стала активно формироваться относительно устойчивая партийная система с привязкой к социальным группам и выраженной идейно-политической идентификацией. Стал очевидным тренд на партизацию избирательного процесса. Так, постепенно период множественности и мозаичности партийных и идеологических интересов внутри парламента сменился институционализацией партийно-политического спектра Государственной Думы Российской Федерации и региональных законодательных собраний через укрупнение основных политико-идеологических позиций и наличие доминирующей силы – партии Единая Россия, ставшей основой и в региональных представительных органах власти.

Список источников:

1. Баранова Е.А. Постсоветский этап развития парламентаризма в Башкортостане // Бизнес в законе. 2009. № 4. С. 24–27.
2. Гельман В.Я. Трансформация российской партийной системы: монополизация политического рынка // Общественные науки и современность. 2006. №1. С. 46–58.
3. Голосов Г.В. Электоральный авторитаризм в России // Pro et Contra. 2008. Т. 12. №1. С. 22–35.
4. Голосов Г.В. Губернаторы и партийная политика // Pro et Contra. 2000. Т.5. №1. С. 96–108.

5. Елисеев С.М. Политические партии России: агенты или симулякры национального поля политики? // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. 2004. №2. С. 66–72.
6. Конституция Республики Башкортостан: введена в действие Законом Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/16 // Сайт Конституции российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru/region/cons_bashkor/chapter/1/#block_701 (дата обращения: 11.06.2016).
7. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (в ред. от 30.12.2014 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
8. Орешкин Д. География электоральной культуры и цельность России // Полис. 2001. №1. С. 73–94.
9. Холодковский К.Г. Бюрократическая Дума // Полис. 2004. №1. С. 9–12.

РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СОВРЕМЕННОЙ ЕВРОПЕ

Рысаева Э. И.

THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL DEMOCRACY UNDER THE CONDITIONS OF INTEGRATION PROCESSES IN MODERN EUROPE

Rysaeva E.

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные проблемы развития местного самоуправления и муниципальной демократии в странах-членах ЕС в условиях евроинтеграционных процессов. Автор выделяет современные проблемы и противоречия европейской интеграции и их влияние на тенденции развития местного самоуправления. Развитие муниципальной демократии рассматривается в свете перераспределения управленческих полномочий между различными уровнями публичной власти в современной Европе: наднациональным, национальным и региональным. В условиях существования трех противоречивых тенденций развития управления в современной Европе (централизацией, федерализацией и регионализацией) автор уверен в возможности формирования оптимального баланса между уровнями публичной власти и сохранении стратегии дальнейшего развития местного самоуправления и муниципальной демократии в Европе в соответствии с основным принципом Европейской хартии местного самоуправления – принципом субсидиарности.

Ключевые слова: евроинтеграция, местное самоуправление, муниципальная демократия, наднациональное, национальное и региональное управление, Европейский Союз.

Abstract: In the article there considered actual problems of the development of local self-government and municipal democracy in the countries – the members of European Union in the conditions of eurointegration processes. The author marks out modern problems and contradictions of European integration and their influence on self-government development tendencies. The development of municipal democracy is analyzed in the light of managerial authorities' redistribution between different levels of public power in modern Europe: supranational, national

and regional. In the conditions of the existence of three contradictory tendencies of government development in modern Europe (centralization, federalization and regionalization) the author stands assured of the possibility of an optimal balance between levels of public power and the conservation of the strategy of further development of local self-government and municipal democracy in Europe according to a main principle of European charter treaty of local self-government – the principle of subsidiarity.

Key words: eurointegration, local self-government, municipal democracy, supranational, national and regional government, European Union.

Интеграционные процессы в Европе, в результате которых появился Европейский Союз, являются одними из самых значительных событий международной жизни XX века.

В Европейский Союз сегодня входят 28 стран с населением 500 млн. человек и общей территорией около 5 млн. кв. км, что составляет третье место в мире по численности населения и седьмое место – по территории.

Естественно, Европейский Союз появился не сразу. Развитие интеграционных процессов в Европе происходило постепенно, поэтапно и достаточно противоречиво. В своем развитии европейские страны прошли большой путь от торгово-экономического сотрудничества до создания общеевропейского политического интеграционного объединения.

Накопленный Европейским Союзом полувековой успешный опыт евроинтеграции является уникальным, и стал объектом пристального теоретического изучения многими исследователями. На вопрос о том, что такое ЕС вчера, сегодня и завтра, до сих пор нет однозначного ответа. Дискуссионными являются и вопросы о причинах и мотивах его образования. Если в 50–60-х гг. XX века интеграция европейских стран была мотивирована в основном желанием сохранить свое лидерство в мире, то в XXI в. сохранение ЕС – это уже условие их выживания в глобальной конкуренции. С другой стороны, евроинтеграция пока не является для многих «проблемных» европейских стран (Греция, Испания, Португалия, Ирландия, Исландия) панацеей от финансово-экономического кризиса. Еврокризис продолжается. В связи с этим сохраняется угроза выхода некоторых стран из зоны евро.

И, соответственно, увеличиваются ряды евроскептиков. Их достаточно много как среди рядовых граждан ЕС, так и среди политических элит. Сценариев развития Европейского Союза также существует множество. Если ЕС справится с социально-экономическими и политическими вызовами и угрозами современности, то сможет обеспечить свое лидерство в новом глобализирующемся мире. От успешности проекта ЕС зависит не только будущее Европы, но и всего мира.

В процессах европейской интеграции на всех ее этапах всегда было весьма активным участие Германии. Для Европейского экономического сообщества ФРГ всегда служила «локомотивом», продвигавшим интеграцию в сфере экономики к более тесному наднациональному сотрудничеству во всех направлениях. Она стояла у истоков объединения отдельных отраслей промышленности западноевропейских стран, активно участвовала в создании единого рынка, а затем экономического и валютного союза, выступила инициатором проведения совместной внешней политики. В результате объединения Германии коренным образом изменилась её роль в Европе и в мире, как в двусторонних, так и в многосторонних отношениях с другими странами, в том числе с партнёрами по Евросоюзу. Можно с уверенностью сказать, что от позиции Германии зависит сегодня будущее проекта ЕС.

Стратегия развития местного самоуправления в ЕС, в целом, и в ФРГ, в частности, зависит от степени и глубины евроинтеграционных процессов и изменений, в связи с этим, роли и места национальных государств и институтов гражданского общества в каждой стране ЕС. Местное самоуправление в европейских странах, как и все муниципальные образования, переживает в настоящее время период кардинальных перемен [2]. Вследствие масштабных изменений, таких как глобализация мировой экономики, переход к информационному обществу, изменение факторов международной конкуренции, ускорение миграционных процессов, вопросы дальнейшего

развития муниципальной демократии в европейских странах требуют углубленной теоретической проработки с целью ее практической адаптации к этим изменениям. Изменения технологического, демографического и социально-экономического характера ведут к фундаментальной переоценке всех сторон жизни в муниципальных образованиях, которые открывают перед ними как новые возможности, так и новые риски. На какие стороны местного самоуправления сегодня оказывается наибольшее влияние в европейских странах в связи с развитием европейской интеграции?

В первую очередь, это касается стиля жизни местных сообществ и характера оседлости граждан-членов этих сообществ, которые являются важными для их участия в осуществлении местного самоуправления и оценки ими роли муниципальной демократии как основополагающего фактора в реализации субсидиарного принципа социального управления. Если раньше для большинства европейских граждан развитие местного сообщества и участие их в этом процессе рассматривалось как жизненно важное обстоятельство, то сейчас, в связи с ускорением миграционных процессов как извне, так и внутри самого ЕС, и ослаблением общинно-коммунальных отношений и передачей частей функций социального управления наднациональным институтам Евросоюза, исчезает самоценность этого обстоятельства. В этих условиях факторы глобального «выживания» оказываются более важными, чем конкуренция между регионами и городами.

Во-вторых, в Европе на место прежних городских иерархий и городской «вольности» приходит европейская система регионального развития. Формальное признание субсидиарных принципов Маастрихтским договором означает подтверждение политической тенденции в направлении децентрализации власти на всем континенте. Вопрос о политической децентрализации внутри каждой европейской страны сегодня рассматривается больше с позиции автономии и самостоятельности внутри ЕС. Это мы можем

заметить как в формировании и работе наднациональных институтов ЕС, так и в борьбе евроскептиков и еврооптимистов в самих национальных государствах. Европа регионов – понятие, возникшее вследствие развития интеграционных процессов в современной Европе. Субъектами этого процесса являются субнациональные регионы (департаменты во Франции, области в Италии, графства в Великобритании, земли в Германии, фюльке в Норвегии, кантоны в Швейцарии и др.), участвующие в «трансграничном» сотрудничестве. Субъектность этих регионов выражается в росте их самостоятельности и самоуправлении.

Таким образом, в современном ЕС формируется пространство, в пределах которого «субнациональные» и «трансграничные» регионы приобретают большую роль и значение. Новый импульс этому процессу дала «Европейская (Мадридская) рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве территориальных образований и их властных органов» (1989 г.). В 1988 и 1991 годах Европейский парламент принял две хартии: «Хартию Сообщества по проблемам регионализации» и «Хартию регионов Сообщества». Стратегия Евросоюза – обеспечение реализации общеевропейских целей и развития межрегионального трансграничного сотрудничества при сохранении существенных различий между муниципальными образованияами европейских стран. Другая задача Евросоюза в этой связи – развитие прямых связей региональных институтов с местными властями в обход негибких национальных бюрократических государственных структур. Сторонники теории «Европы регионов» будущее ЕС видят не в федерализации, а регионализации, признав за регионами самостоятельных акторов европейской интеграции и радикальной демократизации европейских отношений. Однако в современной Европе существует и другая точка зрения, связанная с развитием традиционного федералистского взгляда на европейское строительство с сохранением центральной роли национальных государств. При этом, в качестве

примера они часто ссылаются на Основной закон ФРГ (ст. 72), в соответствии с которым федеральное правительство обеспечивает сохранение политического и экономического единства страны и равенства условий жизни граждан, независимо от территориальных границ федеральных земель. Во всяком случае, на сегодняшний день во многих европейских странах попытки уменьшить засилье центральной государственной власти на региональном уровне и приближения института власти к народу пока оборачиваются разбуханием местного бюрократического аппарата и ростом централизации, сепаратизма и национализма, что не способствует реальному развитию муниципальной демократии. В современной Европе необходимо разработать систему нового равновесия между наднациональными, государственными, региональными и местными институтами власти с сохранением принципов субсидиарности, партнерства и гибкого финансирования в сфере разграничения полномочий между ними. Пока деятельность органов местного самоуправления в каждой отдельно взятой европейской стране регулируется в соответствии с национальным законодательством и плохо адаптировано к современным реалиям европейской интеграции и межрегионального сотрудничества.

В-третьих, в условиях информационной экономики факторы местоположения производственных мощностей и сектора услуг не являются столь важными, как раньше. Во всем мире сегодня крупные города и столичные регионы становятся центрами концентрации ведущих отраслей развития экономики. Интернационализация экономики ослабляет экономическую власть и управленческие возможности как местных коммун, так и центральных правительств. И в этой связи уменьшается значимость социально-экономического фактора в развитии периферии и роль муниципальной демократии как мотивационной основы экономического развития местного сообщества. На местах направление муниципально-частного партнерства все больше смещается в сторону частно-муниципального партнерства. Если экономическая составляющая местного сообщества перестает быть жизненно

важным для местных граждан, то, естественно, возникает вопрос, в какой степени и в каких сферах они должны участвовать в процессах принятия муниципальных решений [1]. Основная проблема во многих европейских странах заключается в том, чтобы найти стимулы для организации и осуществления сотрудничества граждан при решении вопросов местного значения.

В-четвертых, в европейских странах можно обнаружить три модели развития местного самоуправления: англо-саксонскую, континентальную и смешанную. Они отличаются между собой по степени самостоятельности и автономии органов местного самоуправления, характером вмешательства государства в осуществление местного самоуправления и принципами нормативно-правового регулирования местного самоуправления, а также форматом социально-экономической и финансовой самостоятельности местных сообществ [4]. В странах с англо-саксонской моделью развития местного самоуправления местные и совместно используемые с государством налоги являлись важным источником регионального и местного дохода. А это, в свою очередь, приводило к усилению местных финансов за счет собственных доходных источников и выступало как основа повышения эффективности и укрепления демократической базы местных властей. В ФРГ, в этой связи, реализовалась смешанная модель местного самоуправления. Интеграция европейской жизни отражается и на характере осуществления местного самоуправления в европейских странах и формировании некой универсальной общеевропейской модели местного самоуправления с учетом тех глобальных изменений, которые произошли в последние десятилетия в Европе. Некоторые исследователи отмечают, что в объединяющейся Европе коммунальная деятельность приобретает более важное значение в связи с тем, что национальные государства теряют свою значимость и передают коммунальному выполнению тех своих задач, которые требуют особо высоких издержек. Если согласиться с этим утверждением, то, однозначно, речь идет о развитии

кооперации, сотрудничества и демократии на коммунальном уровне как основы муниципальной экономики. Это прямой путь к дальнейшему развитию в Евросоюзе англо-саксонской модели местного самоуправления. Однако пока рано говорить об этой тенденции как о преобладающей. Развитие этой тенденции зависит от того, в каком направлении пойдет развитие ЕС и баланс власти внутри него. На сегодня в европейских странах есть существенные различия в полномочиях между уровнями национального, регионального и местного управления, несмотря на то, что в ЕС интегрирующую роль играет Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года, которая содержит в себе общеевропейские стандарты и базовые принципы организации демократической системы местного самоуправления. С 1988 года подписание Хартии является условием вступления в Совет Европы. Формирование и развитие ЕС требует адаптации этих принципов к современным условиям европейской интеграции и приведения законов стран-членов ЕС в соответствии с основными положениями Хартии. Необходимо отметить еще раз, что и в основу Европейской хартии местного самоуправления положен классический принцип субсидиарности о том, что политическая власть может вмешиваться в общественные дела только в том случае, если само общество и власть на местах не справляется с задачами управления. Тем самым, здесь подчеркивается роль институтов местного самоуправления в системе демократических ценностей, как основы демократического устройства государства. Главная задача местного самоуправления – это формирование приближенного к гражданам управления [3]. Важную роль в развитии европейских стандартов местного самоуправления играют также Европейская декларация прав городов и Европейская хартия городов (1992 г.). Сегодня в ЕС разрабатывается Европейская хартия регионального самоуправления, которая должна дать новый импульс для развития самоуправления на всех уровнях административно-территориального деления во всех государствах-членах

Совета Европы. В целом, можно сказать, что в современной Европе продолжается работа по развитию правовых и других условий для эффективной адаптации системы местного самоуправления к современным реалиям европейской интеграции. По мере дальнейшего развития Евросоюза так или иначе должны сократиться существующие властные полномочия национальных правительств в пользу наднациональных общеевропейских институтов власти. Не произойдет ли при этом перекося в сторону централизации и бюрократизации общеевропейской системы управления, сохранится ли в полном объеме принцип субсидиарности между всеми уровнями управления, и не станут ли местные органы самоуправления жертвами этого процесса перераспределения власти в рамках многосторонних отношений между различными институциональными структурами публичной власти – все эти вопросы открыты для дальнейших дискуссий. Мы надеемся, что Евросоюз сможет сформировать общеевропейские стандарты в области осуществления местного управления и самоуправления с учетом современных реалий евроинтеграции и даст новый импульс для развития муниципальной демократии.

Список источников:

1. Газизова Л.И. К вопросу о разграничении понятий «муниципальная власть» и «местное самоуправление» // *Власть*. 2015. №6. С. 129–133.
2. Рысаев И.Ш. Зарубежный опыт муниципального управления в современных условиях // *Экономика и управление*. 2005. №1. С. 40.
3. Рысаев И.Ш., Хабибрахманова Э.Х. Местное самоуправление в России: «хотели как лучше», а что получилось? // *Экономика и управление: научно-практический журнал*. 2013. №2 (112). С. 11–19.
4. Рысаев И.Ш., Хабибрахманова Э.Х. Участие социальных субъектов в принятии решений как основа преодоления социально-управленческого отчуждения в местном самоуправлении // *Власть*. 2010. №8. С. 78.

**Круглый стол IV.
ИНТЕГРАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ В
РАЗВИТИИ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ**

**ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Трофимова И. Н.

**CIVIC PARTICIPATION AS A FACTOR OF MUNICIPAL DEMOCRACY IN
MODERN RUSSIA**

Trofimova I.

Аннотация: Автор анализирует проблемы становления демократии на муниципальном уровне сквозь призму развития механизмов гражданского участия. Делается вывод о том, что чем активнее россияне будут участвовать в различных формах и практиках гражданской активности, тем в большей степени местное самоуправление будет иметь собственное, а не прикладное значение, тем более правомочным и полномочным будет ощущать себя местное сообщество, тем больше будет возможностей для развития муниципальной демократии.

Ключевые слова: муниципальная демократия, гражданское участие, местное самоуправление.

Abstract: The author analyzes the problem of the emergence of democracy at the municipal level in the light of the development of citizen participation mechanisms. The conclusion is that the more active the Russians will participate in a variety of forms and practices of civic engagement, the more the local government will have its own, rather than practical value, the more competent and authorized to feel the local community, the more opportunities for development of municipal democracy.

Keywords: municipal democracy, citizen participation, local self-government.

Одним из главных парадоксов сегодняшнего российского общества является противоречие между растущим недовольством граждан в отношении большинства публичных институтов и в то же время нежеланием брать на себя ответственность за состояние и развитие этих институтов. Прежде всего, это относится к местному самоуправлению. Образую местное сообщество, граждане выступают одновременно и субъектом, и объектом местного самоуправления, что требует от них активного гражданского участия. И если в целом можно утверждать, что в реальной жизни важны и пассивные, и активные формы гражданского участия, которые, скорее, не противостоят друг другу, но

постоянно видоизменяются, сосуществуя во времени и пространстве¹, то на уровне местного сообщества гражданское участие приобретает особое значение.

Гражданское участие задает направление муниципального развития: чем оно активнее, тем в большей степени в это направление можно заложить интересы самих местных сообществ. Это особенно актуально в российских условиях, где местные интересы всегда уходили на задний план, уступая региональным или федеральным интересам, а в последнее время корпоративным и частным интересам. Сегодня местное самоуправление вынуждено заниматься такими публичными делами, как профилактика экстремизма и терроризма, противодействие коррупции, гражданская оборона и др. Между тем, функциональное значение местного самоуправления заключается в особом способе управления делами, которые непосредственно связаны с проживанием людей на конкретной территории. В условиях растущей загруженности государственными компетенциями размывается значение собственно местного самоуправления. В данном контексте активное гражданское участие является одним из немногих способов привлечения внимания к нуждам и проблемам местного сообщества

Гражданское участие – это также механизм обратной связи в реализации муниципальной политики. Отчужденность граждан от участия в местном самоуправлении создает только видимость благополучной ситуации. Даже отчитываясь перед вышестоящим уровнем управления, муниципалитеты сегодня не могут игнорировать мнение граждан. Обратная связь с населением обеспечивает более глубокое понимание происходящих процессов, позволяет находить оптимальные способы решения возникающих проблем.

Наконец, гражданское участие – это особая характеристика индивида, его социального статуса. Опыт участия в общественно-политической жизни

¹ Ключарёв Г.А., Трофимова И.Н. Несколько «уроков» теории и практики гражданского образования // ПОЛИС. 2016. № 1. С. 175–191.

приобретает сегодня особое значение, потому что говорит о наличии таких востребованных компетенций, как умение сотрудничать, участвовать в поиске коллективных решений, готовность к компромиссу и т. д. Все это является залогом того, что и местное сообщество способно не только выражать свое мнение, которое власть может и проигнорировать, и использовать в своих интересах, не только выражать протест, позиционируя общество и власть как разные, противоборствующие стороны конфликта, но быть равноправным партнером власти – причем в практических конкретных делах. Именно на уровне местного самоуправления возможен бесконфликтный перевод многочисленных и разнообразных, порой противоположных, интересов в решения, исполнение которых обязательно для всех. В то же время благодаря гражданскому участию эти решения остаются доступными для последующей апробации и корректировки, что создает благоприятные условия для развития муниципальной демократии.

В России на протяжении всех 1990–2000-х гг. и государством, и гражданскими активистами предпринимались шаги для того, чтобы сделать местное самоуправление по-настоящему близким населению уровнем публичной власти. Но, как показывают результаты исследований, местное самоуправление и сегодня не вызывают энтузиазма у абсолютного большинства россиян. Скептическое отношение россиян проявляется как в низком уровне доверия данному институту публичной власти, так и в неверии в то, что их участие может как-то повлиять на работу органов местного самоуправления. Все это объясняет чрезвычайно низкий уровень гражданского участия россиян по месту жительства, отсутствие мотивации людей к коллективным солидарным действиям. Для многих граждан местное самоуправление воспринимается как продолжение государственной власти, ее низовой уровень – в такой же степени безвластный, как и безответственный. Отчуждение населения от местного самоуправления является важным

показателем уровня развития данного института публичной власти. Тем более актуальным видится вопрос о потенциале гражданского участия в местных сообществах. Все эти вопросы нашли свое отражение в результатах исследований Института социологии РАН, проведенных за последнее время.

Одним из важных показателей отношения граждан к местному самоуправлению является уровень их доверия данному институт публичной власти (табл. 1).

Таблица 1.

Динамика доверия россиян органам власти разного уровня, %

	2012	Октябрь 2014	Март 2015	Октябрь 2015	Март 2016
Президенту РФ	55	78	78	75	72
Правительству РФ	43	56	49	52	38
Руководителю региона	38	48	43	43	30
Органам местного самоуправления	*	34	27	29	22

* Обследование по данным вопросам не проводилось

Как показывают данные таблицы, доверие местному самоуправлению за период мониторинга всегда было ниже по сравнению с другими уровнями власти. Можно говорить о сложившейся вертикали доверия по аналогии с вертикалью власти, когда чем выше уровень власти, тем больше ей доверяют россияне. Нельзя не отметить также падение уровня доверия местному самоуправлению: если в 2014 г. он составлял 34%, то в 2016 г. – 22%. Но данный факт объясняется не столько разочарованием наших сограждан именно в местном самоуправлении, сколько общественно-политической динамикой в целом. Самый высокий уровень доверия всем уровням власти был отмечен в конце 2014 г., т.е. к моменту, когда позитивные впечатления от воссоединения Крыма с Россией были еще свежими, а кризис только давал о себе знать. На фоне углубления кризиса растущее недовольство россиян было связано, в первую очередь, с действиями не местных властей, а Правительства и

региональной власти, уровень доверия к которым снизился на 18 процентных пунктов, а к органам местного самоуправления на 12 процентных пунктов. Приведенные цифры достаточно наглядно свидетельствуют о сложившемся у россиян представлении о властных уровнях, о наличии (или отсутствии) у них как «символического капитала», так и реальных ресурсов для решения актуальных для населения проблем.

Обращает на себя внимание и то, что уровень доверия органам местного самоуправления, прежде всего, зависит от уровня материальной обеспеченности и от типа населенного пункта, в котором проживают респонденты (рис. 1).

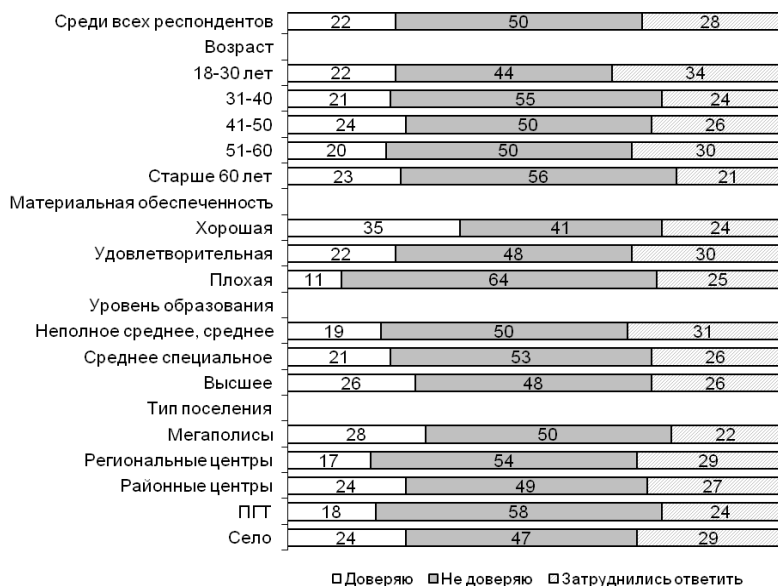


Рисунок 1. Уровень доверия органам местного самоуправления, %

Это вполне объяснимая ситуация, учитывая сложившуюся глубокую межпоселенческую дифференциацию, причем не только по типу поселения, но

и в границах одного региона или даже одного муниципального района. Мы видим, что жители мегаполисов в большей степени доверяют органам местной власти и объясняется это не столько удовлетворенностью их деятельностью, сколько большей удовлетворенностью жизнью в целом. Да и сталкиваются жители мегаполисов с деятельностью органов местного самоуправления весьма опосредованно. Все значимые решения для города принимаются на уровне субъекта Федерации. В то время как уровень жизни в подавляющем числе поселений намного ниже, а муниципалитеты сталкиваются с острой нехваткой средств и полномочий для решения самых насущных проблем. Самый низкий уровень доверия отмечен среди жителей поселков городского типа и региональных центров, т.е. там, где ресурсы населения и ресурсы местной власти ограничены.

При том, что россияне меньше всего доверяют органам местного самоуправления, именно данный уровень власти является наиболее доступным (рис. 2).

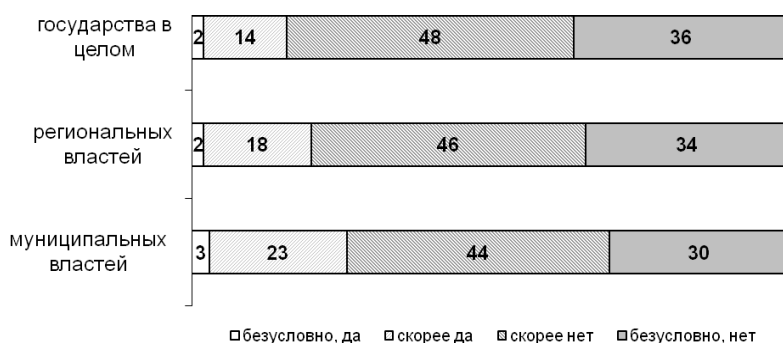


Рисунок 2. Мнение россиян о возможности влиять на политику, %

Бросается в глаза, что всего 2–3% респондентов уверены в своей абсолютной возможности влиять на власть всех уровней. В той или иной

степени своего влияния на политику государства в целом уверены 14% респондентов, региональных властей – 18%, местных властей – 23%. Что касается муниципальных властей, то большим оптимизмом в этом вопросе отличаются опять-таки жители мегаполисов: 30% из них отметили, что в той или иной степени могут влиять на их политику. Тогда как среди жителей поселков городского типа таковых оказалось всего 17%.

Интерес россиян к проблемам местного сообщества оказался достаточно высок. Исследование показало, что 45% опрошенных регулярно, а еще 47% время от времени, обсуждают события местной жизни с друзьями, родственниками. При этом местная проблематика несколько не уступает по степени востребованности событиям регионального и федерального масштаба. Интерес к обсуждению локальной повестки дня, в целом почти не зависит от типа населенного пункта. Единственным исключением являются мегаполисы, в которых она заметно меньше, чем среди всех опрошенных. В них, как уже отмечалось выше, на городском уровне активно действуют и создают информационные поводы не только местные, но и региональные власти, что естественным образом приводит к дезориентации респондентов. В свою очередь, в Москве и Санкт-Петербурге муниципалитеты, как самостоятельные субъекты городской публичной политики, вообще малоизвестны простым жителям, т.к. управлением городским хозяйством в столицах занимаются органы государственной власти.

Местные проблемы также являются для россиян значимым интегративным и коммуникационным фактором. 65% опрошенных заявили, что в вопросах, касающихся жизни в их городе, районе или доме, им нужны единомышленники, разделяющие одинаковые с ними интересы, принципы и жизненные цели. Это больше, чем в вопросах музыки, культуры, искусства (47%), политики (46%), национальных отношений (42%), религии (36%) и бизнеса (34%). Причем из этих 65%, почти половина (38%) признались, что таких единомышленников у них недостаточно.

Что касается непосредственного участия граждан в различных формах гражданской активности по месту жительства, то лишь около 2% респондентов заявили об опыте такого участия и еще 6% опрошенных выразили свою готовность к участию, причем в большей степени это относится к жителям сел и малых поселений, а не крупных городов и мегаполисов.

Собственно в работе органов местного самоуправления готовы принять участие 9% сельчан и 7% жителей поселков городского типа, а также 8% респондентов в возрасте 41-50 лет, 10% людей с высшим образованием и 8% имеющих хорошее или очень хорошее материальное положение. Заметно меньше потенциальных желающих среди жителей районных центров (5%), людей старше 61 года (4%) и имеющих только среднее образование (3%). Так, согласно данным опроса в публичных слушаниях по вопросу размещения новых объектов капитального строительства участвовало 7% респондентов, при 50% гипотетически выразивших свою готовность. В инициативные группы граждан по сбору подписей в поддержку или против какого-либо нововведения, строительства потенциально могли бы войти 42% опрошенных, но на практике в них участвовали только 7%. В добровольных дружинах по охране общественного порядка состоят или состояли 5% россиян, в свою очередь готовы вступить в их ряды 34% респондентов. Наиболее же близки по уровню реального и потенциального участия такие формы активности по месту жительства, как субботник по благоустройству двора (48% и 33% соответственно), а также собрания собственников жилья в многоквартирном доме, членов ТСЖ, членов дачного кооператива и т.д. (26% и 38% соответственно).

Сравнительно невысоким оказался уровень включенности граждан в деятельность многообразных общественных организаций – благотворительных, волонтерских, молодежных, экологических и т.п. (от 1 до 6%). Лишь 6% опрошенных непосредственно сталкивались с работой подобных организаций

по месту своего жительства, 20% осведомлены об их деятельности, а еще 39% что-то о них слышали. К сожалению, как раз на местном уровне большинство общественных объединений страдает от нехватки средств, в том числе и на привлечение внимания общественности к своей деятельности. Если сравнивать деятельность НКО в России и, например, в США и Западной Европе, то важной особенностью последних является их нацеленность на создание условий для социальной интеграции, прежде всего, по месту жительства. Поэтому там так много организаций, оказывающих помощь и поддержку тем, кто оказался в тяжелой жизненной ситуации – бездомным, безработным, безнадзорным детям, мигрантам, инвалидам, жертвам семейных конфликтов и др.

Восприятие и решение социальной проблемы вне контекста местного сообщества во многом объясняется спецификой гражданской идентичности россиян. Значение гражданской идентичности для россиян опосредовано не столько отношениями со своими согражданами, сколько отношениями с государственными институтами, что говорит о ее государственно-гражданском характере. На это, в частности, указывает тот факт, что две трети наших сограждан, независимо от возраста, главным фактором единения считают государство. В своеобразной топографии идентичностей россиян преобладает отождествление себя с целой страной, со всем народом, государством, когда нивелируются различия между социальными группами и слоями, но не с конкретным гражданином, когда эти различия подчеркиваются. С этим связаны трудности формирования толерантного отношения к людям с иными взглядами, неготовность к сотрудничеству и компромиссам, низкий уровень личной ответственности за происходящее вокруг, что особенно характерно для молодежи с ее активными жизненными устремлениями и в то же время недостатком жизненного опыта.

Дополнительный вклад в понимание специфики гражданской идентичности россиян вносят результаты 6-ой волны проекта «Всемирный

обзор ценностей» (World Values Survey)¹. В частности, даже выборочное сопоставление ответов респондентов показывает доминирующее значение для россиян идентификации с целой страной (нацией). В то время как для жителей развитых (Германия, Швеция, США) и быстро развивающихся (Китай) стран важно чувствовать себя частью и местного сообщества, и мира в целом, а также автономным индивидом (табл. 2).

Таблица 2.

Доля ответов «полностью согласны и согласны» на вопрос, кем ощущают себя граждане той или иной страны (2011), %

	гражданином мира	частью страны (нации)	частью местного сообщества	автономным индивидом
Среднее значение по всем странам, включенным в исследование	47,2	91,0	22,5	24,8
<i>РФ</i>	46,3	92,6	23,6	22,4
Беларусь	48,6	89,3	20,6	28,7
Китай	55,6	84,9	82,4	79,0
Германия	60,0	85,9	77,9	80,1
Швеция	78,1	96,6	90,5	91,1
США	67,4	93,2	85,3	64,2

Прежде всего, бросается в глаза низкая доля россиян, ощущающих себя частью местного сообщества (23,6%) – вполне сопоставимая со средним значением (22,5%) по всем странам, включенным в исследование, или, например, по Беларуси (20,6%), но резко контрастирующая с такими странами, как, например, Швеция, Германия, Китай или США. Аналогичные результаты получены и при оценке респондентами себя как автономного индивида. Приведенные цифры показывают, что россияне, ощущая себя частью страны (нации), в то же время не придают большого значения своим взаимодействиям с другими членами местного сообщества, в границах которого они осуществляют свою повседневную деятельность, в том числе учатся, работают,

¹ World Values Survey Wave 6: 2010–2014 // <http://www.worldvaluessurvey.org/WVOnline.jsp> (дата обращения 30 марта 2016 г.)

воспитывают детей и т.д. Соответственно местное сообщество в силу своей разобщенности не способно сформировать культуру сотрудничества между гражданами, а на уровне государственной политики или в процессе реализации сугубо личных интересов сделать это весьма проблематично. Таким образом, не только отношение гражданина к публичным институтам, но также его отношение к согражданам является важной предпосылкой гражданского участия.

Гражданская активность по месту жительства представляет собой огромный, но в то же время не востребованный и слабо реализованный потенциал развития местного самоуправления. Распространенная точка зрения об отсутствии у россиян запроса на реальное местное самоуправление, предусматривающего активное непосредственное участие в решении вопросов местного самоуправления не соответствует действительности. Граждане внимательно следят за происходящим в их локальных сообществах и хотели бы активно участвовать в улучшении среды своего обитания. Вместе с тем, респонденты на данный момент действительно не видят возможностей для оказания действенного влияния на местную власть, что прямо отражается на уровне ее поддержки.

Таким образом, чем активнее россияне будут участвовать в различных формах и практиках гражданской активности, тем в большей степени местное самоуправление будет иметь собственное, а не прикладное значение, тем более правомочным и полномочным будет ощущать себя местное сообщество, тем больше будет возможностей для развития муниципальной демократии.

Список источников:

1. Ключарёв Г.А., Трофимова И.Н. Несколько «уроков» теории и практики гражданского образования // ПОЛИС. 2016. № 1. С. 175–191.
2. World Values Survey Wave 6: 2010–2014 // <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp> (дата обращения 30 марта 2016 г.).

ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БОЛГАРИЯ

Арабаджийски Н.

E-DEMOCRACY AND LOCAL GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Arabadzhiyski N.

Аннотация: Цель разработки – представить практико-прикладные аспекты при введении электронной демократии в местном самоуправлении в Республике Болгария. Объектом рассмотрения являются основные формы демократии – прямая и представительная в местном самоуправлении. Предмет исследования – теоретические взгляды о раскрытии сущности электронной демократии в местном самоуправлении, электронный выбор органов местной власти и местного самоуправления и электронная гражданственность в этом управлении. В разработке делается попытка защитить основной тезис, что, несмотря на уровень технологических возможностей для введения электронной демократии в местном самоуправлении в Республике Болгария не достигнут политический консенсус для его организационного правового обеспечения.

Ключевые слова: электронная демократия, местное самоуправление, электронная гражданственность, делиборативная демократия, коллаборативная демократия

Abstract: The article looks at practical and applied aspects of implementing e-democracy in local government in Bulgaria. Direct democracy and representative democracy in local government as main forms of democracy are examined in light of theoretical views on the nature of e-democracy, electronic voting in local government elections, local self-government and e-citizenship. It is argued that despite the availability of technology for the introduction of e-democracy in local government, Bulgaria lacks political consensus on its organizational and legal framework.

Key words: e-democracy, local self-government, e-citizenship, deliborativna democracy, collaborative democracy

Сущность электронной демократии в местном самоуправлении

В разных справочных источниках чаще всего слово «демократия» связывается со словом «народовластие»¹. Это форма государственного управления, политическое устройство общества, при котором власть вытекает из народа, находится в руках народа. Демократия основывается на признании народа, как источника власти. Демократия – политический строй, который характеризуется рядом юридических принципов – признание воли большинства, как источника власти, выборность всех видов власти, признание

¹ См. Болгарский толковый словарь. С., 1994 г., с. 164

равноправия и свобод граждан и др¹. Дефиниция этого понятия допускает различные интерпретации в зависимости от политических систем, которые установлены в разных государствах, претендующих быть демократическими.

В специализированной литературе по политологии, государственному правовому и государственному управлению существуют множество определений понятия «демократия». Ученые объединились вокруг общепринятых взглядов при раскрытии его сущности. Демократия воспринимается, как форма государственного управления, при котором граждане могут прямо участвовать в принятии решений выбранными ими публичными органами. Как такая форма, демократия подразделяется на «прямую» – при которой граждане голосуют прямо или участвуют в референдумах, и «представительную» – при которой голосующие выбирают своих представителей, которые составляют законодательные или исполнительные органы, которые принимают решения по собственной совести. Прямая и представительная демократии связываются с установлением двух систем выборности органов власти и управления в государстве – мажоритарной и пропорциональной.

Демократия понимается, как принцип управления, твердо установленный и объективно существующий в определенном историческом периоде развития конкретного государства и как инструмент управления большинства меньшинством. Авторы определяют, что демократия – режим, при котором большинство признает права меньшинств².

Существуют и научно обоснованные критики эффективности демократии. Они основываются на аргументах, связанных с неинформированностью граждан по многим политическим вопросам, что делает их нерациональными избирателями. Это приводит к политической нестабильности, апатии и разделению граждан в обществе.

¹ См. Словарь иностранных слов в болгарском языке. С., 2000 г., с. 203.

² Цит. Турен, Ал. Что такое демократия? С., 1994 г., с. 21.

Вследствие бурного развития информационных и компьютерных технологий и появления интернета в конце XX века в мире, значительно увеличились возможности электронной коммуникации между людьми. Изменения в отношениях между людьми в обществах, между их гражданами и органами государства изменяются. Постепенно создались информационные общества, в которых создание, распространение и употребление информации становится основной для всех политических, экономических, социальных и культурных видов деятельности, осуществляемых публичными органами и сотрудниками администрации, способствующие им. Расстояния и отдаленность между гражданами, политиками и органами управления в государстве не имеет значения. Коммуникация между ними может проводиться в любой момент, посредством использования информационных и коммуникационных технологий. Это является предпосылкой осуществления быстрых политических перемен в человеческой истории. Когда эти перемены будут реализованы вследствие применения принципов демократии (народного суверенитета, большинства, представительности, свободы, равенства, плюрализма) посредством использования информационных и компьютерных технологий, эксперты определяют, что есть наличие: цифровой демократии, Интернет-демократии или электронной демократии. В современных научных разработках не устанавливается единомыслие авторов, пытающихся дать дефиницию этих понятий для однозначного раскрытия их сущности путем выведения их основных характеристик.

Цифровая демократия определяется некоторыми авторами, как: «технологии, посредством которых она реализуется и обусловленное ими изменяющееся содержание демократии»¹. Это предполагает, что демократия реализуется посредством новых коммуникационных инструментов, что изменяет содержание политического процесса. Дигитализация превращает

¹ Цит. Проданов, Хр. Цифровая политика. Второе электронное издание. С., 2012 г., с. 344.

определенный тип данных, сигналов (телефонных импульсов, видео сигналов, телевизионных сигналов, звуковых сигналов и др.) в цифровые величины при помощи электронной техники¹. В этом смысле основные характеристики цифровой демократии следует вывести на базе исследования технологий, которые используют для коммуникации в одной виртуальной среде.

Интернет демократия определяется авторами, как средство для борьбы против инфантилизации граждан в режиме, который должен был доверить им власть, средство, которое воплощает будущее демократии»². В этом смысле демократия реализуется посредством использования возможностей одной новой технологии, которая является индустриальным, а не политическим проектом. Интернет создал новые формы общения между людьми, которые включаются в разные социальные сети, интернет форумы и могут высылать немедленные сообщения. В этом смысле основные характеристики интернет демократии следует вывести на базе исследования доступа граждан к интернету, их политической и гражданской активности для участия в государственном управлении и местном самоуправлении.

Электронная демократия определяется некоторыми авторами, как:

– использование информационных и коммуникационных технологий и стратегий, которые заимствованы из «демократических секторов», в политических процессах местной власти, государства и в глобальном мире. Идея электронной демократии – продолжение идеи офлайн-демократии³;

– использование новых ИКТ (интернет, социальных масс-медиа, смартфонов, планшетов и др.) для защиты и развития основных демократических ценностей, и, прежде всего, участия граждан в процессе принятия решений, т.е. для приобщения к политическим процессам

¹ См. Словарь новых слов и значений в болгарском языке. С., 2001 г., с. 84.

² Цит. Кардон, Д. Интернет демократия. Обещания и гарантии. С., 2012 г., с.110.

³ Цит. Николова, М. Э-демократия и участие граждан в управлении. Годовое издание департамента «Публичная администрация» Нового болгарского университета. С., 2015 г., с. 2–3.

(информированию, принятию совместных решений, контролю за исполнением решений и т.д.)¹;

– поддержка и поощрение демократии, демократического процесса и институций, и связывается с участием граждан в функционировании государства и управления, но не является другим видом демократии².

В Рекомендациях Комитета министров Совета Европы по электронной демократии CM/Rec(2009)1 устанавливается, что *электронная демократия* включает 12 областей: электронный парламент, электронное законодательство, электронное правосудие, электронное посредничество, электронную инициативу, электронный референдум, электронное голосование, электронные консультации, электронный лоббизм, электронную агитацию, электронный подсчет голосов, электронные вопросники (анкеты).

Многообразие указанных понятий и авторских дефиниций о них затрудняет комплексное раскрытие сущности электронной демократии в местном самоуправлении. Вследствие проведенного теоретического анализа констатируется, что:

– При дефиниции понятия «демократия» обычно акцентируется на устройстве и управлении государством, а не на управлении ее территориальными и жилищными единицами. Исследования разных литературных источников показывает, что его сущность раскрывается в основном посредством форм участия граждан в государственном управлении. Научные разработки о формах гражданского участия в местном самоуправлении в Республике Болгария слишком не достаточны. Местное самоуправление представляет собой самостоятельный вид децентрализованного

¹ Цит. Вырбанов, Р. Вызов и проблемы электронной демократии в Болгарии. Сборник статей «Электронная демократия». Бургас. 2015 г., с. 55–56.

² Цит. Михайлова-Големинова, С. Актуальные вопросы электронной демократии. Сборник статей и докладов Международной научной конференции, организованной Юридическим факультетом Софийского университета «Св. Кл. Охридский», состоявшейся в Софии 21 мая 2012 г., Унив. издат. «Св. Климент Охридский». С., 2013 г., с. 498.

публичного управления¹. Оно выражается в праве и реальной возможности граждан и избранных ими органов решать самостоятельно все вопросы местного значения, которые закон предоставил им в их компетенцию.

– При дефиниции понятия «электронная демократия» устанавливается совпадение с дефинированием понятия «цифровая демократия» и «интернет демократия» в отношении использования информационных и коммуникационных технологий между гражданами, политиками и органами управления.

Трудно исследовать все аспекты электронной демократии. Следует учитывать степень каждого исследованного государства о его готовности развивать демократические формы государственного управления и местного самоуправления посредством использования современных информационных и компьютерных технологий.

В настоящей разработке будет сделана попытка выяснить сущность демократии в местном самоуправлении в Республике Болгария посредством представления:

- возможностей электронного выбора органов местной власти и местного самоуправления;
- возможностей электронного участия граждан в местном самоуправлении;
- возможностей электронного контроля, который граждане могут осуществлять за деятельностью органов местной власти, местного самоуправления и местной администрации.

Электронный выбор органов местной власти и местного самоуправления

Основными структурными единицами на территории Республики Болгария в соответствии с Конституцией Республики Болгария² являются области и муниципалитеты. Другие административно-территориальные

¹ См. Арабаджиски, Н. Контроль в местном самоуправлении. Сборник-докладов «Европейский город: урбанизация и архитектура, надежность и финансы». С., 2008 г., с. 165.

² См. Конституция Республики Болгария, обн. ДВ. №56/1991 г., с посл. изм. и доп. ДВ. № 100/2015 г. – ст. 135.

единицы созданы в соответствии с Законом об административно-территориальном устройстве Республики Болгария¹. Такими являются:

- Административно-территориальные единицы – область и муниципалитет;
- Составные административно-территориальные единицы – район и мэрия;
- Территориальные единицы – населенный пункт и селение².

В соответствии с принятым в 1998 году в Республике Болгария Законом об администрации³ как территориальные органы исполнительной власти установлены: глава администрации и единоличные органы местного самоуправления – мэры муниципалитетов, мэры районов, мэры мэрий и исполняющие обязанности мэра.

Глава администрации – единоличный орган исполнительной власти в области, которая осуществляет государственное управление в местах, и обеспечивает соответствие между национальными и местными интересами при проведении региональной политики⁴. Фигура главы администрации возникает по системе назначения, и притом бессрочно. Каждый из всех 28 глав администраций в Республике Болгария определяется решением Совета Министров, и прямо подчинен министру-председателю. Главы администрации являются органами общей компетенции, несмотря на то, что их компетенция определена их ролью осуществлять деконцентрацию государственной власти с целью достижения эффективной региональной политики. Они создают в свое прямое подчинение политический кабинет.

В специализированной литературе по местному самоуправлению существуют мнения, что термин «самоуправление» имеет неопределенное

¹ См. Закон об административно-территориальном устройстве Республики Болгария, обн.ДВ.№ 63/1995г., с посл. изм. и доп. ДВ.№107/2014 г. – ст. 2 и ст. 3.

² Прим.авт. Подробнее о видах административно-территориальных и территориальных единицах см. Ботев, Й. Административно-территориальное устройство Республики Болгария. С., 2012 г., с. 64–76.

³ См. Закон об администрации, обн.ДВ.№130/1998 г., с посл. изм. и доп. ДВ.№27/2014 г. – ч. 3 ст. 19.

⁴ Там же – ч. 1 ст. 29.

содержание¹. Современные авторы определяют его как управление, при котором субъекты и объекты совпадают. Это означает, что они управляют и вступают в качестве управляющих и управляемых².

Органом исполнительной власти в муниципалитете является мэр муниципалитета, а в районе и мэрии соответственно мэр района и мэр мэрии. В своей деятельности мэр руководствуется законом, актами муниципального совета и решениями населения. Правомочия мэра определяются законом. Мэры функционируют в двух качествах: как органы местного самоуправления в муниципалитете, районе или мэрии, и как административные органы. Как органы исполнительной власти они обладают специальной компетенцией, а в своем втором качестве являются негосударственными органами³. Таким образом, мэры муниципалитетов, районов, мэрий и исполняющие обязанности мэра являются исполнительными органами не только с властными полномочиями, вытекающими из местного самоуправления, но и с государственно-властными полномочиями.

В Республике Болгария выбираются 265 мэров муниципалитетов. Они назначают на срок своего мандата на 4 года одного или более заместителей мэра в соответствии с утвержденной структурой муниципальной администрации. В соответствии с Избирательным кодексом от 2014 г. Выборы мэров проводятся по мажоритарной избирательной системе с зарегистрированными в одномандатных избирательных районах списками выдвинутых кандидатов партий и коалиций и инициативных комитетов⁴.

Муниципальный совет является коллективным органом местного самоуправления и избирается жителями муниципалитета при условиях и в порядке, определенных законом. Он утверждает структуру муниципальной

¹ См. Кабашов, С., И. Гимаев, С. Лаврентьев. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений. Уфа, 2006 г., с. 18.

² См. Райзберг, Б. Курс управления экономикой. Санкт-Петербург, 2003 г., с. 16.

³ См. Балабанова, Хр. Администрация исполнительной власти в законодательстве Республики Болгария. С., 2000 г., с. 42.

⁴ См. Избирательный кодекс, обн.ДВ.№19/2014 г., с посл. изм. и доп. ДВ.№79/2015 г. – ст. 400.

администрации по предложению мэра муниципалитета. Муниципальный совет принимает Правила об организации и деятельности муниципального совета, выбирает состав своих комиссий и определяет процедуры по его взаимодействию с муниципальной администрацией. Выборы муниципальных советников проводятся по пропорциональной избирательной системе с зарегистрированными в многомандатных избирательных районах списками, выдвинутых кандидатов партий и коалиций и инициативных комитетов. При голосовании о включении в список кандидатов партии или коалиции избиратель может отметить одно предпочтение (преференцию) кандидата в списке кандидатов на муниципальные советники, причем таким образом выразит свое предпочтение относительно порядка кандидатов в списке кандидатов, за который голосует.

В Избирательном кодексе Республики Болгария подробно расписана процедура проведения «машинного голосования». Данное голосование отличается от «электронного голосования», которое можно провести посредством Интернет или по телефону. После того, как будет допущен к голосованию, избиратель получает доступ к устройству для машинного голосования, которое установлено в избирательной секции. Он голосует магнитной картой, причем устройство показывает бюллетень, идентичный с бумажным бюллетенем. Допускается, чтобы избиратель не голосовал ни за одну партию, коалицию или инициативный комитет. Его голос записывается и хранится в электронной избирательной урне, которая не позволяет раскрытие его самоличности и способ голосования. По завершении голосования, информация о сделанном выборе становится недоступной для следующего избирателя, причем удаляется и способ голосования.

При проведении общих выборов мэров и муниципальных советников 25 октября 2015 года в Республике Болгария машинное голосование допущено, как процедура, только для выбора муниципальных советников в итоге 50

избирательных секциях, расположенных на территории Столичного муниципалитета, города София. Для проведения этих выборов в 24 районах города София открыты итого 192 избирательные секции. Не обнаружена ни одна технологическая проблема при голосовании, но и число воспользовавшихся граждан – минимальное. Этим актом сделана первая попытка представительной электронной демократии в местном самоуправлении в Республике Болгария.

Законодательные инициативы о введении электронного голосования в Республике Болгария сделаны в 2004 году. В 39-ом Народном собрании внесен проект Закона об электронном голосовании, который предлагает голосование по Интернету и телефону, но он не принят. Конституционный суд Республики Болгария отбросил категорически проект закона и отрицает электронное голосование, как надежную форму физического голоса.

В 2013 году Президент Республики Болгария внес предложение о референдуме голосовать и дистанционно электронным путем при проведении выборов и референдумов. В 2016 году 43-е Народное собрание приняло изменения в Избирательном кодексе, которые предусматривают при проведении выборов до 2018 года создать возможность экспериментального электронного голосования по Интернету. Изменения предусматривают, чтобы оно проводилось в не более 20 избирательных секциях в стране, которые будут определены Центральной избирательной комиссией жеребьёвкой, по предварительно утвержденной методике. Несмотря на то, что по данным Национального статистического института доступ болгарских хозяйств к Интернету составляет 59,1%, прогноз о введении электронного голосования в Республике Болгария к 2020 г. Сопротивление преобладающей части болгарских политиков связано с их нежеланием и замедлением процесса постепенного изменения представительной демократии в одно новое ее сочетание с прямой демократией.

Только в некоторых государствах-членах Европейского союза, как Бельгия и Эстония, электронное голосование применяется, как дополнительная и альтернативная возможность голосования на выборах. Пилотно его вводили в Финляндии. Применялось для граждан Франции, которые во время выборов находятся за границей. Применялось и в Ирландии, но отменено. В преобладающем числе государств-членов Европейского союза электронное голосование не введено. Ведутся споры «за» и «против» его введения. В связи с этим на данном этапе трудно прогнозировать какую-либо положительную тенденцию его введения в Республике Болгария в течение следующего десятилетия.

Электронная гражданственность в местном самоуправлении

Любая форма демократии предполагает участие граждан. В последние годы ученые ввели понятие «демократия участия», которому пытаются дать определение. В узком смысле их взгляды связываются с максимально возможной степенью участия граждан в общих делах и их не удовлетворяют знакомые на данный момент формы представительной и прямой демократии¹. Когда акцент на возможности при формировании мнения граждан достигнуть консенсусные и рациональные результаты путем проведения аргументированного обсуждения, имеется наличие так называемой «делиберативной демократии»². При этом типе демократии политические решения принимаются после проведения публичных дебатов, на базе самых убедительных аргументов, причем дискуссии должен быть понятным всему обществу. Когда управляющие органы включают в управлении граждан, социальных организаций, заинтересованных сторон, еще на ранних этапах формирования и реализации определенной политики, имеется наличие «коллаборативной демократии». Ее практическое осуществление связывается с

¹ См. Симова, Ол. Демократия участия. Теоретические ракурсы. Унив. Издат. «Паийсий Хилендарский», Пловдив, 2014 г., с. 7–8.

² Прим. авт. Подробнее о делиберативной демократии см. Петкова, Т. Конфликт между цифровой и реальной демократией (подумаем о делиберативной демократии). Журнал NotaBene №29/2014 г.

вызовами цифровых коммуникаций¹ и краудсорсинга – практика ставить задачи большой группе людей, организованных он-лайн, чтобы получить рациональные идеи.

Как субъекты местного самоуправления, граждане Республики Болгария могут участвовать прямо в его осуществлении. Способы и формы этого участия регламентированы в двух основных законах – Законе о прямом участии граждан в государственной власти и местном самоуправлении² и Законе о местном самоуправлении и местной администрации³.

В соответствие с первым законом прямое участие граждан в местном самоуправлении осуществляется посредством следующих форм: местные референдумы, местные гражданские инициативы и общие собрания населения. В Республике Болгария эти формы не проводились электронно.

В соответствие со вторым законом граждане и юридические лица могут вносить письменные предложения и мнения в комиссиях муниципального совета. Их можно подавать и электронно. Закон регламентирует и процедуры по защите прав и законных интересов граждан посредством институции «общественный посредник»⁴. Защиту их прав от незаконсообразных актов и действий органов местного самоуправления можно осуществить и посредством институции «омбудсмен» по процедурам, регламентированным в Законе об Уполномоченном по правам человека (омбудсмене)⁵. Законодательно допускается, чтобы подача жалоб и сигналов в эти независимые органы

¹ См. Проданов, Хр. Коллаборативная демократия и вики-управление. Журнал «Понедельник» – журнал о теории, политике и культуре. Год тринадцатый 11/12. София. 2010 г., с. 10.

² Закон о прямом участии граждан в государственной власти и местном самоуправлении, обн. ДВ. №44/2009 г., с посл. изм. и доп. ДВ. № 56/2015 г.

³ Закон о местном самоуправлении и местной администрации, Обн. ДВ. №77/1991 г., с посл. изм. и доп. ДВ. №53/2014 г.

⁴ Прим. авт. Подробнее о формах участия граждан в местном самоуправлении см. Арабаджийски, Н. Участие граждан в местном самоуправлении в Республике Болгария. Материалы Международной научно-практической конференции «Муниципальная власть в современном мире: поиск ответов на вызовы времени». Том I. Уфа, 14 ноября 2013, с. 16–26.

⁵ См. Закон об Уполномоченном по правам человека (омбудсмене), обн. ДВ. №48/2003 г., с посл. изм. и доп. ДВ. №15/2013 г.

осуществлялась электронным путем, используя традиционные средства сообщения.

Контроль, который граждане и их организации могут осуществлять за деятельностью органов местной власти и местного самоуправления, осуществляется на практике путем подачи предложений и сигналов. Процедуры регламентированы в Административном процессуальном кодексе¹, причем допускается электронная подача при соблюдении определенных условий.

В последние годы в Республике Болгария наблюдается усиленная активность ученых и неправительственных организаций реализовать публичные проекты, проводить научные конференции и создавать публичные форумы по проблемам электронной демократии. Цель – посредством информированности граждан, их можно втянуть в публичные дискуссии, которые приводят к рациональным идеям о введении электронной демократии. Некоторые из них следующие:

– проект «Э-гражданственность» – к фонду «Идеи» Стратегического фонда для научных исследований при Министерстве образования и науки в 2010 году ведущими учеными Нового болгарского университета и при участии экспертов других болгарских университетов. Вследствие его реализации создан и функционирует Портал «Виртуальная агора об э-гражданственности, Интернет-политике, цифровой демократии и новых формах участия»²;

– проект «Поощрение электронной демократии в Болгарии посредством изучения лучшего опыта Исландии» (гражданский проект о Зеленой книге) – реализован в 2014 году Болгарской ассоциацией по поощрению гражданской инициативы, партнеры: Бургасский свободный университет и Международный институт по современной медиа – Рейкьявик, Исландия;

¹ См. Административный процессуальный кодекс, обн. ДВ. №30/2006 г., с посл. изм. и доп. ДВ. №27/2014 г. Глава восьмая. Предложения и сигналы

² Прим. авт. Агора – название главной площади в древнегреческих полисах, и служит не только для рынка и религиозных празднований, но и для вынесения речей и проведения публичных политических дискуссий.

– Международная конференция «Поощрение э-демократии в Болгарии. Опыт лучших» – первый болгарский форум о электронной демократии, организованной Болгарской ассоциацией по поощрению гражданской инициативы, состоявшаяся 29–30 мая 2015 г. в Бургасе;

– Сеть э-демократии в Болгарии (E-Demokracu.bg) – создана в 2015 году, как профессиональная сеть идейных граждан и экспертов, IT и других экспертов профессионалов, без государственного финансирования.

Заключение

Вследствие проведенного теоретического анализа разных литературных источников и правового анализа действующих нормативных актов, относящихся к раскрытию сущности и практико-прикладных аспектов введения электронной демократии в местном самоуправлении в Республике Болгария, можно сделать следующие обобщенные выводы, которые доказывают тезис автора:

– электронная демократия в местном самоуправлении не была предметом самостоятельного научного исследования, раскрывающего целостную его сущность путем выведения его основных характеристик;

– обнаружены значительные трудности при введении электронной демократии в местном самоуправлении в Республике Болгария, которые выражаются в политическом сопротивлении, неинформированности граждан, технологической и правовой необеспеченности;

– прогноз о реальном введении электронного голосования при проведении выборов органов местной власти и местного самоуправления в Республике Болгария скорее всего пессимистический;

– обнаружена низкая степень участия болгарских граждан в общих делах местных общностей вследствие отсутствия правовой регламентации о проведении местных референдумов и местных гражданских инициатив электронным путем посредством использования современных информационных и компьютерных технологий;

– активность ученых, экспертов и граждан для участия в публичных дискуссиях и реализации проектов, связанных с введением электронной демократии в Республике Болгария, доминирует над активностью политиков;

– наличный доступ болгарских хозяйств к Интернету, умения граждан пользоваться и распространять информацию, возможность включаться в электронно организованные публичные форумы и выражать свои идеи и предложения об управлении общими государственными и местными делами предоставляет возможность, чтобы они воздействовали на решения политиков, которым под давлением гражданского общества следует предпринять необходимые действия для введения электронной демократии в Республике Болгария.

Список источников:

1. Арабаджийски, Н. Участие граждан в местном самоуправлении в Республике Болгария. Материалы Международной научно-практической конференции «Муниципальная власть в современном мире: поиск ответов на вызовы времени». Том I. Уфа, 14 ноября 2013 г.
2. Арабаджиски, Н. Контроль в местном самоуправлении. Сборник-докладов «Европейский город: урбанизация и архитектура, надежность и финансы». С., 2008 г.
3. Балабанова, Хр. Администрация на исполнительную власть в законодательстве Республики Болгария. С., 2000 г.
4. Ботев, Й. Административно-территориальное устройство Республики Болгария. С., 2012 г.
5. Вырбанов, Р. Вызов и проблемы электронной демократии в Болгарии. Сборник статей «Электронная демократия». Бургас., 2015 г.
6. Кабашов, С., И. Гимаев, С. Лавренев. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений. Уфа, 2006 г.
7. Кардон, Д. Интернет демократия. Обещания и гарантии. С., 2012 г.
8. Михайлова-Големинова, С. Актуальные вопросы электронной демократии. Сборник статей и докладов Международной научной конференции, организованной Юридическим факультетом Софийского университета «Св. Кл. Охридский», и состоявшейся в Софии 21 мая 2012 г., Унив. издат. «Св. Климент Охридский». С., 2013 г.
9. Николова, М. Э-демократия и участие граждан в управлении. Годовое издание департамента «Публичная администрация» Нового болгарского университета. С., 2015 г.
10. Петкова, Т. Конфликт между цифровой и реальной демократией (подумаем о делиберативной демократии). Журнал NotaBene №29/2014 г.
11. Проданов, Хр. Коллаборативная демократия и вики-управление. Журнал «Понедельник» – журнал о теории, политике и культуре. Год тринадцатый 11/12. София. 2010 г.
12. Проданов, Хр. Цифровая политика. Второе электронное издание. С., 2012 г.
13. Райзберг, Б. Курс управления экономикой. Санкт-Петербург, 2003 г.

14. Симова, Ол. Демократия участия. Теоретические ракурсы. Унив. Издат. «Паийсий Хилендарский», Пловдив, 2014 г.

15. Турен, Ал. Что такое демократия. С., 1994 г.

Нормативные акты

1. Конституция Республики Болгария, обн. ДВ. №56/1991 г., с посл. изм. и доп. ДВ. № 100/2015 г.

2. Административный процессуальный кодекс, обн. ДВ. №30/2006 г., с посл. изм. и доп. ДВ. №27/2014 г.

3. Избирательный кодекс, обн. ДВ. №19/2014 г., с посл. изм. и доп. ДВ. №79/2015 г.

4. Закон о местном самоуправлении и местной администрации, Обн. ДВ. №77/1991г., с посл. изм. и доп. ДВ. №53/2014 г.

5. Закон об административно-территориальном устройстве Республики Болгария, обн. ДВ. №63/1995 г., с посл. изм. и доп. ДВ. №107/2014 г.

6. Закон об администрации, обн. ДВ. №130/1998 г., с посл. изм. и доп. ДВ. №27/2014г.

7. Закон об Уполномоченном по правам человека (омбудсмене), обн. ДВ. №48/2003г., с посл. изм. и доп. ДВ. №15/2013 г.

8. Закон о прямом участии граждан в государственной власти и местном самоуправлении, обн. ДВ. №44/2009 г., с посл. изм. и доп. ДВ. № 56/2015 г.

Справочная литература

1. Болгарский толковый словарь. С., 1994 г.

2. Словарь иностранных слов в болгарском языке. С., 2000 г.

3. Словарь новых слов и значений в болгарском языке. С., 2001 г.

ПРИМЕНИМ ЛИ ДЛЯ НАС ОПЫТ ЗАПАДНОГО «МУНИЦИПАЛЬНОГО СОЦИАЛИЗМА»?

Кагарлицкий Б. Ю.

APPLY FOR US IS WESTERN EXPERIENCE «MUNICIPAL SOCIALISM»?

Kagarlitskiy B.

Аннотация: В статье рассматривается понятие «муниципального социализма» в контексте его практического применения в ряде зарубежных городов.

Ключевые слова: муниципальный социализм, неолиберализм, партисипаторный бюджет, Великобритания.

Abstract: The article discusses the concept of «municipal socialism» in the context of its practical application in foreign cities.

Key words: municipal socialism, liberalism, participatory budget, UK

Есть ли понятие «западный опыт»? Если говорить точно, то существует совокупность разных опытов, причем не просто разных, а

взаимоисключающих, взаимопротивоположных, которые представляют некий процесс борьбы между всякими силами, моделями и концепциями. В этом случае, необходимо понимать, что нет какой-то одной определённой модели, на которую мы можем опереться. При заимствовании какой-либо модели с Запада зачастую берут одну определённую, которая, к тому же, вызывает возмущение в тех странах, в которых она внедряется. Например, при приватизации российских железных дорог за модель взяли приватизацию британских железных дорог. В Великобритании эксперты, профессионалы и население абсолютно единодушны в том, что эта модель приватизации полностью провальная. Совершенно понятно, что предыдущие правительства начали её постепенно преодолевать как абсолютно дисфункциональную. В то же время, нам эту модель предлагают воспроизвести, что мы и осуществляем, поскольку это западный опыт. Иными словами, никакого единого понятия «западный опыт» не существует, есть разные политические силы, каждая из которых имеет свой собственный опыт, собственные стратегии и перспективы.

Под политикой «муниципального социализма» понимается проведение социально-экономических и социально-культурных реформ на региональном и муниципальном уровнях. Термин восходит к фабианскому обществу и британскому началу XX века. В Великобритании низовой уровень – муниципалитеты – имели и имеют большую автономию, в том числе финансовую. Появилась идея вполне в духе фабианского общества, что не нужно ждать пока к власти придут «правильные» люди на национальном уровне, необходимо начинать преобразования на «низовом» уровне и ждать, пока они поднимутся «наверх». Впоследствии модели «муниципального социализма», в первую очередь английскими авторами, начали переноситься и на другие страны. Классических примеров муниципального социализма есть несколько: Болонья (порядка 40 лет правили итальянские коммунисты в блоке с социалистами либо другими мелкими партиями), Ливерпуль (долгое время

практически без изменения состава партии правили левые лейбористы), Лондон при первой администрации Кена Ливингстона, Порту-Алегри (партиципативный бюджет).

Партиципативный бюджет придуман не просто в Бразилии, а в конкретном городе Порту-Алегри, где к власти пришла администрация левого крыла партии трудящихся, выбравшая иной путь развития города, нежели существовавший на тот момент. В тот период многие латиноамериканские города переходили на социалистическое управление (Сан-Паулу, Каракас и другие столичные города). Среди них был и Порту-Алегри – крупный индустриальный город второго порядка, один из наиболее богатых. В нём практически не было фавел, значительная часть населения была белой (поляки, португалоязычные немцы-баварцы). Социалисты не ставили перед собой задачи не просто управлять хорошо или плохо, они стремились управлять иначе – так и был придуман партиципативный бюджет, на какой-то момент ставшая очень модной и сохранившаяся даже после смены власти в результате выборов. Однако чрезвычайная популярность партиципативного бюджета сыграла негативную роль – подобного рода мода зачастую съедает новаторскую суть явления, сводясь к набору технических приёмов распределения денег, управления финансовым процессом незначительной части бюджета.

Другой пример – эксперимент в Манчестере, который был связан с восстановлением города, «разрушенного» в ходе деиндустриализации и сравнительно недавний, так называемый, «Тронхеймский эксперимент» в Норвегии. В каждом из случаев говорится о мерах, которые проводились до неолиберализма, то есть до начала политики приватизации и жёсткой экономии. После проведения массовой приватизации очень многое изменилось, а «Тронхеймский эксперимент» интересен именно тем, что проводился после неолиберализма, т.е. политики приватизации. Для классического варианта «муниципального социализма», который мы наблюдали с поздних 40-х по 60-е

годы XX века характерно, что, во-первых, большие вложения осуществлялись в муниципальную собственность и, во вторых, попытка создания комплекса муниципальной экономики (транспорт, муниципальное жильё, уборка, освещение улиц и т. д.). Образуется комплекс муниципальных промышленных предприятий, которые совместно работают над решением общих задач, в том числе созданием рабочих мест, улучшением качества жизни, развития и рост муниципального бюджета. При этом они автономны и независимы от дотаций и субвенции – принципиальный подход «муниципального социализма» до периода неолиберализма. В период неолиберализма начинается «разгром» муниципального сектора, предприятия и жильё систематически приватизировались на таких условиях, чтобы впоследствии вернуть их в государственную или муниципальную собственность было практически невозможно. В частности, льготная продажа жилья в собственность владельцам квартир. В тех случаях, где сделать это было политически затруднительно, доходило до разгрома самих муниципальных образований. Как мы видим, на примере Совета Большого Лондона был ликвидирован Маргарет Тетчер, так как не подчинялся центральной власти, не подчинялся премьер-министру. Юридически ничего невозможно было сделать, поскольку он был предельно популярен, успешен и эффективен. Тем самым, Лондон был лишён права избирать руководителей, а его делами занимался министр по делам Лондона в национальном правительстве. При администрации Тони Блэра городу было возвращено право на самоуправление, но в виде мэрии с совсем другими полномочиями и другой структурой. Когда Кен Ливингстон вернулся к управлению городом, но уже не в качестве председателя Совета Большого Лондона, а в качестве мэра, выяснилось, что это в значительной мере совсем другая администрация, и, как ни парадоксально, другой Кен Ливингстон.

Принципиально два новых вопроса, возникшие после неолиберализма, – это восстановление депрессивных деиндустриализированных городов

(Манчестер) и восстановление разгромленного муниципального сектора (Тронхейм). Выяснилось, что муниципальное жильё нужно строить заново, поскольку ренационализация его невозможна. В постиндустриальных или деиндустриализированных зонах делается упор на новую экологическую экономику, опирающейся на создание культурных и гуманистических ценностей. Вложение средств в культуру и саморазвитие граждан, как выяснилось, тоже приносит доход и создаёт рабочие места, потому что начинается обращение денег, обращение ресурсов.

СОЦИАЛЬНЫЙ ПРОТЕСТ КАК ИНСТРУМЕНТ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Очкина А. В.

SOCIAL PROTEST AS AN INSTRUMENT OF CIVIC PARTICIPATION IN MODERN RUSSIA

Ochkina A.

Аннотация: В статье рассматривается состояние, факторы и тенденции развития социального протеста в современной России. Автор использует данные мониторингового исследования и анализирует роль социального протеста граждан в управлении общественным развитием.

Ключевые слова: социальный протест, гражданское участие, трудовые и социальные права.

Abstract: The article discusses the condition, factors and trends in the development of social protest in contemporary Russia. The author uses data monitoring research and analyzes the role of social protest in the management of social development.

Key words: social protest, civic participation, employment and social rights.

Демократия в качестве реального механизма влияния на социальные процессы и, тем более, в качестве работающего инструмента управления общественным развитием, невозможна без социально-политической активности граждан. В том случае, если бюрократические институты не позволяют гражданам постоянно участвовать в принятии социально значимых решений, что мы и наблюдаем в современной России, единственным действенным способом политического участия становится социальный протест.

Протестное поведение само по себе есть нечто иное, как реакция граждан на различные формы нарушения их социальных прав. Без определенного уровня организации и солидарности социальный протест – это, скорее, симптом несовершенств социально-экономической политики, показатель недовольства граждан стратегией и тактикой государственного и муниципального управления. Механизмом эффективного политического участия социальный протест делает только определенный уровень солидарности и организованности, а для превращения в рабочий инструмент управления общественным развитием необходима ещё и институциональная и содержательная зрелость социального протеста.

Наше исследование основывается на мониторинге социального протеста, который коллектив института глобализации и социальных движений (ИГСО) осуществляет с 2009 года. Источники для мониторинга подбирались по нескольким независимым критериям. Анализировались, во-первых, СМИ, являющимися лидерами по популярности и упомянутые в базе данных компании «Медиалогия» (mlg.ru). Анализ рейтинговых СМИ был необходим для определения степени присутствия тематики социального протеста в основном информационном пространстве и для оценки заинтересованности рейтинговых СМИ в освещении различных протестных акций. Новостные ресурсы, как общероссийские, так и региональные, изучались для получения более полной информации о протестной активности, для уточнения медийного образа социального протеста и его акторов. Для полноценного мониторинга социально-протестной активности, для поиска информации, ненашедшей отражения в основных СМИ, анализировались также специализированные сайты, фокусированные на социально-политической и социально-экономической проблематике, а также информационные ресурсы и сайты общественных, в том числе профсоюзных, объединений и организаций.

Для отбора информационных источников мониторинга использовались следующие критерии:

- многообразие и актуальность освещаемых общероссийских новостей;
- специализация информационного ресурса на социально-экономической и социально-политической проблематике;
- многообразие и актуальность освещаемых региональных новостей (новостей определенного макро-региона России);
- специализация информационного ресурса на тематике социального протеста;
- принадлежность информационного ресурса общественному объединению или организации.

В исследование включались источники, удовлетворяющие хотя бы одному критерию. В результате было рассмотрено несколько типов различных источников, список которых представлен в конце статьи. По мере необходимости дополнительно анализировались отдельные региональные информационные сайты, сайты первичных и региональных общественных организаций.

Анализ результатов мониторинга позволяет заключить, прежде всего, что социальный протест в России до сегодняшнего момента остаётся фрагментарным и политически слабым. Однако за последние 6-7 лет общее протестное поле в нашей стране сформировалось и оформилось. Социальный протест стал неотъемлемой частью российского общества, частью повседневной жизни россиян. Это выражается, прежде всего, в том, что большинство событий социального протеста поддаются устойчивой классификации. Для обобщения и анализа результатов мониторинга нами была разработана классификация протестных акций по причинам и по содержанию требований, кроме того, мы фиксировали формы (голодовка, забастовка, митинги, пикеты, петиции) протеста, сектора народного хозяйства и регионы различной протестной активности. Отметим, что классификация была разработана при активном содействии и неоценимой помощи нашего коллеги,

Александра Алексеевича Пожалова, директора по исследованиям в Институте социально-политических исследований.

С точки зрения содержания отчетливо выделяются следующие типы социального протеста:

- трудовой протест (выступление против задержек заработной платы и необоснованных увольнений, против дискриминационной по отношению к работникам деятельности работодателей, борьба за лучшие условия труда, соблюдение трудовых прав и гарантий работников);

- социальный протест (выражение недовольства государственной социальной политикой, выступления за сохранение социальных льгот и гарантий, за соблюдение социальных прав, протест против реорганизации, закрытия и неэффективности работы учреждений социального сектора);

- социально-экономический протест (выступление обманутых дольщиков, должников по валютной ипотеке, протесты против нарушения жилищных и имущественных прав, протесты по поводу завышенных тарифов и плохого управления предприятиями в секторе ЖКХ, протесты из-за плохого качества дорог, введения платных парковок, реорганизации общественного транспорта и т. п.);

- экологический и градозащитный протест (мероприятия активистов-экологов, выступления против строительства и работы экологически вредных предприятий, против уплотнительной и точечной застройки, уничтожения зеленых зон, памятников истории и культуры, против политики развития населенных пунктов, реализуемой региональной или муниципальной властью);

- политический и гражданский протест (оппозиционные выступления политических организаций, поддержка осужденных и обвиняемых политических и гражданских активистов, протест против различных законодательных инициатив, выступление против несправедливых или слабо обоснованных арестов и обвинений и т. п.).

Кроме того, в рамках протестного поля в современной России действуют более или менее устойчивые закономерности и тенденции, события в сфере социального протеста отражают основные проблемы социально-экономического развития и потребности социальных групп, динамику социально-экономической ситуации в стране.

Последние два года протестное поле в России находится под сильным влиянием текущего экономического кризиса, что обостряет восприятие гражданами различных непопулярных мер социальной политики, способствует концентрации активного социального протеста вокруг конкретных проблем и сбоев социального развития, вокруг различных проявлений экономического и социального кризиса.

В наибольшей степени влияние экономического кризиса испытывает на себе социально-трудовой протест. Хотя его напряженность, измеряемая количеством и длительностью протестных акций, в 2015 году неравномерно распределяясь по кварталам, в целом 2015 год демонстрировал тенденцию к росту интенсивности социально-трудового протеста. В целом эта тенденция воспроизвелась и в первой половине 2016 года. Этому способствует три фактора:

- нарастание социально-экономического кризиса;
- накопление опыта трудовых протестов;
- накопление профсоюзами опыта в решении трудовых конфликтов и споров.

Все акции трудового протеста в материальном производстве можно разделить на три группы: а) выступления против задержек и сокращения заработной платы. В материальном производстве конфликты, связанные с неплатежами заработных плат, составляют около 75% всех трудовых конфликтов, приводящих к акциям протеста. Такие конфликты, чаще других, заканчиваются победой наёмных работников, б) протесты против сокращения и

развала производства, протесты, связанные с процедурой банкротства предприятия. Такие акции протеста, как правило, адресованы региональной и федеральной власти и проводятся с поддержкой политических партий, чаще всего КПРФ; в) принципиальные выступления за лучшие условия труда. Они составляют наименьшую долю от всех акций социально-трудового протеста, но их количество постепенно растет, что связано, как правило, с деятельностью профсоюзов.

Хронические неплатежи провоцируют львиную долю протестных акций в таких секторах материального производства, как строительство и сельское хозяйство. Показательно, что трудовые протесты, спровоцированные задержкой и невыплатой заработной платы, организуются и работниками, занятыми на стройках регионального и федерального значения. Строительство социально значимых объектов поручается частным компаниям, которые систематически задерживают выплаты заработной платы работникам. Так, в марте в Москве проходила забастовка строителей московского метро, нанятых АО «Ингеоком». Бастовали занятые на строительстве метро иностранные рабочие, плохо знающие российское трудовое законодательство, трудящиеся в жутких условиях при нарушении множества трудовых норм, почти полгода не получающие и половину обещанной заработной платы. В этой забастовке организационную и информационную поддержку трудящимся последовательно и эффективно оказывал профсоюз трудящихся мигрантов. Бастующим рабочим удалось добиться поэтапной выплаты заработной платы.

В апреле была отмечена резонансная голодовка строителей домов для погорельцев в Хакасии, которая длилась последнюю неделю апреля. 30 апреля договоренности с работодателем о поэтапном выполнении требований рабочих были достигнуты, и протестующие объявили о прекращении голодовки.

Наиболее поразительным сюжетом этого ряда являются постоянные задержки заработной платы строителям космодрома «Восточный» в Амурской

области. В апреле 2015 года строители несколько раз объявляли голодовку, добиваясь выплаты долгов по заработной плате, и потребовалось вмешательство заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. О. Рогозина, курирующего космическую отрасль, для того, чтобы строителям начали выплачивать заработную плату. Однако недавно проблемы с оплатой труда строителей космодрома возникли снова, работники заявили о намерении начать забастовку из-за задержек выплаты заработной платы. К концу июня долг перед работниками был в основном погашен, руководство «Дальспецстроя» заверило, что остаток будет выплачен в ближайшее время.

В автомобильной промышленности, добывающей промышленности, нефтегазовом секторе также большую часть акций провоцируют задержки заработной платы, но для этих секторов актуальны также проблемы сокращения и банкротства производств. Для предприятий оборонно-промышленного комплекса именно проблемы, связанные с банкротством, чаще других причин провоцируют социально-трудовые протесты. В автомобильной промышленности и ОПК вследствие активности профсоюзов, в том числе Межрегионального профсоюза «Рабочая ассоциация» (МПРА, входит в профобъединение КТР), развивалась длительная борьба за лучшие условия труда, например, на ряде предприятий в Калужской и Самарской областях, в Ленинградской области на заводах «Форд Мотор Компани».

Развитие трудового протеста в современной России демонстрирует тенденцию, согласно которой размер и регулярность выплаты заработной платы – основная причина трудовых протестов в сфере материального производства, для нематериальных секторов большее значение имеют условия труда и принципы организации производства.

В секторе пассажирского транспорта, особенно в сфере частных перевозок, основными причинами социально-трудового протеста являются условия и организация труда. В сегменте муниципального транспорта трудовые

протесты провоцируются задержкой и невыплатой заработной платы, но чаще всего – сокращением и банкротством муниципальных предприятий. Наиболее устойчивая протестная активность, спровоцированная стремлением сохранить муниципальный транспорт, в том числе электрический, фиксируется в Волгограде и Симферополе.

В секторе грузовых перевозок в 4 квартале развивался протест водителей большегрузных автомобилей, выступивших против введения платы за проезд по федеральным трассам (в СМИ эти выступления получили название «протест дальнобойщиков против системы «Платон»). Это был самый интенсивный трудовой протест 2015 года. Он быстро политизируется, принимает организованную форму и остаётся актуальным и в текущем году.

Трудовой протест в сфере образования нельзя назвать особенно интенсивным, но проявляет он себя постоянно. Локальные акции в районных центрах и небольших поселениях были спровоцированы задержкой заработной платы учителям (например, в Забайкальском крае, Хакасии, Челябинской области), в областных центрах фиксировался в основном активистский протест против необоснованных увольнений и инициатив Министерства образования. Наибольшую активность в организации таких протестов проявляли Межрегиональный профсоюз работников образования «Учитель» и Межрегиональный профсоюз работников высшей школы «Университетская солидарность» (состоят в профсоюзном объединении КТР).

В здравоохранении трудовой протест был относительно интенсивным в 2013–2015 годах, что было связано с недофинансированием отрасли и организационной реформой, а в 2014–2015 годах протесты медиков в Москве были обусловлены разрушительной реформой столичного здравоохранения. В большинстве своём протестная активность в сфере здравоохранения обеспечивалась активностью профсоюза медицинских работников «Действие» (входит в профобъединение КТР).

Основные причины трудовых протестов в здравоохранении – организация и оплата труда медработников, нормирование деятельности медиков, постоянно меняющиеся и ужесточающиеся правила бюрократического контроля с поправкой на специфику отрасли актуальны и для трудового протеста в образовании. Сегодня налицо тенденция выражения недовольства принципами управления социальной сферой – образованием, здравоохранением, культурой и т. п. – чаще по конкретным поводам, чем на акциях общего характера, против реформ здравоохранения, за доступное образование и т. п.

Трудовой протест в социальных секторах, спровоцированный реорганизацией или закрытием школ, больниц или вузов, нередко трансформируется в выступления за социальные права и гарантии, вовлекая граждан, не занятых в данных сферах общественного производства. Нередко такие конкретизированные массовые протесты достигают своей цели. В качестве примера можно привести недавний резонансный протест против решения правительственной комиссии по развитию жилищного строительства о передачи селекционных полей Российского государственного аграрного университета – Московской сельскохозяйственной академии имени Тимирязева (РГАУ) под застройку¹. Протесты развивались ещё в марте, а на митинг 11 апреля пришло, по разным данным, от 2 500 до 3000 человек. Протест заставил власть пересмотреть решение: 14 апреля президент РФ Владимир Путин заявил, что академию оставят в покое.

В первом квартале 2016 года, как и в 2015 году в целом, наиболее интенсивным социальный протест был в Центральном и Северо-Западном федеральных округах. Можно отметить 9 регионов с наибольшей протестной активностью:

¹ В начале марта 2016 года правительственная комиссия по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков постановила изъять у академии 101,58 га, находящихся в районе станции метро «Петровско-Разумовская» на севере Москвы. Эти земли, на которых сейчас находятся сады и опытные поля, планировалось передать Фонду РЖС для застройки. Как сообщили в вузе, академии фактически выдвинули ультиматум. Либо руководство академии соглашается добровольно отдать под жилищную застройку 40% собственных земель и получает за это деньги на развитие, либо он лишается финансирования.

- Москва и Московская область – эколого-градозащитный протест, социально-бытовой протест, политический протест, трудовой протест;
- Санкт-Петербург и Ленинградская область – эколого-градозащитный протест, социально-бытовой протест, политический протест;
- Волгоградская область – трудовой, социальный и социально-бытовой протест, политический протест против региональной власти;
- Свердловская область – трудовой, социальный и социально-бытовой протест, политический протест против региональной власти;
- Краснодарский край – социально-бытовой, эколого-градозащитный, политический протест;
- Хакасия – трудовой протест в сфере материального производства, ЖКХ и образования;
- Республика Дагестан – протест по поводу землепользования, по поводу работу правоохранительных органов.

В целом сегодня воспроизводятся и развиваются те тенденции переоформления и реструктуризации социального протеста, которые сформировались к концу 2014 года:

1. Кризис способствует количественному росту локальных протестных акций, но не обуславливает консолидацию протеста.

2. Консолидация протеста может происходить в рамках региона или, скорее, муниципального образования, но почти не заметна в рамках сектора или макрорегиона, например, федерального округа. Это проявляется в росте числа своего рода объединенных митингов протеста: дальнобойщиков и дольщиков, различных социальных движений и участников «центрального» протеста сезона: в 3 квартале это были выступления за сохранения льгот различных групп, в 4 квартале – протеста дальнобойщиков. Между тем, межрегиональные объединения участников разрозненных протестов складываются трудно. Всероссийское движение дольщиков не состоялось, протест дальнобойщиков, демонстрирующий тенденцию к объединению в

начале, в ноябре 2015 года, к началу 2016 выглядит гораздо более разнородным. Трудовые протесты медиков и педагогов локализованы регионально, и появление новых очагов протеста, что является в основном заслугой профсоюзов, входящих в КТР, не ведёт к спонтанному расширению низового протеста.

3. Консолидация и интенсификация протеста может обеспечиваться усилиями профсоюзов, региональным или местным отделением политической партии (почти всегда это – КПРФ), даже отдельными представителями местной или региональной власти (примером могут быть протесты в городе Качканаре Свердловской области), но ни одна социально-политическая сила не может пока справиться с дефицитом низовой активности и солидарности.

4. Объективно обусловленное формирование общей основы протестных движений не приводит к их переходу на новый, более высокий уровень по организации, идеологии, массовости¹.

5. Состояние социальных секторов и содержания социальной политики государства превращается в основной фактор протестной активности граждан с одновременным опережающим ростом интенсивности трудового протеста в секторах не материального производства.

Можно конкретизировать тенденции по отдельным группам социального протеста:

1. В трудовом протесте:

- около 50% трудовых протестов обусловлено несвоевременной выплатой заработной платы;
- для предприятий машиностроения и оборонно-промышленного комплекса основной причиной протеста является сокращение производства, банкротство предприятий;

¹ Очевидно, что у родителей, возмущающихся закрытием школ или сокращением групп в детсадах, есть общие интересы с учителями и воспитателями, недовольными своей заработной платой и условиями труда. У пациентов, испытывающих на себе ухудшение качества медицины, есть общие интересы с врачами, страдающие от новых условий и труда и принципов его оплаты.

- трудовые конфликты, обусловленные тяжелым положением предприятия или сектора, становятся затяжными, требуют вмешательство региональной или федеральной власти, нередко обуславливают создание и активизацию профсоюза на проблемном предприятии;

- профсоюзы становятся всё более распространенным средством разрешения глубоких и затяжных трудовых конфликтов. Они появляются в секторах и предприятиях, где ранее не было профсоюзной культуры, например, в ресторанном секторе;

- в строительстве основной причиной протеста являются неплатежи – несвоевременная выплата заработной платы;

- неплатежи характерны и на стройках, имеющих социальное значение, субсидируемых государством, не своевременная выплата зарплаты на строительстве таких объектов обусловлена нехваткой денежных средств у подрядчиков строительства, трудовые протесты в этом случае бывают довольно результативными;

- трудовые конфликты в сферах образования, здравоохранения и культуры обусловлены в наибольшей степени недовольством работников условиями труда;

2. В сегменте протеста в защиту социальных прав:

- протест против ухудшения социально-экономического положения граждан организуется политическими активистами, а не опирается на низовую инициативу, хотя отражает общественные настроения;

- низовую инициативу в сегменте социального протеста провоцирует в основном потеря социальных льгот;

- в целом недовольство граждан качеством социального сектора обусловлено реформами социальной сферы, особенно – реорганизацией и оптимизацией учреждений социальной сферы;

- недовольство отдельными аспектами социальной политики не аккумулируется, целостного движения против реформ не складывается;

– трудовые протесты медиков и педагогов только в редких случаях встречают поддержку недовольных социальной политикой правительства граждан.

3. В социально-бытовом протесте:

– наиболее активен низовой протест обманутых дольщиков и должников по валютной ипотеке, но и тот, и другой исчерпал свой мобилизующий потенциал и является только прагматическим социальным инструментом решением частных индивидуальных проблем;

– существуют проблемы в правовом регулировании строительства и купли-продажи жилья, обуславливающие конфликтогенные ситуации, в которых собственники или приобретатели жилья оказываются в социально незащищенном положении;

– низовые конфликты по поводу ЖКХ, как правило, обусловлены резким ростом тарифов или серьезными сбоями в поставке света, тепла или воды;

– недовольство качеством работы и тарифами ЖКХ провоцирует спонтанные протесты, которые могут быть массовыми и даже агрессивными, но не ведет к созданию устойчивого социального движения;

– реакция региональной власти на протест граждан против повышения коммунальных или транспортных тарифов зависит от массовости и настойчивости протеста, но не в меньшей степени – от рейтинга регионального руководства в представлениях центра, от устойчивости позиции главы региональной администрации – чем устойчивость выше, тем больше вероятность, что протест граждан будет игнорирован;

4. В экологическом и градозащитном протесте:

– наибольшую интенсивность в этом сегменте имеет протест против уплотнительной застройки и уничтожения зеленых насаждений;

– градозащитный и экологический протест порождает довольно устойчивые движения, которые работают довольно долго и добиваются поставленных целей;

– градозащитные движения не преобразуются, как правило, в социальные движения более общего характера.

5. В сегменте политического и гражданского протеста:

- оппозиционный протест имеет узко активистский характер, не связанный с низовой подосновой;
- тенденция роста интенсивности, заметная последние полтора года во всех сегментах протестного поля, в наименьшей степени выражена в сегменте политического и гражданского протеста.

Можно заключить, что социальный протест является в современной России довольно эффективным инструментом решения локальных, частных проблем, но не превращается в механизм, обеспечивающий влияние граждан на процесс принятия социально значимых решений, не становится основой для формирования нового качества гражданского общества.

Список источников:

Общероссийские и региональные Интернет-ресурсы:

Общероссийские Интернет-ресурсы:

1. Новые известия: newizv.ru.
2. РБК: <http://www.rbc.ru>.
3. Газета. ru: <http://www.gazeta.ru>.
4. Информационный портал Лента.ру: <http://lenta.ru>.
5. Вести: <http://www.vesti.ru>.
6. Информационное агентство Росбалт: <http://www.rosbalt.ru>.
7. Свободная пресса: <http://svpressa.ru>.
8. Федеральное информационное агентство Regnum: <http://www.regnum.ru>.
9. Известия: izvestia.ru.
10. Российская газета: <http://www.rg.ru>.
11. Ведомости: <http://www.vedomosti.ru>.
12. Новая газета: <http://www.novayagazeta.ru>.
13. РБК. Ежедневная деловая газета: <http://rbcdaily.ru>.
14. newsru.com: <http://www.newsru.com>.

Фокусированные общероссийские ресурсы:

1. Интернет-журнал Рабкор: <http://rabkor.ru>.
2. Эхо Москвы: <http://www.echo.msk.ru>.
3. Институт коллективное действие. Ресурс для активистов: <http://www.ikd.ru>.
4. Информационный портал Каспаров: kasparov.ru.
5. Информационный сайт «Медуза»: <https://meduza.io>.
6. Информационный ресурс «Марш несогласных»: <http://www.namarsh.ru>.
7. Информационное агентство regions.ru. Новости Федерации.
8. Коммунисты столицы: <http://com-stol.ru>.

Региональные Интернет-ресурсы:

1. Портал городских новостей «Вечерняя Москва»: <http://www.vm.ru>.
2. Интернет-газета «Московские новости»: <http://www.mn.ru>.
3. Ридус. Агентство гражданской журналистики. <http://www.ridus.ru>.
4. Экспертный информационный канал УралПолит.ru: <http://uralpolit.ru>.
5. Российское информационное агентство ura.ru.
6. Интернет-газета znak.com: <http://www.znak.com>.
7. Новостной портал актуально.ru: aktualno.ru.
8. Информационное агентство Взгляд-инфо: <http://www.vzsar.ru>.
9. ЗакС.ру. Политическая жизнь Северо-Запада: <http://www.zaks.ru>.
10. Балтийское информационное агентство: <http://www.baltinfo.ru>.
11. Петербургская Интернет-газета фонтанка.ru: fontanka.ru.
12. Пермь. НеСекретно: <http://www.nesekretno.ru>.
13. Первоисточник. Информационно-новостной портал: <http://1istochnik.ru>.
14. Главные новости Сибири «Тайга.Инфо»: <http://tayga.info>.
15. Бабр.ру. Сибирский регион: <http://www.babr.ru>.
16. Кавказский Узел: <http://www.kavkaz-uzel.ru>.
17. Живой журнал Олега Шеина: <http://oleg-shein.livejournal.com>.
18. SakhaNews. Информационно-аналитический портал: <http://www.1sn.ru>.
19. Информационное агентство «День»: <http://www.dayudm.ru>.
20. Информационное агентство «PrimaMedia.ru»: <http://primamedia.ru>.
21. ИА «Карел inform»: <http://karelinform.ru>.

Сайты профсоюзных объединений:

1. Федерация Независимых Профсоюзов России – официальный сайт: fnpr.ru.
2. Центральная профсоюзная газета «Солидарность»: <http://www.solidarnost.org>.
3. Конфедерация Труда России – официальный сайт: <http://www.ktr.ru>.
4. Профсоюзы сегодня: <http://www.unionstoday.ru>.
5. Объединение профсоюзов России СОЦПРОФ – официальный сайт: <http://www.sotsprof.org>.

Сайты профсоюзных организаций:

1. rosugleprof.ru. Российский независимый профсоюз работников угольной промышленности.
2. <http://profsouzstv.ru/> Сайт Профсоюз-TV.
3. <https://novoprof.org> Новые профсоюзы.
4. <http://www.profsouz-solidarnost.ru/> Межрегиональный профсоюз Солидарность.
5. <http://www.rplbg.com/> Межрегиональный профсоюз железнодорожников.
6. <http://www.rpdsrb.ru/> Российский профсоюз докеров.
7. <http://www.sur.ru/> Российский профессиональный союз моряков.
8. <http://www.fpadrus.ru/> Федеральный профсоюз авиационных диспетчеров России.
9. <http://shpls.org/> Шереметьевский профсоюз летного состава.
10. <http://unisolidarity.ru/> Межрегиональный профсоюз работников высшей школы.
11. <http://pedagog-prof.org> Межрегиональный профсоюз работников образования.

ПРАКТИКА МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ И ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЯ

Янкуловски З.

PRACTICING MUNICIPAL DEMOCRACY AND CIVIC PARTICIPATION IN REPUBLIC OF MACEDONIA

Jankulovski Z.

Аннотация: В статье представлен анализ состояния муниципальной демократии и гражданского участия в Республике Македония и городе Велес.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная демократия, гражданское участие, информационная открытость, Македония, Велес.

Abstract: This article presents an analysis of municipal democracy and civil participation in the Republic of Macedonia and Veles.

Keywords: local government, municipal democracy, citizen participation, information transparency, Macedonia, Veles.

Местное самоуправление является наиболее близкой к гражданам формой власти, посредством которой они реализуют свои права и обязанности.

Участие граждан имеет большое значение для развития демократии в любой стране. Расширение уровня участия граждан в общественной жизни, особенно в процессе принятия решений, приводит к большему равенству граждан и придаёт большую легитимность решению местных властей. Участие граждан в разработке, принятии и реализации решений создает активное гражданское общество ответственных и участвующих граждан.

Основной принцип местного самоуправления заключается в том, что граждане имеют право участвовать в управлении на местном уровне. Это право граждан, а также фундаментальный неотчуждаемый принцип демократического порядка. Таким образом, проведение местных выборов не означает, что граждане передают своим представителям в полной мере свое суверенное право по управлению местным сообществом, поскольку представительная демократия подразумевает участие населения.

Существует несколько способов гражданского участия на местном уровне: традиционные методы прямого участия граждан (референдум,

гражданские инициативы, общественные встречи и собрания) и инновационные методы (общественные комиссии, фокус-группы и электронные дискуссии). Данные виды участия являются всеобъемлющими, охватывая все группы населения, независимо от пола, расы, религии, политических или иных убеждений.

Общей целью гражданского участия является установление системы надлежащего управления посредством открытости, подотчетности, прозрачности, справедливости и реализации потребностей граждан. Это достигается посредством соблюдения принципов надлежащего управления, таких как: участие, верховенство закона, прозрачность, отзывчивость, консенсус, равенство, открытость, эффективность, результативность и подотчетность.

Основная цель данного исследования заключается в анализе текущей роли гражданского участия на местном уровне в Республике Македония. Для этого предлагается следующая структура:

- изучение текущего законодательства;
- рассмотрение лучших примеров практики гражданского участия;
- предложения по улучшению ситуации.

Основой фундаментальных аспектов местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления. Республика Македония ратифицировала Хартию 6 июня 1997 года. Документ вступил в силу с 1 октября 1997 г. В соответствии с Конституцией Македонии (статья 118): «Международные договоры, ратифицированные в соответствии с Конституцией, являются частью внутреннего правопорядка и не могут быть изменены законом».

Общие положения о гражданском участии в Законе о местном самоуправлении предписывают: информирование общественности; непосредственное участие граждан в процессе принятия решений в

муниципальных образованиях; прозрачность работы представительного органа муниципального образования, Комитета по межнациональным отношениям, Совета потребителей. Накоплено множество положительных примеров гражданского участия в реализации местной политики. Очень важную роль играют некоммерческие организации (НКО).

Конституция является основным законом Республики Македония. Согласно ей, граждане Республики Македонии осуществляют свои полномочия через демократически избранных представителей, путем референдума и других форм прямого волеизъявления. Кроме того, каждый гражданин имеет право подавать петиции в государственные структуры и получать государственные услуги. В органах местного самоуправления, граждане, непосредственно и через представителей, участвуют в принятии решений по вопросам местного значения.

Вопросы муниципальной демократии и гражданского участия конкретизируются в Законе о местном самоуправлении. При его детальном рассмотрении, мы можем отметить, что:

- муниципальные органы, комитеты Совета, а также другие определяемые муниципалитетом органы, обязаны информировать граждан о своей работе, планах и программах, а также открывать доступ к основной информации об услугах, которые они предоставляют своим гражданам (их перечень определяется уставом муниципального образования);

- граждане должны непосредственно участвовать в процессе принятия решений по вопросам местного значения, посредством гражданских инициатив, собраний и референдумов, порядок которых определяется законом. Затраты на их проведение покрываются за счет муниципального бюджета;

- непосредственное участие граждан в процессе принятия решений в муниципальных образованиях может также осуществляться посредством гражданских инициатив, сходов граждан, партий, обращений и предложений,

общественных слушаний, опросов и предложений, прозрачности в работе представительного органа, Комитета по межнациональным отношениям, Совета потребителей.

Гражданская инициатива

Граждане имеют право предложить Совету принимать определенные действия или решения по конкретному вопросу в пределах своих полномочий (кроме кадровых и финансовых вопросов). В случае если инициатива будет поддержана не менее, чем 10% избирателей данного микрорайона, муниципальный совет обязан обсудить её в течение 90 дней после получения и проинформировать граждан о своем решении.

Сход граждан

Сход граждан может быть созван на территории всего муниципалитета или на определённой территории. Он может быть созван мэром муниципалитета по собственной инициативе, по просьбе Совета или по требованию не менее 10% избирателей в муниципальном образовании. Муниципальные органы обязаны в течение 90 дней рассмотреть запрос, сделанный на сходе и принять его во внимание при реализации решений, а впоследствии информировать граждан о своих решениях.

Референдум

Посредством референдума граждане могут принять решение по вопросам местного значения. Муниципальный совет обязан выдать уведомление о проведении референдума по требованию не менее 20% избирателей, либо по своей собственной инициативе. Решения, принятые на референдуме, являются обязательными для совета.

Обращения и предложения

Каждый гражданин имеет право, индивидуально или совместно с другими, подавать жалобы и предложения по работе органов муниципального управления. Мэрия обязана предоставить подробный ответ на апелляцию не

позднее чем через 60 дней после получения жалобы, либо внести собственные предложения, если вопрос не относится к компетенции муниципальных органов.

Общественные слушания, опросы

В процессе подготовки нормативно-правовых актов муниципального образования могут быть заранее организованы общественные слушания или опросы граждан.

Открытость работы Совета

Прозрачность в работе Совета является очень важным условием для муниципальной демократии и гражданского участия. Она может быть реализована посредством проведения открытых и публичных заседаний муниципального совета. Особенно важным является присутствие публики, в том числе при обсуждении городского бюджета, годового отчёта или планов городского развития.

Комитет по межнациональным отношениям

Комитет по межнациональным отношениям должен быть создан в муниципалитетах со смешанным национальным составом, где, согласно переписи населения, более 20% от общего числа жителей муниципалитета являются членами определенного национального сообщества. В компетенцию Комитета входят обязательства по рассмотрению вопросов, которые относятся к взаимоотношениям между национальностями, представленными в муниципалитете. Муниципальный совет обязан рассмотреть мнения и предложения, поступившие от Комитета.

Совет потребителей

Муниципальный совет может создать совет по защите прав потребителей для рассмотрения вопросов и определения предложений относительно качества услуг учреждений муниципального образования.

В Закон о государственных служащих, заложен ряд принципов:

– принцип профессионального поведения – служащие должны выполнять свои общественные обязанности профессионально, эффективно, своевременно и добросовестно;

– принцип ответственности – служащие несут ответственность за качественное, быстрое и эффективное осуществление обязанностей, представляющих общественный интерес;

– принцип этического поведения служащих – служащие осуществляют свою деятельность в соответствии с правилами профессиональной этики, представляющими общественный интерес.

Закон об использовании данных государственного сектора и Закон о свободном доступе к публичной информации регулируют ответственность органов и учреждений государственного сектора по обеспечению доступа граждан к информации, регулярное обновление данных.

Закон о предотвращении коррупции, определяет:

– принцип равенства – каждый человек имеет право на равный доступ к государственной и муниципальной службе;

– принцип гласности – осуществление власти и деятельность органа государственной власти являются объектами общественного контроля и общественного интереса.

Эффективное управление, муниципальная демократия и гражданское участие связаны следующими принципами:

– участия заинтересованных сторон в процессе принятия решений;

– ориентации на консенсус;

– прозрачности, то есть открытости использования муниципальных ресурсов при принятии решений;

– верховенства закона – относится к нормативно-правовой базе;

– подотчетности и ответственности. Ответственность – это обязанность муниципального руководства объяснять мотивы принимаемых решений перед

публикой, эффективно реагировать на потребности и приоритеты местных общин;

- эффективности;
- справедливости и инклюзивности.

Муниципальная демократия напрямую связана с прозрачностью в управлении финансами. Она может быть достигнута с использованием нескольких различных инструментов:

- годовые отчеты. Для муниципалитета имеет важное значение практика публикации ежегодного отчета о работе органа местного самоуправления;

- открытые заседания муниципального совета. Заседания Муниципального совета должны быть открыты для общественности. Заинтересованные лица или группы граждан имеют право присутствовать и наблюдать за работой Совета или наблюдать за ней по радио или телевидению в прямом эфире;

- приёмные дни. Это важный инструмент для обсуждения вопросов, стоящих на повестке дня Совета. Общественность должна быть проинформирована о графике дней открытых дверей Совета;

- веб-сайт мэрии. Большинство муниципалитетов имеют веб-порталы с обновляемой ежедневно информацией. Рекомендуется, чтобы веб-порталы имели надлежащий дизайн и были дружелюбны к пользователю;

- информирование через СМИ;

- пресс-конференции. Пресс-конференции наиболее часто используются в качестве формы прямого общения с представителями средств массовой информации;

- выпуск информационных бюллетеней (ежемесячных, ежеквартальных).

*Партисипаторный бюджет как пример гражданского участия
на муниципальном уровне*

Есть несколько определений партисипаторных бюджетов (ПБ). Они различаются в зависимости от контекста и условий, при которых

осуществляется этот процесс. Так или иначе, партисипаторный бюджет – процесс определения приоритетов и совместного принятия решений, с помощью которого представители местных общин и местных органов власти принимают решение о выделении финансовых ресурсов. Партисипаторный бюджет является инструментом прямой демократии. С помощью этого инструмента, граждане получают возможность дискутировать и влиять на распределение муниципальных ресурсов, что обеспечивает надлежащий уровень прозрачности управления и подотчетности.

Несмотря на это, этапы разработки партисипаторных бюджетов связаны с процессом традиционного бюджетного цикла. Выделяют 4 стадии его формирования:

- подготовительный этап;
- разработка бюджета и принятие;
- выполнение;
- мониторинг и оценка бюджета.

Подготовительный этап

Он охватывает стадии проектирования бюджета, распространения информации, предварительного обсуждения, дискуссий о приоритетах с гражданами и местными сообществами, оценку доходов, критерии распределения и построения схемы участия.

Разработка бюджета и его принятие

Данный этап относится к определению приоритетов, в ходе которого граждане прямо или косвенно через своих представителей принимают решения. На этом этапе проходят дебаты, разрабатываются и вносятся предложения. Проектирование осуществляется муниципалитетом. Основные виды деятельности, относящиеся к этой стадии реализуются посредством:

- определения приоритетов;
- определения схемы составления бюджета;
- разработки механизмов принятия решений.

Исполнение бюджета

Этап реализации бюджета. На этом этапе администрация муниципального образования совместно с участниками бюджета подготавливает техническую документацию и бюджетный план. Представители сообщества следят за процессом реализации проекта. На этом этапе начинается подготовка нового цикла разработки бюджета.

Контроль и оценка

На данном этапе местные органы власти представляют периодические отчеты гражданам о статусе реализации проекта и возможных проблемах.

Необходимые условия для формирования партисипаторного бюджета:

- муниципалитеты имеют функционирующие формы местного самоуправления, посредством которого организуются жители для рассмотрения бюджета;
- финансовая поддержка для проведения заседаний;
- общественные дебаты и переговоры в отношении местных финансов разрабатываются между гражданами и местными органами власти;
- избрание представителей общин, которые будут иметь мандат для голосования и принятия решений о финансировании приоритетных проектов;
- определение процента частных инвестиций в бюджете;
- создание механизма мониторинга и оценки эффективности.

Текущее состояние местного самоуправления в Республике Македония

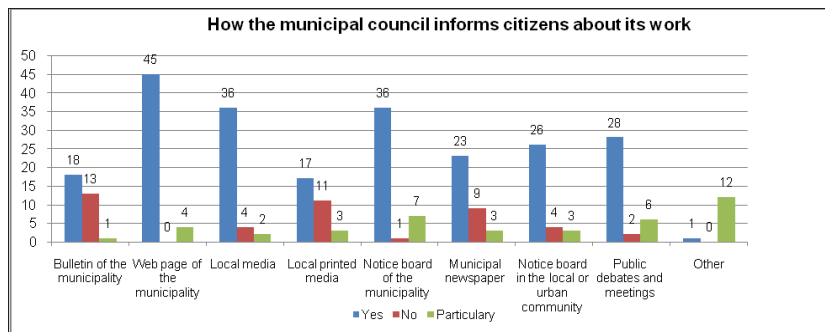
В муниципальных образованиях Республики Македония наблюдается некоторый уровень муниципальной демократии и гражданского участия. Успех децентрализации местной политики во многом зависит от участия граждан в решениях муниципальных советов, которые касаются каждого из них.

Действующее законодательство обязывает советы информировать граждан о своей деятельности. Согласно информации, представленной в аналитическом отчете о состоянии развития и перспективах местного самоуправления в 2011–2014 гг. (ПРООН, ноябрь 2013), муниципалитеты

осуществляли информирование граждан о работе муниципального совета посредством инструментов, приведённых на графике ниже:

График 1.

Как муниципальный совет информирует граждан о своей работе



Источник: аналитический отчет о состоянии развития и перспективах местного самоуправления в 2011–2014 гг. (ПРООН, ноябрь 2013).

Наиболее часто используемыми средствами информирования общественности являются веб-сайты муниципалитета, местные СМИ и муниципальные бюллетени. С другой стороны, у 8 из 81 муниципальных образований в Республике Македонии интернет-сайт не обновляется.

Анализ прозрачности и открытости информации муниципальных сайтов выявил следующие показатели:

- 59% муниципалитетов публикуют бюджет на текущий год, в то время как остальные не делают этого. Наблюдается также большая разница по этому показателю между городами с партисипаторными бюджетами (70,45%) и сельскими поселениями (45,95%);

- годовой отчет исполнения муниципального бюджета публикуется в 46,91% муниципальных образований, из них в городах (59,09%) и сельских поселениях (32,43%);

– сайты лишь 22 муниципальных образований (27,16%) публикуют повестку дня сессии муниципального совета. Тем самым, работа Совета в большинстве муниципальных образований не является прозрачной;

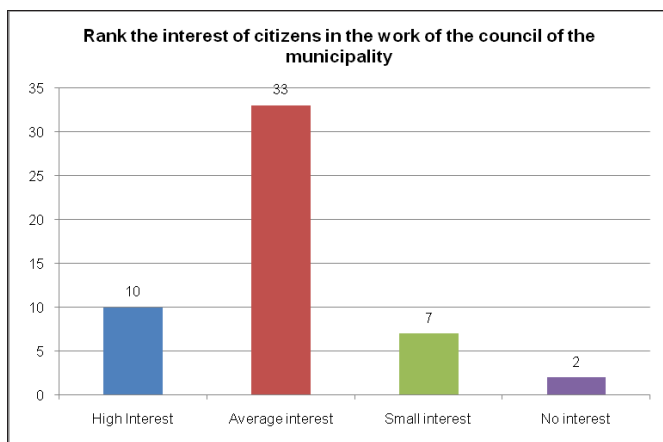
– 75% муниципалитетов на своих сайтах не публикуют информацию, касающихся работников городской администрации;

– календарь событий работает только на сайтах 8,64% муниципалитетов, а 90,12% не обладают такой функцией.

Согласно ответам опрошенных, граждане заинтересованы в изучении различных аспектов деятельности муниципальных администраций. Примерно в 25% обследованных муниципалитетов граждане демонстрируют высокий уровень заинтересованности, около 60% – средний уровень (график 2).

График 2.

Заинтересованность граждан в работе совета муниципалитета



Источник: аналитический отчет о состоянии развития и перспективах местного самоуправления в 2011–2014 гг. (ПРООН, ноябрь 2013).

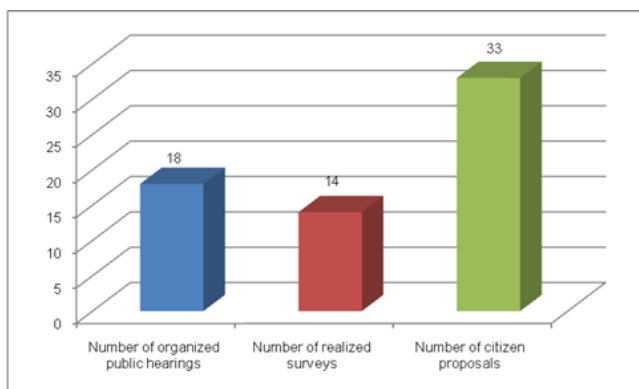
Большинство муниципальных советов (27) считают, что их муниципалитеты не разработали институциональные механизмы для поощрения широкого участия общественности в процессах принятия решений

на местном уровне. Институциональные механизмы различаются в разных муниципалитетах, но в большинстве случаев используются опросы общественного мнения, анкетирование и публичные дискуссии, которые дают гражданам возможность высказать свою точку зрения по некоторым вопросам.

19 муниципалитетов отмечают низкий интерес граждан к принятию решений. В 38% обследованных муниципальных образований участие граждан в принятии решений осуществляется посредством подачи гражданских инициатив в муниципальный совет. Наиболее часто инициативы относятся к изменению и дополнению планов городского развития. В период с момента появления права на референдум только 3 муниципалитета объявили о его проведении.

График 3.

Формы участия граждан в процессе подготовки муниципальных нормативных актов.



Источник: аналитический отчет о состоянии развития и перспективах местного самоуправления в 2011—2014 гг. (ПРООН, ноябрь 2013).

Опыт Велеса

Город Велес расположен в центре Республики Македония. Он насчитывает около 55.000 жителей. Муниципальный совет города насчитывает

23 депутата. Велес представляет собой модель эффективного управления с высоким уровнем муниципальной демократии и гражданского участия.

Информация о городе и деятельности муниципальной администрации является доступной для всех. Наиболее используемыми инструментами информирования являются:

- муниципальный веб-сайт (www.veles.gov.mk);
- местное телевидение и радио;
- пресс-конференции;
- онлайн-трансляции заседаний муниципального совета;
- страница в Facebook;
- отчеты в конце года;
- дни «открытых дверей»;
- контакты со специалистом по связям с общественностью.

В Велесе практикуются все модели гражданского участия в соответствии с законодательством и внутренними документами. В частности: гражданская инициатива, сход граждан, референдум, обращения и предложения, общественные слушания, опросы населения, участие в работе Совета, Комитета по межнациональным отношениям.

Заседание муниципального совета являются открытыми. Гражданин может следить за работой муниципального совета, а также присутствовать на заседаниях по предварительному согласованию. Другим положительным примером открытости является наличие центров предоставления муниципальных услуг в сельской местности, где гражданин может подавать заявки и получать необходимые документы.

Помимо этого, муниципальная администрация передаёт ряд полномочий социально-ориентированным некоммерческим организациям. Это позволяет обеспечить необходимый уровень качества предоставляемых услуг, а также вовлечь гражданский сектор в решение муниципальных вопросов.

Муниципалитет Велеса хорошо известен своей открытостью и уровнем гражданского участия. Это первый муниципалитет в Республике Македония, который ввёл практику принятия муниципального бюджета в два этапа с участием всех заинтересованных сторон. Муниципалитет организует общественные слушания, приглашает на них все заинтересованные стороны и целевые группы.

Выводы и рекомендации

Муниципальная демократия и гражданское участие – это динамичные процессы, постоянно нуждающиеся в совершенствовании и расширении. Демократии всегда бывает недостаточно. Процесс гражданского участия на местном уровне должен строиться на взаимопонимании, уважении и вовлеченности. В заключении данной статьи уместно было бы сделать ряд выводов и рекомендаций.

Выводы:

- в целом, правовая база муниципального управления в Македонии сформирована хорошо;
- созданы возможности для гражданского участия и интеграции на местном уровне;
- отмечаются позитивные практики муниципальной демократии и гражданского участия;
- наблюдается недостаток в использовании некоторых инструментов информационной открытости, в частности, слабо используется размещение информации на муниципальных интернет-сайтах;
- граждане не выражают активной заинтересованности в работе муниципальной администрации;
- информация о муниципальном бюджете, годовые отчеты и итоги аудита зачастую предоставляются на муниципальном интернет-сайте не в самом удобном для пользователя виде, либо вовсе не размещаются в открытом доступе.

Рекомендации:

- необходимо обмениваться опытом не только в области законодательства, но и в части успешных местных практик;
- необходимо постоянное обновление и улучшение качества размещаемой информации на муниципальных интернет-сайтах;
- необходимо внедрить удобные инструменты для прозрачного обсуждения насущных проблем в муниципальные интернет-сайты;
- было бы интересно создать инструменты мотивации для муниципальных руководителей для расширения уровня муниципальной демократии;
- важно своевременно публиковать данные о муниципальном бюджете, ежегодные отчёты на текущий год на сайте в удобной и понятной для пользователей форме;
- важно вовлекать граждан в более активное участие в муниципальной жизни;
- важно модернизировать муниципальные сайты для простоты и удобства их использования, адаптировать их для использования людьми с ограниченными возможностями;
- необходимо создать механизмы для онлайн-наблюдения за сессиями муниципального совета в муниципалитетах, в которых это отсутствует.

Список источников:

1. Европейская хартия местного самоуправления.
2. Конституция Республики Македония.
3. Закон о местном самоуправлении правительства.
4. Закон о государственных служащих.
5. Закон об использовании данных государственного сектора.
6. Закон о свободном доступе к публичной информации.
7. Закон о предотвращении коррупции.
8. Этический кодекс выборных представителей.
9. Муниципальные веб-сайты (www.veles.gov.mk; www.skopje.gov.mk, www.bitola.gov.mk, www.prilep.gov.mk, www.gevgelija.gov.mk, www.ohrid.gov.mk и т.д.).
10. Аналитический отчет о состоянии развития и перспективах местного самоуправления в 2011–2014 гг. (ПРООН, ноябрь 2013).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Босова Е. Н., кандидат юридических наук, Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Жилин В. В., доктор экономических наук, доктор сельскохозяйственных наук, Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Жилина Е. В., кандидат экономических наук, Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова

Севастьянов С. А., кандидат исторических наук, Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Сидор М., доктор философии, Университет им. Марии Кюри-Склодовской (Польша)

Василь Ю., доктор философии, Университет им. Марии Кюри-Склодовской (Польша)

Куц-Чайковска К., доктор философии, Университет им. Марии Кюри-Склодовской (Польша)

Шаяхметов А. М., Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Дегтярева В. С., Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Аманжулова Р. С., Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Евдокимов Н. А., кандидат политических наук, Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Даутова А.Р., кандидат политических наук, Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Хозикова Н. В., Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Хабибрахманова Э. Х., кандидат социологических наук, Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Рысаев И. Ш., кандидат философских наук, Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Солодкая М. С., доктор философских наук, Оренбургский институт (филиал) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Халиков М. И., кандидат философских наук, Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Филиппова Н. М., кандидат педагогических наук, Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Ахметьянова Р. А., кандидат социологических наук, Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Безвиконная Е. В., доктор политических наук, Омский государственный педагогический университет

Голубева Т. Г., доктор политических наук, Северо-Кавказский федеральный университет

Дорожкин Ю. Н., доктор философских наук, Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Газизова Л. И., кандидат политических наук, Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Мельников А. Г., Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Рысаева Э. И., Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Трофимова И. Н., доктор политических наук, Институт социологии РАН

Арабаджийски Н., доктор экономических наук, Новый болгарский университет (Республика Болгария)

Кагарлицкий Б. Ю., кандидат политических наук, Институт глобализации и социальных движений

Очкина А. В., кандидат философских наук, Пензенский государственный университет

Янкуловски З., магистр естественных наук, Ассоциация финансовых служащих органов местного самоуправления и общественных предприятий (Республика Македония)

Научное издание

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ:
ПРОБЛЕМА СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ
В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

*Сборник материалов
Международной научно-практической конференции*

21–22 июня 2016 года

Верстка: *Галлямова Л.Р.*
Корректор: *Гайфуллина Ф.Ф.*

Подписано в печать. Формат 60х84/16.
Усл. печ. л. 17,79. Тираж 100 экз. Заказ № 161393.

Отпечатано в КП РБ Издательство «Мир печати»
450076, г. Уфа, ул. Аксакова, 45. Тел. 251-72-95

