

5. *Luhmann N. Risk: A Sociological Theory. N.Y.: Walter de Gruyter, Inc., 1993.*
6. *Бауман З. Индивидуализированное общество / Пер. с англ.; под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Логос, 2002.*
7. *Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / Пер. с нем. М.: Прогресс-Традиция, 2000.*
8. *Beck U. Risk Society. Toward a New Modernity. L.: SAGE, 1992.*
9. *Данилов-Данильян В.И. Экологические проблемы: что происходит, кто виноват и что делать? М., Издательство МНЕПУ, 1997.*
10. *Sassen S. Spatialities and Temporalities of the Global: Elements for a Theorization // Public Culture. 2000. № 12 (1).*
11. *McMichael Ph. Globalization: Myths and Realities // Rural Sociology. 1996. № 61 (1).*
12. *Керимова Т.В. Человек риска: Социально-философские проблемы. М., 2008.*

УДК 352

**Артюхин О.А.,
Ляхов В.П.**

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕАЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЙ ПЕРЕХОДА К ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ОТНОШЕНИЯМ

ВСтатья посвящена анализу проблем, сопровождающих институционализацию местного самоуправления в России на современном этапе в условиях политической модернизации и перехода к демократическому режиму. Нерешенность проблем в области местного самоуправления не позволяет ему институционализироваться и интегрироваться в систему организации общества как эффективному элементу гражданского общества, чем обусловлена высокая актуальность данной статьи.

The article analyzes the problems that accompany the institutionalization of local self-government in Russia at the present stage in the context of political modernization and the transition to a democratic regime. The unresolved issues in the field of local self-government doesn't allow it to institutionalize and integrate into society organizations as an effective element of civil society than the reason for the high relevance of this article.

Ключевые слова: местное самоуправление, политическая модернизация, демократические отношения, российское общество.

Keywords: local self-government, political modernization, democratic relations, the Russian society.

С разрушением СССР и упразднением Советов как органов местного самоуправления Россия перешла на новый этап политического строительства и трансформации института местного самоуправления. В постсоветском обществе, в рамках нового политического процесса и строительства демократических отношений появились новые слова – муниципалитеты, муниципальное образование, муниципальный район, а сама муниципальная система согласно Конституции была выделена в отдельную управленческую структуру, которая на формальном уровне была наделена независимостью от государственных органов власти, а фактически оказалась не способной функционировать самостоятельно и независимо.

С 1991 г. обозначился новый этап в развитии России – демократический, в котором основ-

ные права и свободы граждан гарантируются Конституцией РФ, а одним из основных звеньев системы государственного управления призваны быть органы местного самоуправления, но при всей формальной ясности и, казалось бы, правильности на практике оказалось все далеко не так ясно, понятно и осуществимо.

Исследователи также отмечают противоречивость развития местного самоуправления в России, когда при наличии нормативно-правовой базы, легитимирующей местное самоуправление, существует множество проблем в области реального воплощения заявленных ориентиров развития местного самоуправления.

Формирование местного самоуправления в России в постсоветских условиях – достаточно сложный и мало изученный процесс [1, с. 66],

который изначально столкнулся с рядом трудностей, порожденных очередной резкой сменой общественно-политического порядка и, соответственно, социокультурной травмой, а также неготовностью общества к демократическим преобразованиям.

Сегодня задача формирования и эффективного функционирования местного самоуправления в России по-прежнему не решена, и это обнаруживает ряд проблем, накопившихся в данном секторе управления, и для удобства анализа сгруппированных нами в следующие группы: специфика восприятия органов местного самоуправления россиянами как органов государственной власти низового уровня; рост социально управленческого отчуждения в местном самоуправлении; снижение активности населения как субъектов управленческой деятельности в системе местного самоуправления; проблема кадрового обеспечения органов муниципального управления, подготовки, переподготовки и повышения квалификации, рационального использования потенциала муниципальных служащих и в целом их профессионального становления и продвижения; несовершенство правовой базы функционирования МСУ и механизмов ее реализации на практике; дефицит финансовых и экономических ресурсов МСУ, дотационность подавляющего большинства муниципалитетов, экономическая беспомощность поселений; имитационный характер функционирования системы местного самоуправления, как и государственного управления в целом.

Обратимся к важной проблеме, сопровождающей процесс формирования и функционирования органов местного самоуправления, причем сопровождающей негативными проявлениями, не дающими позитивно развиваться этой управленческой структуре — отсутствию адекватного демократическим преобразованиям и отношениям восприятия населением органов местного самоуправления в их природном понимании — как формы самоорганизации граждан, элемента гражданского общества, целью которого выступает непосредственное участие населения в разработке и принятии управленческих решений в области вопросов местного значения.

Причина такой ситуации кроется в исторических условиях формирования и функционирования местного самоуправления в России, а именно в том, что органы местного

самоуправления всегда были органами местной власти, а власть всегда ассоциировалась с государством. Властная сущность местного самоуправления в России не сочетается с самой идеей местного самоуправления, его сущности, а потому сама идеология местного самоуправления как местной власти выступает в искаженном виде, что не может не сказываться на современном и перспективном развитии этого института.

Примечательно, что такое отношение к органам местного самоуправления характерно не только для населения России, не только для местного сообщества, но и для тех, кто непосредственно осуществляет деятельность в системе местного самоуправления, т.е. муниципалов, и в значительной мере представителям региональной государственной власти. Эта позиция подтверждается социологическими данными, которые были получены в ходе опроса, проведенного Северо-Кавказской академией государственной службы среди жителей Ростовской области в 2010 г.: 45,11 % опрошенных на вопрос: «На Ваш взгляд, что понимается под местным самоуправлением?» ответили: «Официальная государственная власть на низовом местном уровне», 21, 4% — «система органов, подчиняющихся должностным лицам местного самоуправления и только 21,70 % - «форма самоорганизации граждан» [2, с. 8].

В то же время вызывает тревогу факт, что в отношении восприятия россиянами, в том числе на разных уровнях власти, органов местного самоуправления за прошедшие с момента начала демократических преобразований годы, не фиксируется какой-либо положительной динамики, и на современном этапе отсутствует четкое понимание сущности местного самоуправления, последнее традиционно, отождествляется с властью на местах [3].

Отсутствие адекватного и единого со стороны российских граждан понимания того, что есть местное самоуправление, становится источником его неэффективной институционализации в современных условиях, поскольку такое искаженное понимание сущности местного самоуправления (хотя и соответствующее российской реальности) выступает основой воспроизводства местного самоуправления именно в таком виде, как местная власть. Восприятие местного самоуправления как местной власти, низового уровня государ-

ственной власти не стимулирует гражданской активности и участия в этой жизненно важной для демократического развития общества управленческой структуре.

Таким образом, мы подошли к анализу второй крупной проблемы в системе организации местного самоуправления в России, которая может быть обозначена, как социально управленческое отчуждение в местном самоуправлении или снижение активности населения как субъекта управленческой деятельности в системе местного самоуправления.

Эта проблема также актуализирована, например, в работе А.А. Володина, который в рамках рассмотрения проблем субъектов МСУ в качестве акторов политического процесса выделил такие, как [4]: недовольство федеральных и региональных политических элит тем, что нарастающая пассионарность гражданского общества на «загружается» на муниципальном уровне, и за последние годы существенно выросло число участников конвенциональных и радикальных акций протестов; специфика восприятия гражданскими активистами МСУ, которые не видят в нем влиятельного политического инструмента.

Российские исследователи в числе причин низкой гражданской активности населения как субъекта управленческой деятельности в МСУ выделяют низкую правовую и управленческую культуру, пассивно-изживенческую психологию населения, недостаточное использование современных управленческих технологий в муниципальном управлении [5, с. 68]. К этому необходимо добавить низкую эффективность функционирования самой системы местного самоуправления, которая во многом, как и система государственного управления в целом, реализует так называемые имитационные практики, представляющие собой «систему действий, в ходе которых реальные значения и смыслы замещаются и подменяются формальным воспроизведением операций и процедур, сопровождаемым их демонстрацией, декларацией и декорацией» [6, с. 26].

В таких условиях и появляется феномен управленческого отчуждения в местном самоуправлении, что способствует снижению социальной и политической эффективности МСУ, а также формирует риски в системе его функционирования, препятствующие прогрессивному развитию этого важнейшего демократического института. Причиной

снижения гражданской активности в области участия в местном самоуправлении исследователи совершенно справедливо называют расхождение между теми ожиданиями, которые население связывает с деятельностью системы местного самоуправления, и реальными самоуправленческими практиками.

Безусловно, основой успешного управления является ситуация, при которой субъекты управления (органы государственной власти, местного самоуправления и т.д.) предпринимают воздействия, адекватные ожиданиям и интересам управляемых объектов в рамках конкретного временного отрезка. Российское население накануне демократических преобразований и распада СССР проявило невиданную активность, поддержку процессу реформирования, объявленному «сверху», но в ходе дальнейших событий, не реализовавших надежды и интересы россиян, наступило жестокое разочарование.

Добавим, что при разработке и внедрении ФЗ № 131-ФЗ не была должным образом проведена социальная диагностика, призванная выявить запросы всех заинтересованных сторон процесса изменений: населения, управленческих структур и инвесторов, что стало причиной торможения темпа введения закона, обусловило необходимость переноса окончательного срока его введения в действие и низкую эффективность функционирования МСУ, которая прежде всего проявляется в формализме, в том числе в сфере гражданского участия, носящего преимущественно формальный характер и ограниченного участием населения в муниципальных выборах, публичных слушаниях.

Исследователи отмечают, что значительная часть населения России отказывается даже от этой самой простой формы участия в самоуправлении, поскольку не видит в ней смысла, и в результате местное самоуправление в современной России носит бессубъектный характер, так как еще не обрело в полной мере своего главного субъекта – сообщества граждан, проживающих на конкретной территории [7, с. 5]. В значительном числе регионов местное самоуправление остается, по сути, чистой формальностью, а финансовая и функциональная зависимость органов местного самоуправления в выполнении переданных им полномочий способствовала огосударствлению местного самоуправления в России [8, с. 66].

В целом исследователи критически оценивают уровень участия российских граждан в местном самоуправлении, отмечая его как крайне низкий, что не всегда коррелирует с мнением самих российских граждан – субъектов местного самоуправления. Результаты исследования в Ростовской области по проблемам местного самоуправления показали, что достаточно большое число опрошенных – 41,67 %, расценивает себя как полноправных участников местного самоуправления, в то время как 22,03 % сомневаются в этом, а 18,22 % ответили, что не участвуют в местном самоуправлении [9].

Низкая эффективность деятельности органов местного самоуправления как важнейшая проблема признается и самими муниципальными служащими, которые в качестве причин такой ситуации называют наличие серьезных проблем в области кадрового обеспечения органов муниципального управления, их подготовки, переподготовки и повышения квалификации, рационального использования потенциала муниципальных служащих и в целом их профессионального становления и продвижения; недостаточное финансовое обеспечение местных бюджетов и финансовая зависимость органов самоуправления от региональной власти, что затрудняет, а порой и совершенно не позволяет в полной мере реализовать полномочия МСУ по решению вопросов местного значения [10, с. 9].

Остро стоит кадровая проблема в системе развития органов местного самоуправления. Лишь 3 % экспертов в исследовании М.Р. Зазулиной, В.В. Самсонова оценивают профессиональный уровень муниципальных служащих как «высокий», в то время как 28 % находят уровень их образования и профессиональной подготовки низким, что зачастую не позволяет реализовать принимаемые федеральные и областные законы, нормативные акты и разрабатывать собственные акты, чему препятствует и отсутствие рекомендаций по их разработке [11, с. 42].

Результаты опроса, проведенного научно-исследовательской методической лабораторией Волго-Вятской академии государственной службы в октябре – ноябре 2008 г. среди глав городских и сельских поселений Нижегородской области (всего опрошено 580 человек), выявили очень высокий уровень самокритичности муниципальных служащих: 86,4 % опрошенных при своем достаточно высоком обра-

зовательном цензе (большинство опрошенных (68%) имели высшее образование) оценили уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих в своем муниципальном образовании как средний и невысокий, что, видимо, послужило причиной того, что 83,6 % опрошенных считают необходимым прохождение специальной подготовки при поступлении на работу в органы местного самоуправления, а в качестве главного направления повышения квалификации опрошенные (72 %) избрали «муниципальное управление» [12, с. 40].

Это можно считать положительной тенденцией – критический уровень самооценки муниципальных служащих наблюдается далеко не всегда. Не все муниципальные служащие стремятся качественно изменить собственный уровень подготовки, предпочитая работать «по старинке» (почти пятая часть чиновников указала на это, а в качестве обоснования своего мнения были приведены аргументы типа: пока не ясен смысл требований к работе муниципального служащего (21,2 %); не созданы условия для работы современными методами (52,6 %); просто не могут, не обучены новым методам работы (21,7 %); этого никто не требует (3,1 %) и другое (1,3 %) [13, с. 8].

На этом основании справедливым представляется мнение, что в России отсутствует эффективная система подготовки кадров для органов местного самоуправления в России [14], а проблема серьезного кадрового дефицита стоит не только перед сельскими поселениями (здесь она чрезвычайно актуальна, поскольку фиксируется явная нехватка в подготовленных специалистах в области муниципального управления, но и городскими.

Нередко в органы местного самоуправления попадают «случайные» люди, и процент таких «специалистов» растет с каждым годом. Согласно результатам исследования среди муниципальных служащих по кадровой проблеме в местных органах власти А.В. Новокрещенова, за 10 лет (с 1996 по 2006 гг.) число случайных людей в органах местного самоуправления увеличилось с 11 % до 13 %; по конкурсу было принято в органы МСУ только 5% из числа опрошенных муниципальных служащих, в то время как 61 % стали муниципальными служащими «по знакомству» или «по протекции» [15, с. 62 – 67].

Согласно результатам совместного исследования администрации Ростовской области

и Северо-Кавказской академии государственной службы, проведенного в ноябре-декабре 2009 г. (было опрошено 235 муниципальных служащих и 100 государственных гражданских служащих), в области кадровой проблемы в системе МСУ было выявлено две проблемные точки: протекционизм и субъективизм при оценке деловых и личностных качеств работника, однако весьма незначительная часть опрошенных служащих (менее 5 %) указала на отсутствие конкурсов при формировании кадрового состава [16, с. 6].

Вполне логично полагать, что выбранный Россией на современном этапе путь демократического строительства предполагает необходимость масштабных вложений в человеческий фактор, ибо в этих инвестициях сегодня нуждается российское общество и профессиональные структуры, обслуживающие систему местного самоуправления. В развитых странах затраты на социальные программы (в том числе на подготовку и переподготовку кадров) составляет свыше 90 % социальных государственных ассигнований.

Таким образом, к первостепенным проблемам в области повышения эффективности МСУ следует отнести кадровую проблему, в рамках решения которой представляется необходимой подготовка муниципальных служащих нового поколения, чему будет способствовать создание условий для овладения и использования современных методов работы в МСУ. Муниципальные служащие должны четко понимать и осознавать истинное предназначение и смысл своей профессиональной деятельности, характер требований к ней и сущность происходящих перемен и реформ в системе местного самоуправления.

В качестве актуальной проблемы, сопровождающей развитие системы местного самоуправления в современной России, необходимо обозначить проблему правового состояния и правового обеспечения деятельности МСУ. Важность этой проблемы обусловлена прежде всего тем, что она является источником порождения многих других проблем в области функционирования системы МСУ. Речь идет о правовом несовершенстве в области законодательства о системе местного самоуправления в России, а также исполнения принятых законопроектов. В подтверждение сказанного можно привести пример с организационными сложностями, возникшими при реализации ныне действующего Федерального закона № ФЗ-131

«Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в ходе которого было внесено 296 поправок в данный закон [17, с. 48]. Это свидетельствует об изначальном несовершенстве указанного закона механизмов контроля за его реализацией с целью своевременного устранения возникающих проблем и антиправовых деяний в рамках дальнейшего совершенствования правового пространства местного самоуправления в России и практики МСУ.

Практика реализации основного законопроекта о функционировании системы местного самоуправления в России насыщена недостатками политического, экономического и социокультурного характера, что позволило исследователям утверждать, что современное законодательство в сфере местного самоуправления в России в целом отражает скорее категорию долженствования, нежели реально сложившуюся практику функционирования, а из этого вытекает и другая немаловажная проблема, связанная с декларативным характером самостоятельности и независимости МСУ, ибо вне финансовой независимости обеспечить самостоятельность в решении местных вопросов невозможно.

Недостаточное финансовое обеспечение местных бюджетов, как показал опрос глав городских и сельских поселений Нижегородской области, в наибольшей степени препятствует исполнению органами местного самоуправления своих полномочий в полном объеме (так ответили 86,7 % опрошенных) [18, с. 40]. В свою очередь К.Д. Шуба приводит следующие данные: только 20 % местных бюджетов обеспечены доходами с собственной налогооблагаемой базы муниципальных образований, в то время как остальные 80 % — это средства вышестоящих бюджетов, выдаваемые в виде трансфертов, дотаций или субвенций [19, с. 66].

Очевидно, что экономическая беспомощность органов местного самоуправления отрицательно сказывается на эффективности последнего и качестве оказываемых муниципальных услуг. В роли «просителей» наиболее часто выступают сельские поселения, финансовый бюджет МСУ которых не позволяет самостоятельно решать большую часть вопросов местного значения. Такая ситуация лишает муниципальных служащих мотивации к экономическому развитию подведомственной территории и повышению собственной профессиональной компетентности.

Острую нехватку финансовых средств для качественного исполнения полномочий российские исследователи в первую очередь отмечают в череде слабостей и проблем местного самоуправления в современной России наряду с такими, как: низкий уровень профессионализма муниципальных служащих; огромная зависимость от государственных федеральных и региональных структур власти; отсутствие необходимых правовых, организационных и материально-технических условий; навязываемая политизация муниципальной власти; нечеткость правового положения структур местного самоуправления в российской политической системе [20, с. 57].

Россияне не верят в функциональность местного самоуправления, поэтому и не формируется потребность участия в решении вопросов местного значения с помощью органов МСУ. Низкая социальная активность россиян в процессе местного самоуправления сочетается с низкой оценкой деятельности органов МСУ. В частности, материалы исследования «Мнение москвичей о роли местного самоуправления в жизни города и перспективах его развития», проведенного НАФИ в 2010 г., показывают, что 25 % москвичей оценили работу МСУ как удовлетворительную, 15 % - как плохую и 10 % - как очень плохую, положительную оценку (хорошо) дали только 13 % опрошенных, отличную – 1 %, а 35 % вообще не смогли оценить работу МСУ [21, с. 54].

Таким образом, на данный момент проблема формирования и эффективного функционирования местного самоуправления в России по-прежнему не решена, в чем убеждает спектр проблем, рассмотренный в данной статье.

Литература

1. Володин А.А. Система распределения власти на уровне местного самоуправления // Власть. 2012. № 8.
2. Местное самоуправление в мнениях и оценках // Информационно-аналитические материалы международной научно-практической конференции «Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России)». Ростов-на-Дону, 2010.
3. Долгов В.М., Долгова Г.Н. Политические проблемы местного самоуправления в современной России // Власть. 2012. № 8. С. 56; Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет? // Социологические исследования. 2006. № 8. С. 80; Шуба К.Д. Местное самоуправление в современной России: достижения и проблемы // Власть. 2010. № 8. С. 66.
4. Володин А.А. Указ. соч.
5. Рысаев И.Ш., Хабибрахманова Э.Х. Участие социальных субъектов в принятии решений как основа преодоления социально-управленческого отчуждения в местном самоуправлении // Власть. 2010. № 8.
6. Бабинцев В.П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении // Власть. 2012. № 5.
7. Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований. Июнь-декабрь 2008 г. / Под общей ред. И.Ю. Юргенса. М., 2009.
8. Шуба К.Д. Указ. соч.
9. Рысаев И.Ш., Хабибрахманова Э.Х. Указ. соч.
10. Местное самоуправление в мнениях и оценках // Информационно-аналитические материалы международной научно-практической конференции «Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России)». Ростов-на-Дону, 2010.
11. Зазулина М.Р., Самсонов В.В. Коллизии реформирования местного самоуправления на селе (опыт экспертного опроса) // Социологические исследования. 2010. № 2.
12. Маленькая М.А. Особенности осуществления реформ в муниципальном управлении // Власть. 2010. № 7.
13. Кузнецов С.Г. Социально-политические основания разработки программ развития государственной гражданской и муниципальной служб в субъекте федерации (мнение чиновников) // Власть. 2010. № 1.
14. Шуба К.Д. Указ. соч.
15. Новокрещенцов А.В. Кадровый состав мест-

-
- ных органов власти: отбор кандидатов и их мотивация поступления на муниципальную службу / Социологические исследования. 2008. № 10.
16. Кузнецов С. Г. Указ. соч.
17. Газизова Л.И. Состояние развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: факторный подход // Власть. 2010. № 9.
18. Маленькая М.А. Особенности осуществления реформ в муниципальном управлении // Власть. 2010. № 7. С. 40.
19. Шуба К.Д. Указ. соч.
20. Антипов К. Политизация местного самоуправления в современной России // Власть. 2012. № 1. С. 53; Долгов В.М., Долгова Г.Н. Политические проблемы местного самоуправления в современной России // Власть. 2012. № 8.
21. Казакова Н.Д., Прудников М.Н., Абгарян Э.А. Социальная активность местных сообществ как критерий и фактор эффективности местного самоуправления в г. Москве // Власть. 2012. № 12.