

## КРУГЛЫЙ СТОЛ

УДК 94/99

### «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС»: МАТЕРИАЛЫ «КРУГЛОГО СТОЛА»

В ходе «круглого стола» обсуждены актуальные вопросы реализации государственной политики в области местного самоуправления и общественно-политической жизни в муниципальных образованиях.

*Ключевые слова:* местное самоуправление; политический процесс; выборы; полномочия местного самоуправления.

21 июня 2013 г. в ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Второй Тамбовский филиал) при поддержке ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина» состоялось заседание «круглого стола» на тему «Местное самоуправление и политический процесс». В дискуссии приняли участие политологи тамбовских вузов и управленцы-практики администраций Тамбовской области и г. Тамбова.

Участники:

Володин Константин Сергеевич – Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина, аспирант кафедры международных отношений и политологии

Головина Анжелика Андреевна – Второй Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, заместитель директора, кандидат психологических наук, доцент

Гриднев Андрей Григорьевич – Второй Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат педагогических наук

Громов Владимир Николаевич – Администрация Тамбовской области, первый заместитель начальника управления по взаимодействию с органами местного самоуправления, кандидат политических наук

Коврикова Ольга Ивановна – Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина, доцент кафедры междуна-

родных отношений и политологии, кандидат экономических наук

Коняхин Виталий Вячеславович – Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина, аспирант кафедры международных отношений и политологии

Крупнина Елена Анатольевна – Администрация г. Тамбова, председатель комитета по информационной политике, кандидат политических наук

Ряховская Татьяна Викторовна – Второй Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат философских наук

Сельцер Дмитрий Григорьевич – Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина, директор Института гуманитарного и социального образования, профессор кафедры международных отношений и политологии, доктор политических наук

Саметов Виктор Владимирович – Второй Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления, кандидат социологических наук

Трифонов Юрий Николаевич – Второй Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат философских наук

Хабаров Илья Александрович – Второй Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной

службы при Президенте РФ, и. о. заведующего кафедрой государственного и муниципального управления, кандидат политических наук

### **I. Местный уровень власти как исследовательская перспектива**

*И.А. Хабаров*

Проблематика формирования и развития системы местного самоуправления (далее – МСУ), а также жизнедеятельности местных сообществ имеет в равной степени важные – теоретический и прикладной – исследовательские основания.

Текущие проблемы становления полноценной системы МСУ в России переводят разговор о ней в когнитивную плоскость взаимодействия категорий «гражданское общество», «цивилизационная модель», «ценностные скрепы», «демократический транзит». С этих позиций изучение отечественной практики МСУ значимо в процессе осмысления особенностей современной российской политической системы. Политический процесс более высоких уровней, формируя в своих недрах политику в отношении МСУ, оказывается отраженным в зеркале местных сообществ и локальных режимов.

В то же время местный уровень властных отношений представляет интерес сам по себе, имея специфические закономерности развития. Определение их, поиск путей преодоления внутренних проблем и противоречий, информирование власти и общества – принципиальные задачи экспертного сообщества. Специфика же политической реальности локального уровня – предмет исследования и анализа политолога.

Концептуальное измерение имеет и анализ местных политических практик в спектре принципиальной дискуссии элитистской парадигмы и эгалитаризма. Корреспондируя с более высокими уровнями политики, данная проблема имеет специфическое выражение именно на уровне локальных сообществ и МСУ, чей дух выражается в самоорганизации граждан в общественно-политической и хозяйственной жизни; т. е. по предназначению максимально демократичен. МСУ трактуется действующим законодательством как самостоятельное и ответственное решение населением вопросов местного значения, в

первую очередь – непосредственно и (или) через органы МСУ.

Исходя из общественной значимости политической науки, отметим, что исследования реальных политических процессов сегодня является насущной задачей науки. В противном случае оперирование категориями политических мифов в пределах академических кругов может негативным образом сказаться на имидже политологии как области научных знаний. В этой связи полезным представляется проведение эмпирических исследований, взаимодействие с органами публичной власти, обеспечение открытости результатов исследований.

Методологически местный уровень является наиболее привлекательным в части применения актуальных количественных и качественных прикладных исследовательских методик, сравнительного анализа ситуации в разрезе субъектов РФ и зарубежных моделей и опыта МСУ.

Наряду с прочим приведенные обстоятельства обусловили интерес зарубежных ученых к локальному уровню, исследования которого начались в первой четверти XX в. На сегодняшний день мировой политической наукой накоплен внушительный теоретический и методологический опыт таких исследований, их результаты составляют обширное поле для размышлений. Сюжеты, связанные с жизнью региональных и местных элит, не остаются неохваченными даже западной художественной литературой.

Отечественная политическая наука в последние десятилетия также достигла определенных успехов как в части организационно-правовых, так и неинституциональных аспектов. Можно говорить о формировании в центре и регионах центров и школ по изучению МСУ как хозяйственной и общественной системы и локальных элит.

В прикладном аспекте развитие экспертной деятельности в сфере государственного и муниципального управления сегодня не может происходить без эмпирических исследований административной и политической реальности и без тесного взаимодействия в этой работе с представителями органов публичной власти. Закономерным проявлением этого стало формирование при ряде филиалов РАНХиГС исследовательских структур различной организационной формы. Это не-

обходимо для всех направлений работы (учебного, научно-исследовательского, воспитательного).

Необходимо дальнейшее системное изучение местного уровня власти научным сообществом с целью прикладного содействия развитию муниципального управления (изучение и распространение лучших практик, экспертная и проектная деятельность, подготовка и переподготовка кадров и др.). Этот запрос находится на стыке политологии и науки о государственном (муниципальном) управлении в той же степени, как формирование гражданина и подготовка специалиста политической и административной элит.

Именно на платформе указанных областей знания, по нашему мнению, органично использование различных форм взаимодействия, включая не только систематическую организацию и проведение, но формирование постоянно действующих и организационно оформленных экспертных площадок (клубов, центров и пр.).

## **II. Социальная природа, содержание местного самоуправления, взаимодействие с органами государственной власти**

*Ю.Н. Трифонов*

Известно, что организация эффективного МСУ возможна лишь в строгом соответствии с его подлинной сутью и природой. Однако в данном вопросе наблюдается достаточно широкий разброс мнений, имеющих различные философско-исторические и ценностно-смысловые основания. При этом теоретические споры о природе МСУ и существующая практика – от земств, через советы, к современным муниципальным образованиям – так или иначе, возвращают нас к проблеме соотношения государственного и общественного начал в МСУ.

Вполне закономерно, что по данному вопросу сложились две основные точки зрения:

1) «государственная», согласно которой органы МСУ являются продолжением системы государственной власти на ее низовом уровне, и, по сути, являются органами особой формы государственного управления. При таком подходе местные органы предстают, прежде всего, «агентами» государства. Заметим, что данная точка зрения в определенной степени олицетворяет традицию и идеологию основной массы чиновничества;

2) «общественная», согласно которой основным признаком и достоинством МСУ является его самостоятельность (в пределах своих полномочий) и автономность от государственной власти. При этом МСУ рассматривается в качестве «партнера», а не «агента» государства. Характерно, что данная точка зрения получила свое закрепление в Конституции РФ и Европейской хартии о МСУ, но при этом остается скорее теоремой, которую все время надо доказывать.

На наш взгляд, обе теории страдают односторонним, метафизическим подходом к уяснению истинной природы МСУ. На самом деле, рассматриваемый феномен включает обе составляющие, а следовательно, имеет двойственную общественно-государственную природу.

Двойственность, уникальность природы МСУ заключается в том, что оно одновременно является и институтом гражданского общества, и формой (способом) осуществления народом своей власти. Поэтому, несмотря на конституционное закрепление положения о том, что органы МСУ не входят в систему органов государственной власти, их нельзя противопоставлять друг другу. Действительно, МСУ и государство находятся в диалектической взаимосвязи. Их единство обусловлено единым источником власти (народ), взаимосвязью институтов государственной и муниципальной службы, используемыми способами управления – посредством нормативных правовых актов, административных ресурсов и т. д.

МСУ как один из элементов организации общества берет на себя часть функций государства, а государство, в свою очередь, создает условия по решению дел на местах. В результате МСУ становится механизмом согласования интересов общества и государства, уровнем власти, наиболее приближенным к населению.

Являясь частью феномена социальной самоорганизации, институт МСУ представляет собой совокупность форм социальной практики, посредством которых организуется повседневная общественная жизнь. Будучи одновременно институтом публичной власти, входящим в общую властно-управленческую систему общества и формой самоорганизации общества, МСУ не просто репрезентирует некий институциональный поря-

док, но всегда включает в себя общественные отношения по поводу этого порядка, относящиеся к осуществлению власти на местах.

Важность природы МСУ определяется тем, что в зависимости от ее понимания властью, прежде всего политическим руководством, МСУ в России либо приобретает дополнительные импульсы своего развития, либо обостряется угроза его полного «огосударствления».

### ***В.В. Коныхин***

Я буду говорить о трансформации института МСУ в условиях построения вертикали власти в России. На протяжении всей истории своего существования российская государственная власть, а вместе с ней и институт МСУ, подвергались кардинальному реформированию. Если рассматривать создание и развитие государственной власти и института МСУ после 1990 г. (периода формирования и становления современных органов государственной власти России), то эта страница истории раскрывает не только организационные, правовые основы органов государственной власти, принципы и методы их функционирования, но и тенденции их развития при определенных социально-политических условиях. Посмотрим, какое положение занимает институт МСУ в системе публичной власти.

Конституция 1993 г. стала основой формирования института МСУ, определившая и закрепившая его положение в системе государственного устройства (самостоятельность и независимость от органов государственной власти в рамках предоставленных ему полномочий). Но, как показал опыт, уровень муниципальной независимости и самостоятельности может достаточно гибко регулироваться федеральными и региональными законами без угрозы прямого нарушения Конституции РФ. Что касается наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями, то здесь органам государственной власти передаются права контроля над деятельностью местной власти, что, согласно мнению большинства исследователей, может привести к усилению централизации и вращанию института МСУ в вертикаль власти. Другой важной проблемой является разграничение компетенций, собственности и доходов между бюджетами. Зачастую, не имея для осу-

ществления своих полномочий достаточных финансовых средств, органы МСУ во многих регионах фактически бездействовали или вовсе отсутствовали, вследствие чего не пользовались доверием населения.

Проявившиеся проблемы дали импульс новым преобразованиям в 2000-х гг. Так, федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепил двухуровневую систему муниципальных образований, включающую уровень муниципальных районов, городских округов и уровень поселений (городских и сельских). В 2003–2005 гг. была проведена территориальная реорганизация муниципальных образований, в результате чего их суммарное количество увеличилось, по данным Минрегионразвития РФ, более чем в два раза. Органам государственной власти субъектов РФ были предоставлены широкие полномочия по формированию и установлению территориальной основы МСУ, чем, конечно же, они и воспользовались. Так, в отдельных регионах, где власти стремились избежать создания двухуровневой системы МСУ для того, чтобы лучше контролировать муниципалитеты и их ресурсы, провели преобразование районов в городские округа.

В целом внесенные корректировки о МСУ по сути своей лишь ослабили автономию и позицию института МСУ в политическом процессе и усилили позиции региональных властей. В настоящее время процесс ослабления самостоятельности и независимости института МСУ продолжается. Выживет ли МСУ при таком сценарии? Ответ очевиден: да, если будет политическая воля самих органов МСУ.

### ***А.Г. Гриднев***

Фактически закрепленная в конституции РФ позиция, что «органы МСУ не входят в систему органов государственной власти», далеко не означает, что общество органично и с пониманием ее воспринимает. На наш взгляд, для большинства граждан России органы МСУ воспринимаются скорее одной из форм публичной власти, неотделимой от органов государственной власти.

Органы государственной власти несут ответственность за неэффективные действия власти на местном уровне, равно как и орга-

ны МСУ страдают от ошибок, допускаемых на федеральном или региональном уровнях.

При этом если органы государственной власти могут позволить выразить неудовольствие деятельностью муниципалитетов, то органам МСУ практически невозможно «оправдаться» перед населением собственного муниципального образования за просчеты, допущенные в «большой» политике как в силу исключительной неэтичности публичной критики вышестоящих органов власти, так и в силу запрета на подобную критику.

Предметом ведения органов МСУ являются вопросы местного значения, чаще всего самостоятельно и эффективно решаемые в границах муниципального образования без вмешательства органов государственной власти. На практике основными предметами ведения органов МСУ традиционно являются решение вопросов благоустройства территории, ее инфраструктурное и социально-экономическое развитие, предоставление населению муниципальных услуг.

По нашему мнению, решение большинства вопросов местного значения обычно не несет в себе политического подтекста, поскольку затрагивает частные и конкретные интересы гражданина или группы граждан. Однако резкое увеличение количества политических партий в силу либерализации российского законодательства в этой части и расширение перечня политических партий, претендующих на замещение депутатских мест представительных органов МСУ, представляется изменением скорее по форме, но не по содержанию, что демонстрирует низкую эффективность политического диалога власти и общества.

Следует отметить, что в настоящее время качество диалога власти с обществом значительно ухудшилось, и немаловажную роль в этом явлении играет отсутствие внятных и четких ответов на формирующийся запрос общества о будущем страны. Соответственно, в обществе нарастает морально-психологическое давление, и рядовые проблемы совместного общежития, к которым относятся подавляющее большинство вопросов местного значения, начинают приобретать политизированную окраску, что на практике всегда усложняет их решение.

Представляется, что в настоящее время доверие населения страны к власти несколько

пошатнулось. Считаем, что в данной ситуации было бы принципиально неверным занимать выжидательную или деструктивную позицию как в научном диалоге, так и в практической деятельности. Перспективным способом корректировки пошатнувшегося отношения как единственно возможной формой деятельности органов власти как государственного, так и местного уровней, требующей немедленного внедрения, может стать плавный и повсеместный переход к серьезному и ответственному стилю взаимодействия с гражданами и друг с другом.

Можно выразить уверенность, что реализовать указанный стиль взаимодействия власти с обществом можно только (!) с помощью органов МСУ в силу их особой близости к решению проблем конкретных граждан. В свою очередь, важнейшая задача органов государственной власти – создать условия для подобных изменений на своем уровне и на уровне МСУ.

#### ***Т.В. Ряховская***

МСУ в РФ – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ, самостоятельная и берущая под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы МСУ вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В демократическом государстве организация и осуществление власти базируются на принципе разделения властей, что прямо сочетается с принципом МСУ. Таким образом, МСУ является необходимым условием становления правового демократического государства в России, создает условия для приближения власти к населению, для формирования гибкой системы управления на местах, способствует развитию инициативы и самостоятельности граждан и, в конечном счете, развитию муниципальной демократии.

Вопросы МСУ в России необходимо рассматривать в единстве с общей тенденцией развития страны в первую очередь в плане ее системной модернизации. МСУ должно стать эффективным участником процесса модернизации, важным ресурсом инновационного развития государства и общества.

Для дальнейшего развития системы МСУ необходимо принятие концепции развития МСУ в РФ. Попытки принятия подоб-

ного документа осуществлялись еще в конце 1990-х гг., когда 13 апреля 1999 г. в «Российской газете» были опубликованы «Основные положения (концепция) государственной политики развития местного самоуправления в РФ». Документ был разработан Межведомственной комиссией при Совете по МСУ в РФ по подготовке предложений о государственной поддержке развития муниципальных образований и создании условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления при Управлении Президента РФ по вопросам МСУ.

В целях реализации государственной политики в области МСУ 15 декабря 1999 г. была принята ФЦП государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий МСУ.

Предусмотрены два этапа исполнения программы государственной поддержки МСУ:

1) 2000–2002 гг.: создание базовых условий для комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;

2) 2002–2014 гг.: выполнение программных мероприятий, направленных на кодификацию законодательства о МСУ, а также на решение задач инвестиционного характера, способных обеспечить устойчивое развитие муниципалитетов и общий социально-экономический подъем муниципальных образований.

В концепции государственной политики развития МСУ была представлена соответствующая моменту оценка состояния и определены основные проблемы в МСУ. К ним были отнесены: внутренняя несогласованность и несистемность законодательства о МСУ; неполнота и неоднозначность законодательного регулирования вопросов организации и деятельности МСУ; несоблюдение законодательства о МСУ; отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и региональными) и органами МСУ; проблема обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований; нехватка квалифицированных муниципальных кадров; несовершенство системы судебной защиты МСУ.

Проблемы так и не решены в полном объеме. Программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий МСУ так и не реализована в полной мере. В 2000-х гг. об этом документе фактически забыли.

Принятие федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, его длительное, постепенное вступление в действие не только привело к полному преобразованию системы МСУ в РФ, но и повлекло, иногда бессистемное, внесение дополнений и изменений в сам закон.

Таким образом, возникает необходимость вновь вернуться к разработке концепции развития МСУ в РФ, которая учла бы произошедшие изменения в государственном управлении, системе МСУ, их взаимосвязи. На сегодняшний день такая работа начата под эгидой Европейского клуба экспертов МСУ. Полагаем, что проект разработанной концепции станет основой долгосрочной перспективы совершенствования МСУ в РФ.

#### *О.И. Коврикова*

Обсуждение темы муниципальной политики и политического процесса, прежде всего, должно строиться в логике понимания позиций общегосударственной политики по отношению к местной (муниципальной, городской). Важно понять характер встроенности органов МСУ в структуру единой цепочки управления государственной вертикали, баланс прав и инструментальных полномочий МСУ.

Согласно политической теории, выделяются четыре концепции построения МСУ и его взаимодействия с государственной властью. 1. Хозяйственная теория самоуправления, рассматривающая самоуправление как управленческое взаимодействие хозяйствующих субъектов местного уровня. 2. Теория свободной общины, предполагающая ограниченное влияние государства в деятельности общинных организаций. 3. Политическая теория МСУ, где главный субъект – политический лидер муниципалитета и его общественно-политическая миссия. 4. Государственная теория самоуправления, рассматривающая органы МСУ как один из

уровней вертикального деления государственной политики.

Отечественной модели самоуправления, безусловно, соответствует последняя модификация. Изучая историю муниципальной политики, начиная со времен построения российской государственности, понимаешь, что МСУ и интересы его акторов не становятся приоритетными для государства. При этом МСУ можно рассматривать как часть политической системы государства, ее подсистемой и даже в упрощенном варианте – инструментом для реализации государственной политики.

Понятно, что в соответствии с Конституцией РФ, у населения есть возможность в тех или иных формах участвовать в принятии решений по проблемам местного значения на собраниях, референдумах, через участие в работе муниципальных властных структур. Это довольно многообразная деятельность граждан, называемая МСУ, имеющая особый уровень публичности, осуществляемый в пределах городских, сельских поселений, территорий с учетом местных (исторических, этнических, религиозных и др.) традиций. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ подтверждает специфику МСУ как особого типа власти – публичной власти, призванной обеспечить решение местных вопросов в рамках принятой системы исполнительной власти. Однако в Европейской Хартии о МСУ подчеркивается и другое его предназначение – «...реальная способность местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею в интересах местного населения». Собственно это уточнение и являет современный дискуссионный аспект по поводу построения такого политического процесса, как процесс формирования МСУ в России в условиях гипертрофированной роли властных структур государства и слабого уровня осознания обществом своих политических, экономических интересов и прав.

Экспертным сообществом признается тот факт, что в переходный период с конца 1980-х гг. МСУ в России прошло все этапы институционального строительства. 1990 г. определяется как этап возникновения МСУ в перестроечной России. В марте 1990 г. состоялись выборы в советы, произошла радикальная смена политических возможностей

местной власти. 1993 г. стал кризисным годом, когда советы были ликвидированы, и по новой Конституции РФ МСУ не входит в состав органов государственной власти. 1991–1993 гг. и 1995–1998 гг. описываются как периоды расцвета МСУ. Второй из двух периодов характеризуется подготовкой и принятием первого закона об общих принципах МСУ (федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ), начинается организационно-правовой этап реформирования МСУ. В 1999–2000-е гг. появляются элементы сворачивания муниципальной автономии. К 2003 г. МСУ оказалось в границах практически полного контроля со стороны государства. Сегодня некоторые авторы, может быть, излишне обостряют ситуацию, считая, что последней реальной преградой для упразднения муниципальной автономии остается членство России в Совете Европы и необходимость соблюдать Европейскую хартию МСУ.

Перспективы муниципальной политики могут простираются по довольно разным стратегическим векторам: от возможных вариантов дальнейшей централизации процесса МСУ до перспектив большей муниципальной автономии. В первом сценарии происходит дальнейшее превращение МСУ в придаток государственной власти центра и регионов с продлением исполнительной власти на местный уровень, когда баланс отношений еще больше смещается в сторону Центра, работает принцип доминирования «управленческой» идеологии, институт МСУ все больше становится административным, а не политическим. Во втором случае развитие МСУ достигается за счет предоставления большей самостоятельности локального уровня. Это вариант европейской модели унитарной демократии с сильной местной властью, ослабленным федерализмом и скорректированной до координационной, промежуточной функцией региона. При этом сохраняются основы президентской республики. Эта модель представляется наиболее целесообразной для России.

Немаловажным является условие развития партисипаторного типа политической культуры российских социальных общностей, т. е. культуры участия, с тем чтобы выйти из стабильности пассивного типа политической культуры. Тогда сокращается

количество людей с подданическим отношением к власти и низкой потребностью осознавать и отстаивать свои интересы и права.

Развивать муниципальную автономию возможно за счет преимущественного развития МСУ в крупных и средних городах, поскольку город остается территориальной единицей в административно-поселенческой структуре страны. Здесь возможно использование «мягких» форм назначения глав МО и глав администраций, при этом использование разных форм согласования с муниципальными советами.

### **III. Администрация Тамбовской области и МСУ: практика взаимодействия**

*В.Н. Громов*

Формирование единой системы качества и доступности государственных и муниципальных услуг – одна из главных целей проводимой в России муниципальной реформы. Кроме различных документов стратегического планирования, в этой сфере принципиальное значение имеет ФЗ от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Кроме того, администрация Тамбовской области совместно с органами МСУ проделала определенную работу в течение 2012 г., января – мая 2013 г. по вопросу реализации указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

1. В целях реализации п. 1 указа (уровень удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. – не менее 90 %) администрацией создана система управления качеством предоставления муниципальных услуг. В каждом муниципальном образовании (город, район) назначены ответственные за качество муниципальных услуг. На базе материалов, представленных аудиторско-консультационной группой «Развитие бизнес-систем» (ЗАО «АКГ «РБС»), пилотных муниципальных образований (Никифоровский район, Тамбов), актуализированы нормативно-правовые акты и перечни муниципальных услуг органов МСУ, разработаны и размещены на официальных сайтах административные регламенты предоставления муниципальных услуг, разработаны и согласованы технологические карты межведомст-

венного взаимодействия по всем муниципальным услугам, подлежащим предоставлению в рамках межведомственного взаимодействия в муниципальных образованиях области. Созданы и постоянно актуализируются специальные разделы на официальных сайтах органов МСУ, наполняются полезной для пользователей информацией, в формате, доступном для населения. В еженедельном режиме проводится мониторинг реализации требований федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов администрации области (видеоконференции еженедельно по четвергам).

2. В целях реализации п. 1 указа доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в т. ч. – в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. должна составить не менее 90 %. Администрацией проведена большая работа. Подготовлен и выполняется план-график организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна». Согласована с органами МСУ схема базовых параметров размещения многофункциональных центров на территориях муниципальных образований области. Принято решение завершить работы по созданию МФЦ в следующие сроки:

- 1.07.2013 г. – Никифоровский район;
- 15.07.2013 г. – Сосновский район;
- 21.10.2013 г. – Знаменский район;
- 30.10.2013 г. – Уметский район;
- 5.11.2013 г. – Жердевский район;
- 15.11.2013 г. – Бондарский район;
- 16.12.2013 г. – Сампурский район;
- 31.12.2013 г. – Ржаксинский район.

Администрацией принято постановление от 16 апреля 2013 г. № 363 «Об утверждении перечня государственных и рекомендуемых муниципальных услуг, предоставление которых осуществляется по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг». В рамках реализации принципа «одного окна» администрацией проведена большая работа по реализации исполнения п. «б» п. 4 Перечня поручений



Президента РФ от 26 октября 2012 г. № Пр-2869. В результате проведенной работы в каждом муниципальном районе и городском округе области при подаче гражданами и юридическими лицами заявлений о предоставлении им земельных участков, органы МСУ руководствуются принципом «одного окна». Организована система информационного взаимодействия в электронном виде между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, муниципальными предприятиями и организациями, осуществляющими эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения. Принято постановление администрации Тамбовской области от 10 апреля 2013 г. № 346 «О системе информационного взаимодействия в электронном виде между органами местного самоуправления Тамбовской области и муниципальными предприятиями и организациями, осуществляющими эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, при подаче гражданами и юридическими лицами заявлений о предоставлении им земельных участков».

3. В целях реализации п. 1 указа (доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. – не менее 70 %) администрацией проведена следующая работа. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2011 г. № 2415-р, постановления администрации Тамбовской области от 20 ноября 2012 г. № 1434 «О порядке формирования и ведения Регионального реестра государственных и муниципальных услуг Тамбовской области», кураторами территорий осуществляется работа совместно с органами МСУ по размещению сведений и административных регламентов муниципальных услуг в электронном реестре.

Кроме того, проводится еженедельный мониторинг областного портала государственных и муниципальных услуг, а также электронного реестра в части размещения сведений о муниципальных услугах.

В настоящее время работы по размещению сведений обо всех муниципальных услугах, предоставляемых органами МСУ области в соответствии с утвержденными перечнями муниципальных услуг, завершены. По состоянию на 21 июня 2013 г. в Регио-

нальном электронном реестре размещены сведения о 1020 муниципальных услугах (функциях), предоставляемых (исполняемых) органами МСУ городских округов и муниципальных районов.

#### **IV. Местное самоуправление и общественное мнение**

*Е.А. Крупинина*

Достижение целей политической модернизации современного российского общества невозможно без повышения качества управления и самоуправления на уровне муниципальных образований.

Очевидно, что МСУ как эффективный политический институт к настоящему времени в России еще не сложилось. Оно сталкивается с традициями жесткого централизованного управления: отчуждением населения и отдельного человека от публичной власти, отсутствием предпосылок, необходимых для социальной включенности граждан в решение проблем местных сообществ.

Вместе с тем чтобы быть эффективной, местная власть должна опираться на общественное мнение, учитывать его авторитет и силу. Сегодня нельзя утверждать, что в нашем изменившемся социуме общественное мнение функционирует как устойчивый социальный институт. Оно зачастую продиктовано сиюминутным настроением, эмоциями, стереотипными реакциями на новые реалии и т. п.

Ответ на два принципиальных вопроса (влияет ли общественное мнение на эффективность МСУ, и используют ли органы и должностные лица МСУ общественное мнение в процессе подготовки и принятия управленческих решений) в демократическом обществе должен быть положительным. Однако на практике муниципальная власть, привлекая к выработке решений – прямо или косвенно – широкую общественность, должна учитывать, что компетентность общественного мнения, а также его возможности решать сложные задачи, ограничены.

Проблема видится в том, что до сих пор не разработан эффективный механизм взаимодействия органов МСУ и общественного мнения. С одной стороны, имеет место заигрывание с общественным мнением, разного рода популистские шаги. С другой стороны, при разработке важнейших вопросов жизне-

деятельности муниципального образования, при принятии и реализации важных управленческих решений по вопросам местного значения потенциал общественного мнения используется не полностью.

В настоящее время в законах субъектов РФ, как правило, реализация вышеуказанной конституционной нормы сводится к следующим формулировкам: «учет мнения населения производится в форме местных референдумов» или «...в форме собраний (сходов) граждан». При этом отсутствует четко прописанный порядок выработки и принятия решения при наличии различных несопадающих, а иногда противоречащих друг другу мнений. Кроме того, требуется увязать и различные выявленные мнения населения, и позицию органов власти.

В качестве возможных вариантов выявления мнения населения традиционно указываются местный референдум, решение представительного органа МСУ, собрания (сходы) граждан, социологический опрос общественного мнения, опубликование и обсуждение предложений в СМИ.

Объективность каждого из указанных источников общественного мнения ограничена в силу ряда причин. Так, референдум требует неукоснительного соблюдения всех процедур, определенных законодательством. Решение представительного органа может быть обусловлено разногласиями депутатов. Ангажированность социологических служб, а также авторов публикаций в СМИ общеизвестна.

Федеральным законом № 131-ФЗ в качестве одной из форм участия граждан в осуществлении МСУ предусмотрен институт публичных слушаний, цель которых – обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Применение данной процедуры особенно важно именно на муниципальном уровне как наиболее приближенном к населению уровне публичной власти. Публичные слушания проводятся регулярно, но зачастую цель их проведения подменяется – вместо объективного обсуждения проблем они превращаются в формальное одобрение заранее определенных решений. Это становится возможным в силу того, что порядок организации и проведения публичных слушаний регулируется ст. 28 вышеуказанного закона лишь в самых

общих чертах, поэтому ведущую роль в регулировании этого вопроса играют муниципальные правовые акты.

Например, тематика и социальная значимость выносимых на слушания вопросов различна. Но нормы, определенные муниципальными правовыми актами, не позволяют менять процедуру проведения слушаний в зависимости от указанных критериев. Это серьезно сказывается на эффективности публичных слушаний, превращая их в формальное мероприятие.

Практически каждый из этапов организации, проведения и подведения итогов публичных слушаний должен быть четко прописан в муниципальных правовых актах, чтобы ни один принципиально важный момент, напрямую определяющий эффективность публичных слушаний, не оказывался вне поля правового регулирования.

Таким образом, отсутствие единообразия толкования норм федерального закона № 131-ФЗ в этой части позволяет муниципалитетам формально подходить к организации выявления и учета общественного мнения. Обращение органов МСУ к общественному мнению при выработке и осуществлении социально-экономической политики должно быть четко регламентировано как в части механизма его выявления, так и в части его учета при принятии последующего управленческого решения.

#### ***В.В. Стаметов***

Эффективность принятия любого управленческого решения во многом зависит от качества информационно-аналитического обеспечения. В рамках принятия политических решений, при взаимодействии управляющей и управляемой систем, важно учитывать такие характеристики последней, как лояльность, сплоченность, заинтересованность в том или ином управленческом решении, вовлеченность в процесс его реализации. Специфика политических решений такова, что их последствия имеют масштабный характер и отражаются, прежде всего, на управляемой системе.

В Тамбовской области необходимость изучения состояния общественного мнения давно стала реальной практикой. Структурным подразделением управления по связям с общественностью администрации является

отдел социологического мониторинга, созданный в 2005 г. Отдел проводит мониторинг общественного мнения по социально-экономическим, политическим вопросам и локальные тематические исследования по направлениям: получение оценки социально-экономической ситуации; изучение острых социальных проблем, влияющих на психологическое самочувствие населения; изучение отношения населения к деятельности федеральных, региональных, городских руководителей и структур власти; выявление лидеров общественного мнения среди политиков областного уровня; определение рейтингов политических партий; изучение электорального поведения; определение рейтингов областных и городских СМИ и др.

Как видно из перечисленных направлений изучения общественного мнения отделом социологического мониторинга, основной его задачей является как раз проведение предварительного и заключительного контроля при реализации политических решений – провести диагностику проблемной ситуации и «замерить» социальную эффективность предпринятых управленческих воздействий. Кроме того, отдел выполняет специальные социологические исследования по поручению высших руководителей области.

Подобный отдел (отдел изучения общественного мнения) существует при администрации г. Тамбова. Задачи его в целом схожи с отделом социологического мониторинга: оценка социально-экономической ситуации в г. Тамбове; оценка общественного мнения по различным направлениям деятельности, готовящимся решениям администрации г. Тамбова; изучение выборного процесса; изучение городского медиа- и рекламного пространства и др.

Оба отдела выкладывают в свободный доступ часть результатов социологических исследований, повышая прозрачность деятельности органов государственной власти и МСУ. Деятельность этих служб преследует цель сделать через механизмы оптимальной информированности систему управления наиболее эффективной, гибкой к требованиям времени и обстоятельств. При этом на региональном уровне складывается довольно печальная ситуация. С одной стороны, существуют агентства, занимающиеся изучением общественного мнения, однако область их

интересов можно отнести скорее к проведению маркетинговых исследований для бизнес-структур. С другой стороны, есть высококвалифицированные профессионалы, имеющие свои «команды». Их услуги более дорогостоящи, но и качество исследований выше. И третья сторона – те структурные подразделения, о которых речь шла выше. Все они занимаются изучением общественного мнения, вырабатывают научное, эмпирическое знание. При этом парадокс в том, что они никаким образом не взаимодействуют, что приводит, во-первых, к замедлению темпов и качества изучения общественного мнения. Во-вторых, ориентация только на собственные силы со стороны органов государственной власти и МСУ приводит к сужению стратегической оценки, что может выражаться в излишнем субъективизме.

## **V. Локальные элиты**

### ***А.А. Головина***

Всякая политическая власть обязана иметь в качестве своего фундамента конкретного человека, в интересах которого она функционирует, реализует полномочия, закрепленные законодательно на уровне Конституции, законов всех уровней, уставов. В этом смысле проведение государственной политики напрямую зависит от местной (муниципальной) власти.

Качественные характеристики руководителей городских округов, муниципальных районов и поселений, муниципальных служащих соответствующих органов МСУ формируют основу политической системы государства в целом, что в полной степени может подтвердить анализ результатов федеральных выборов 2000–2010 гг. в разрезе муниципальных образований. Стабильное социально-экономическое развитие конкретного муниципалитета, наличие устойчивого авторитета руководителей органов МСУ закладывают основу стабильности политического режима государства.

Важность муниципального уровня управления неоднократно подчеркивается в политических выступлениях и документах руководителей государства. Стоит вспомнить определение В.В. Путиным в одной из программных статей МСУ в качестве «школы демократии».

В условиях применения сервисного подхода к управлению, внедрения системы механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг населению, указанные обстоятельства приобретают особое значение.

При этом стоит учитывать как уровень квалификации глав муниципалитетов и муниципальных служащих, так и их личностные характеристики. Последние определяют не только неформальный ландшафт межличностных взаимодействий внутри административной элиты и между ветвями власти, но и, что не менее важно, модели взаимодействия с населением (потребителями конкретных муниципальных услуг).

Реформа МСУ, чьим качественно новым этапом стало принятие 6 октября 2003 г. федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», призвана максимально приблизить власть к народу, облегчить решение вопросов местного значения в интересах населения конкретных муниципалитетов. Закон окончательно, на этапе определения основных понятий, утвердил двухуровневую модель МСУ. При этом именно поселенческий уровень, согласно духу муниципальной реформы, является наиболее приближенным к конкретному человеку.

Вместе с тем проведенный анализ практических проблем реализации муниципального управления, а также научной литературы за период осуществления преобразований позволяет зафиксировать нам ситуацию «кадрового голода» в системе органов МСУ. Причем это принципиальное препятствие на пути развития самой системы МСУ. Препятствие видится нам ничуть не меньшим, нежели финансовое неблагополучие МСУ.

Данная проблема имеет наибольшую актуальность для органов МСУ уровня сельских и поселковых советов.

Таким образом, изучение муниципальной проблематики представляется важным по двум измерениям.

Первое связано с самоуправлением как таковым через изучение и содействие развитию непосредственных форм реализации конституционного права гражданина на самоуправление. Эффективность прямого воздействия на местные процессы посредством собраний и сходов, конференций граждан,

опросов и прочее влияет на авторитет не только местной, но и государственной власти.

Второе связано с личностными характеристиками и уровнем квалификации представителей органов МСУ. Таким образом, речь идет как об акторах, принимающих (участвующих в выработке) политическое решение, так и об управленцах, реализующих его в границах муниципальных образований.

Оба измерения помимо значения для социально-экономического развития муниципалитетов и государства имеют, таким образом, выраженное общественно-политическое значение в части развития и укрепления государственности как таковой на различных уровнях.

### *Д.Г. Сельцер*

Я буду говорить о новейших трендах трансформации корпуса глав городов и районов России. Замечу, что работа по исследованию муниципальных элит ведется в рамках проекта РГНФ «Влияние муниципальной реформы на современный процесс политических трансформаций в России» (№ 13-03-00392).

В 1991–2013 гг. руководство МСУ районно-городского звена формировалось посредством назначений (1991–1994/1996 гг.) и выборов (четыре электоральных цикла: 1994–1996 гг.; 1998–2001 гг.; 2003–2005 гг.; 2006–2013 гг.). Четвертый электоральный цикл оказался «растянут». Единый день голосования 13 марта 2011 г. его завершил. Ныне идет пятый электоральный цикл, развивающийся уже на иных политико-правовых основаниях.

Субрегиональную иерархию последовательно возглавляли: в 1991 г. – советская номенклатура (бывшие председатели гор- и райисполкомов); в середине 1990-х гг. – хозяйственная номенклатура (директора заводов, строительных организаций и совхозов, председатели колхозов); на рубеже 1990–2000-х гг. – «вненоменклатурные» хозяйственники (люди из производства, в советское время не входившие в номенклатуру, а в конце 1990-х гг. сбившиеся в местные политико-экономические кланы); в 2003–2005-х гг. – «вненоменклатурные» хозяйственники и менеджеры (профессиональные

муниципальные служащие, нанятые «вненоменклатурными» хозяйственниками).

В ходе четвертого цикла произошли принципиальные политические изменения. Решенческая функция была постепенно «выдернута» из рук местных кланов и оказалась у руководителей регионов, прежде снисходительно и вполне терпимо относившихся к практике подбора локальными сообществами первых лиц субрегиона с их легализацией через выборы. Почему так? Полагаем, что «вертикаль власти» изменила условия бытования самих губернаторов, потребовав от них проявления вполне определенных мобилизационных качеств. Во-первых, им надо жестко и последовательно проводить решения Центра. Во-вторых, они обязаны обеспечивать победу В.В. Путина, Д.А. Медведева и «Единой России». В-третьих, в регионах «должно быть тихо». В-четвертых, они совместно с силовыми структурами должны исключить влияние неподконтрольных государству политических практик.

В таких условиях губернаторы попросту обязаны достроить «властную вертикаль» до «малой формы» – субрегионов. Они не могут более полагаться на выбор местных кланов, у которых есть свои интересы, чаще всего не совпадающие ни с интересами дела, ни с буквой закона.

Напомню, что на рубеже 1990–2000-х гг. кланы оказали серьезное влияние на политику. «Вненоменклатурные хозяйственники» на губернаторских выборах прагматично поставили на оппонентов тогда еще популярной КПРФ и внесли большой вклад в победный старт В.В. Путина на президентских выборах 2000 г. С 2009 г. все изменилось. Местные кланы стали мешать. Губернаторы и силовики должны были ослабить локальные сообщества.

Кто стал победителем четвертого электорального цикла? В ходе выборов 2006–2009-х гг. примерно 60 % победителей – представители самого крупного бизнеса (не всегда – местного). Остальные – муниципальные менеджеры. С 2009 г. начинается череда выборов депутатов региональных Законодательных собраний. Главы субрегионов должны были доказывать собственную состоятельность, обеспечив победу «Единой России». В ходе выборов, назначаемых после снятия прежних глав, «зачищаются» списки

кандидатов. Из них убирают криминалитет, «неправильных» бизнесменов, их агентов, креатур местных кланов. Победители – представители крупного бизнеса неместного происхождения, близкие губернаторам, и силовых структур. Итак, новый тип главы субрегиона – региональный бизнесмен и силовик.

Пятый электоральный цикл закрепил прежнюю тенденцию, но и добавил новую. С переходом на практику сити-менеджеров стали приниматься изменения в уставы городских округов и муниципальных районов. Сити-менеджер по объему контролируемых ресурсов выше главы представительного органа – главы муниципального образования. На эти позиции стали присылать креатур первых лиц регионов. Если в уставах субрегионов не предусмотрено такой возможности, то креатуры руководителей регионов обретают ключевые позиции по-прежнему через выборы.

#### *К.С. Володин*

Коротко замечу, что «тамбовский случай» лишь подтверждает обозначенную Д.Г. Сельцером тенденцию. Субрегиональную иерархию в Тамбовской области последовательно возглавляли советская номенклатура – директорат советских лет – постсоветские хозяйственники – самые богатые постсоветские хозяйственники и, наконец, варяги – управленцы и бизнесмены.

Досрочные отставки глав районов в последние годы – заурядная практика. После этого либо назначается сити-менеджер, присланный из Тамбова, либо назначаются выборы, где побеждает варяг.

Хорошо это или плохо? Время покажет, но «варяжский приход», на мой взгляд, не так и плох. Во-первых, проблемы субрегионов призваны решать состоявшиеся политики и управленцы (примеры Бондарского и Знаменского районов, Кирсанова, Котовска, Рассказова). Во-вторых, они пользуются безусловной поддержкой региональных властей, и соответственно, за ними следуют деньги на финансирование проектов местного значения. В-третьих, само население пребывает в состоянии ожидания и оптимизма, видя в варягах определенную перспективу. Последнее обстоятельство не самое главное политически, но не учитывать социальные ожидания было бы большой ошибкой. Посмотрим,

что будет дальше. Понятно, что новейший тренд не вполне вписывается в классические эталоны МСУ. Ясно, что в нашем случае МСУ теряет часть автономии. С другой стороны, не в формуле дело. Важен результат. В конце концов, в Башкирии и Татарстане глав

администраций субрегионов почти всю постсоветскую историю население не выбирало, но муниципалитеты развивались.

Поступила в редакцию 15.07.2013 г.

UDC 94/99

“LOCAL GOVERNMENT AND POLITICAL PROCESS”: MATERIALS OF “ROUND TABLE”

During the "Round Table" the issues of state policy in the field of local self-government and political life in the municipalities are discussed.

*Key words:* local government; political process; elections; powers of local self-government.