УДК: 327.7 DOI: 10.22394/2071-2367-2019-14-3-92-107

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РФ

***Митяева Е.Н., Слинько А.А.*[1]**

Целью статьи является анализ разнообразных форм участия граждан в выработке программ развития на местном уровне, в формировании муниципальной политики и в контроле за ее реализацией. ***Методология исследования*** основана на анализе двух последних этапов муниципальной реформы в Российской Федерации, проведена оценка изменений применяемых на местном уровне форм участия с точки зрения теорий «совместного развития» и партиципаторной демократии.

Автор доказывает, что реализуемый политический курс направлен на развитие разнообразных инструментов артикуляции интересов на локальном уровне. Такая политика может содействовать превращению органов местного самоуправления из «слабого бюрократического института» в эффективный инструмент, позволяющий удовлетворять потребности местных сообществ и решать вопросы местного значения на основе реализации совместных проектов органами власти различного уровня, общественными организациями и субъектами рыночной экономики. Также доказывается, что данный подход коррелирует с принципами современной парадигмы управления. Полученные автором ***результаты*** могут найти применение при разработке программ взаимодействия между органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества.

Ключевые слова: муниципальная политика, совместное развитие, партиципаторная демократия, инициативное бюджетирование, территориальное общественное самоуправление.

Митяева Евгения Николаевна — аспирантка, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Воронежский филиал, адрес: 394005, Россия, г. Воронеж, Московский пр-т, д.143, e-mail: evg_mityaeva@mail.ru

Слинько Александр Анатольевич — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и политического управления Воронежского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 394005, Россия, г. Воронеж, Московский пр-т, д.143, e-mail: aleksandr_slinko@mail.ru

MODERN TRENDS IN POLITICAL MANAGEMENT AND ACTUAL PROBLEMS OF MUNICIPAL POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION

MITYAEVA E.N. — Postgraduate student, Voronezh branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Voronezh), e-mail: evg_mityaeva@mail.ru

SLINKO A.A. — Doctor of Political Sciences, Head of the Department of the Political Studies and Political Management, Voronezh branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Voronezh), e-mail: aleksandr_slinko@mail.ru

The purpose of the article is to analyze the various forms of citizen participation in the development programs at the local level, in the formation of municipal policy and in monitoring its implementation. The research methodology is based on an analysis of the last two stages of municipal reform in the Russian Federation, an assessment of changes in the forms of participation applied at the local level from the point of view of the theories of "joint development" and participatory democracy.

The author argues that the policy being implemented is aimed at developing a variety of tools for articulating interests at the local level. Such a policy can help transform local governments from a "weak bureaucratic institution" into an effective tool to meet the needs of local communities and solve issues of local importance through the implementation of joint projects by various levels of government, public organizations and market economy actors. It is also proved that this approach correlates with the principles of the modern management paradigm. The results obtained by the author can be used in the development of programs of interaction between government bodies, local governments and civil society institutions.

Keywords: municipal policy, joint development, participatory democracy, initiative budgeting, territorial public self-government.

Введение

В современном мире существуют некоторые тенденции социально-экономического и политического развития, влияние которых неизбежно затрагивает все уровни политического управления, способствуя изменениям как в международной политике, так и в государственном и муниципальном управлении отдельных государств. Одной из таких тенденций является глобальный сдвиг, изменяющий характер распределения власти между лицами, принимающими решения, и гражданами. Он приводит к постепенному переходу от иерархически

организованного процесса выработки политики к горизонтально организованному процессу, в рамках которого расширяется круг субъектов, влияющих на выработку решений, и трансформируются их роли. Эта тенденция уже привела к повышению внимания к открытости в процессе управления, которая должна выражаться не только в прозрачности его механизмов, но и в активном участии граждан в практике управления. Сегодня можно констатировать, что данная тенденция оказывает влияние и на ситуацию в российской муниципальной политике, одной из задач которой на современном этапе является повышение эффективности местного самоуправления на основе доверия между обществом и властью.

Одной из главных проблем при поиске оптимальной для нашей страны модели местного самоуправления является разрешение вопроса о степени его самостоятельности в рамках политической системы. Существующие теоретические подходы дают различные ответы на этот вопрос. В контексте исторического развития российской системы местного самоуправления чаще реализовывались принципы государственной теории, тогда как демократический характер современной политической системы и характер вызовов, стоящих перед современным государством, требуют практической реализации принципов самостоятельности местного самоуправления, его открытости к потребностям местных сообществ и развития инструментов партнерского взаимодействия с широким кругом иных субъектов. В процессе становления и реформирования современной российской системы МСУ нашли отражение обе указанные тенденции, и можно сказать, что поиск их оптимального сочетания продолжается.

Развитие институтов участия граждан в местном самоуправлении РФ

В современных социальных науках существует ряд концепций, основанных на понятии «участия», выступающего как условие эффективности той или иной практики. Одной из них является концепция «совместного развития» (participatory development), относящаяся к сфере содействия социально-экономическому развитию менее развитых регионов мира со стороны более развитых стран, международных организаций и иных агентов. Она предполагает, что для успеха программ развития необходима широкая вовлеченность разнообразных местных агентств и структур гражданского общества в их формирование и реализацию. Активная роль в планировании и управлении программами развития превращает действующие на локальном уровне структуры из объектов управления, пассивных получателей помощи в действующих субъектов, что повышает заинтересованность и ответственность. Также совместное развитие обладает значительным преобразующим потенциалом в силу того, что позволяет наладить обмен информацией и избежать навязывания приоритетов, не соответствующих потребностям местных сообществ[1]. Подобный подход ориентирован на включение

[1] International development cooperation. Set of lectures. Eds Vladimir Bartenev and Elena Glazunova. -

в совместную работу над программами развития не только институциализированных структур, например, местных администраций и неправительственных организаций, но также менее формализованных акторов: сетевых общественных объединений, спонтанных групп поддержки и даже отдельных граждан, которые, благодаря развитию информационных технологий, во всем мире получают все более широкий доступ к информации[1].

С концепцией совместного развития перекликается более ранняя теория партиципаторной демократии, или демократии участия, ставшая ответом на кризисные явления в политической жизни «старых демократий», которые проявились по мере повышения роли масс-медиа в политике и выразились в развитии популизма, отчуждении между партиями и избирателями, росте значения манипулятивных информационных технологий. Ее разработчики, Кэрол Пейтман, Питер Бахрах, Бенджамен Барбер и другие ученые, призывали активизировать политическое участие граждан через развитие разнообразных форм прямой демократии, самоуправления и общественного контроля. Включенность граждан в процесс управления на всех его стадиях – от подготовки решения до контроля над его реализацией, по мысли сторонников теории партиципаторной демократии, является единственным средством сохранения принципов демократии в глобализирующемся мире. Успех демократии участия зависит не только от наличия и развитости институциональных механизмов, позволяющих гражданам включаться в процесс управления. Не менее важной его составляющей является развитость политического сознания граждан, которые должны быть хорошо информированными и заинтересованными участниками политики, ориентированными на защиту общественных интересов.

Такие высокие требования к гражданской сознательности и заинтересованности большинства вызвали критику концепции. Другим традиционным аргументом против нее является сомнение в способности институтов прямой демократии обеспечить оперативное принятие решений. Следует отметить, что по крайней мере второе из приведенных возражений снимается, если говорить об имплементации модели не в национальном масштабе, а на локальном уровне. Местное самоуправление в различных государствах традиционно включает разнообразные элементы прямой демократии, а сегодня можно говорить и о развитии новых форм непосредственного участия на этом уровне. Эта тенденция нашла отражение в принятии Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти[2] в

Moscow: World Bank, 2013. – P.36

[1]Anupama D. Enabling Open Government // Development Outreach. World Bank. – 09. 2011. – URL: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6113/deor_13_2_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения 12.01.2019)

[2] Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the

2009 г., закрепляющего право каждого человека, находящегося под юрисдикцией ратифицировавшего протокол государства, участвовать в делах местных органов власти, имея возможность влиять на определение и осуществление их полномочий.

В Российской Федерации на местном уровне предусмотрены достаточно разнообразные формы участия. После принятия Федерального закона №131-ФЗ[1], во многом основанного на принципах Европейской хартии о местном самоуправлении, получили развитие некоторые формы непосредственной демократии, которая осуществляется с помощью разнообразных форм прямого волеизъявления граждан, их участия в осуществлении местного самоуправления. В законе определено 13 форм, среди которых к непосредственным формам осуществления местного самоуправления населением относятся: референдум (ст. 22), муниципальные выборы (ст. 23), голосование по вопросам определения, изменения границ или преобразования муниципальных образований (ст. 24), а также сходы граждан (ст. 25). Остальные статьи посвящены формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления – публичным слушаниям (ст. 28), собраниям граждан (ст. 29), конференциям граждан (ст. 30), опросам граждан (ст. 31), обращениям в органы местного самоуправления (ст. 33), территориальному общественному самоуправлению и др.

В муниципальных образованиях с численностью избирателей менее ста человек может поводиться сход граждан, который может заменять представительный орган. Также к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся собрания и конференции граждан, участие в публичных слушаниях, правотворческие инициативы граждан, участие в опросах граждан, территориальное общественное самоуправление, к ним можно отнести и обращения в органы местного самоуправления.

На собраниях (конференциях) граждан могут обсуждаться вопросы местного значения, происходить информирование о деятельности органов МСУ. Их деятельность может быть связана с работой органов территориального общественного самоуправления (ТОС), так как собрания, как правило, проводятся на части территории более крупного муниципального образования. Собрания обладают рядом исключительных полномочий в области организации ТОС.

На местном уровне также проводятся публичные слушания, являющиеся формой участия граждан в процессе правотворчества. К вопросам, по которым проведение общественных слушаний обязательно, относятся проекты уставов муниципальных образований, изменения уставов, проекты и отчеты об исполнении местного бюджета, проекты программ развития, вопросы об изменении границ

affairs of a local authority. CETS No.207. Utrecht, 16/11/2009 // Council of Europe. – URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207 (дата обращения 12.01.2019)

[1] Федеральный закон от 06.10.2003 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

муниципальных образований и их преобразовании.

На местном уровне правотворческой инициативой наделяются также и граждане. Для этого необходимо создать инициативную группу, численность которой определяется правовым актом представительного органа соответствующего уровня. Внесенные ею проекты обязательны для рассмотрения в установленный срок. Выдвинувшие инициативу граждане должны получить возможность для выступления с обоснованием своей позиции, а решение по представленной инициативе должно быть мотивированным.

Еще одной своеобразной формой, направленной на обеспечение более гибкого учета мнения граждан в процессе осуществления местного самоуправления, является народный опрос. Инициаторами в данном случае могут выступать не только органы местного самоуправления, но и региональные органы власти. В опросе имеют право участвовать все зарегистрированные в муниципальном образовании избиратели, результаты же опроса носят рекомендательный характер.

Формой участия граждан является обращение в органы местного самоуправления. Такие обращения могут быть индивидуальными и коллективными, в законодательстве установлены сроки реагирования на обращения и порядок их рассмотрения.

Одной из составляющих эффективного участия является осуществление общественного контроля. Многие исследователи констатируют, что на муниципальном уровне, несмотря на близость органов власти и граждан, существует недостаток доверия. В Российской Федерации существуют разнообразные формы общественного контроля, применимые также и на местном уровне[1]. Среди целей общественного контроля – защита прав человека и гражданина, в том числе прав некоммерческих организаций; обеспечение учета мнения граждан, их предложений в процессе принятия решений на всех уровнях осуществления публичных полномочий; общественная оценка деятельности органов власти различного уровня. Основой общественного контроля является принцип гласности деятельности органов местного самоуправления.

На муниципальном уровне в качестве субъектов общественного контроля могут также выступать общественные палаты муниципальных образований, эту работу на основе сотрудничества с контролирующими органами могут осуществлять группы общественного контроля и общественные инспекции. Граждане также могут быть участниками общественного контроля: они могут привлекаться субъектами общественного контроля в качестве общественных контролеров, общественных инспекторов и общественных экспертов. Общественный контроль может

[1] Основным нормативно-правовым актом, регулирующим сферу общественного контроля, является Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ». Также существует ряд правовых актов, регулирующих процедуры общественного контроля в социальной сфере.

осуществляться и структурами гражданского общества, которые имеют право быть организаторами общественного мониторинга и общественных обсуждений. Субъекты общественного контроля могут подавать исковые заявления для защиты прав неопределенного круга граждан или же прав НКО.

Несмотря на достаточно успешное развитие разнообразных форм участия граждан на местном уровне, в процессе становления новой системы местного самоуправления, ориентированной на вовлечение широких слоев граждан и при этом достаточно самостоятельной, проявился ряд противоречий, в частности, касающихся практической реализации и востребованности перечисленных форм участия. Так, наивысшей формой народовластия на местном уровне является референдум, проводимый для голосования жителей муниципального образования по важнейшим вопросам местного значения. Права граждан в процессе его проведения гарантируются федеральным законом[1], а процедура проведения регламентируется региональными законами. Выделение вопросов, по которым проведение голосования всех жителей муниципального образования является обязательным, должно было сделать местный референдум более востребованной формой участия на локальном уровне. На первый взгляд можно отметить количественный рост местных референдумов. Так, с 2007 по 2016 г. их количество возросло в сотни раз – с 18 до 1606. Но также можно указать на то, что большинство референдумов состоялось всего в трех субъектах Федерации (более 90% референдумов), а в половине регионов не проводилось ни одного референдума[2].

Что касается муниципальных выборов, которые должны проводиться периодически в соответствии с требованиями Федерального закона № 67-ФЗ, регионального и местного законодательства, то они являются наиболее распространенной формой участия населения в местном самоуправлении. Следует отметить, что избирательные системы, используемые на выборах местных органов самоуправления, устанавливаются региональным законодательством. При этом должны предлагаться альтернативные варианты избирательных систем, из которых муниципальные образования выбирают наиболее соответствующую местным условиям. Но также существуют единые, продиктованные соображениями целесообразности требования, которые вводят ограничения на выбор избирательной системы. В частности, с 2011 г. при избрании представительного органа муниципального района или городского округа с численностью не менее 20 депутатов не менее половины из них должно избираться по пропорциональной системе при максимальной величине заградительного барьера в 5%[3]. А в 2012 г. в

[2] Шаповалов В.Л. Практика проведения местных референдумов в России: 2007-2016 гг. // Избирательное законодательство и практика. – 2017. – №3. – С.18

[3] Федеральный закон от 20.03.2011 № 38-ФЗ "О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

соответствии с постановлением Конституционного Суда[1] использование пропорциональной и смешанной систем было запрещено при выборах органов местного самоуправления в малых поселениях (менее 3000 население) и органов с численностью менее 15 депутатов. Действительно, малочисленность избирателей и депутатов делает использование пропорциональной системы бессмысленным, поскольку распределить мандаты в соответствии с количеством голосов невозможно. Наиболее популярна на муниципальных выборах мажоритарная система относительного большинства в одномандатных округах: она используется как для избрания глав муниципальных образований, так и при избрании большинства депутатов.

Если подобные требования представляются оправданными и не противоречащими принципам демократичности в развитии местного самоуправления, то другие изменения в избирательном законодательстве скорее ослабили муниципальную власть политически, а также сократили возможности участия граждан в решении публичных вопросов на местном уровне. Например, исключение избирательной комиссии из состава органов МСУ муниципальных образований. Одновременно была закреплена норма участия избирательных комиссий регионального уровня и уровня муниципальных районов в комиссиях нижестоящих уровней. В общий принцип непосредственного избрания представительных органов местного самоуправления жителями в 2003 г. было законодательно введено исключение для Советов муниципальных районов. Вместо того, чтобы быть непосредственно избираемыми, муниципальные районные Советы могут формироваться из числа глав поселений муниципального района или из депутатов представительных органов этих поселений. В последнем случае задача избрания возлагается на представительные органы поселений, а норма представительства не зависит от численности населения[2]. Эта модель формирования муниципальных районных Советов путем делегирования была

Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов" // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 13. –Ст. 1685

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07.2011 № 15-П "По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона *Челябинской* области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана // Собрание законодательства РФ. –2011. –№ 29. –Ст. 4557.

[2] Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района, исходя из численности населения поселения.

подвергнута критике, как нарушающая конституционные положения о местном самоуправлении, а также ст. 3 Европейской Хартии[1]. Следует отметить, что Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 года №9-П положение пункта 1 части 4 статьи 35 признано не противоречащим Конституции РФ.

В 2008 г. региональные органы государственной власти были также наделены правом определять некоторые важные аспекты деятельности представительных органов новых муниципальных образований на период их первого созыва, а также первого главы подобного образования при отсутствии инициативы местных жителей о проведении референдума по этим вопросам[2].. Таким образом граждане утратили возможность реализации своего права. Указанный тренд продолжило введение возможности удаления избранного гражданами главы МСУ без их участия и без использования судебной процедуры[3]. В этом же ряду можно назвать возможность осуществления объединения поселений без согласия, полученного на сходах граждан[4].

Таким образом, можно утверждать, что результаты муниципальной реформы, осуществленной на основании Федерального закона №131-ФЗ, во многом соответствовали целям создания благоприятных условий для развития участия граждан в местном самоуправлении. Но при этом сохранилась проблема разграничения полномочий между различными уровнями власти, решение которой должно соответствовать определенным в Конституции РФ и в Европейской хартии местного самоуправления принципам самостоятельности местного самоуправления. Также актуальной осталась проблема финансовой обеспеченности полномочий органов местного самоуправления. Наконец, серьезным препятствием оставалась низкая гражданская активность на местном уровне, вызванная не только институциональными, но и политико-культурными ограничениями.

Если связать это с процессами политической модернизации, то справедливо будет утверждать, что в любой стране модернизация предполагает хотя бы

---

[1] Европейская хартия местного самоуправления. Официальный перевод Российской Федерации для подготовки к ратификации. – Серии европейских договоров – № 122. Страсбург, 15 октября 1985 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105 (дата обращения 12.01.2019)

[2] Федеральный закон от 25 ноября 2008 года № 222-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием организации местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 48. – Ст. 5517.

[3] Федеральный закон от 7 мая 2009 года № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

[4] Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» //Собрание законодательства РФ. – 2009. –№ 52 (1 ч.). –Ст. 6441.

частичное заимствование уже опробованных в других условиях институциональных форм. Проблема же заключается в том, что постепенно должно происходить «укоренение» этих форм, укрепление их связи с социальной реальностью модернизирующегося общества. Только в этом случае возможен переход к полноценному функционированию новых институтов. В противном случае имитационные формы становятся дисфункциональными элементами политической системы.

На современном же этапе демократизация местного самоуправления не завершена. Этот процесс сталкивается с серьезными препятствиями, связанными с оторванностью власти от общества, дефицитом доверия между ними. Эта проблема имеет комплексный характер. С одной стороны, она проявляется в том, что гражданская активность населения находится на низком уровне. С другой стороны, она выражается в неготовности элементов политической системы к взаимодействию с обществом на основе сотрудничества.

Причины этой проблемы очень глубоки. У нее есть как институциональное, так и социокультурное измерение. В общественном сознании до сих пор не укоренилось представление о том, что именно граждане являются главными участниками местного самоуправления. А отстраненность от граждан обусловлена не только недостатком демократичности существующей системы местного самоуправления, но и ее низкой финансовой обеспеченностью, что и препятствует решению органами местного самоуправления проблем местных сообществ.

В 2014 г., с принятием Федерального закона № 136-ФЗ[1], муниципальная реформа продолжилась. Ее главные цели на данном этапе были определены как конкретизация принципов организации местного самоуправления и становление эффективной, самостоятельной и финансово обеспеченной местной власти[2].

Преобразования в сфере МСУ, осуществляемые с 2014 г., укладываются в реформаторский тренд, главным императивом которого является повышение эффективности управления. Закон расширил возможности властей субъекта Федерации в области муниципальной политики, дав им большую самостоятельность. Также он закрепил перечень обязательных полномочий муниципальных образований, не подлежащий сокращению, что следует оценить положительно. При этом расширение перечня возможно на усмотрение

[1] Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

[2] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента РФ. – 12.12.2013. – URL: http://kremlin.ru/events/president/news/19825 (дата обращения: 12.01.2019).

региональной власти только при условии финансовой обеспеченности этих полномочий. Это требование на первый взгляд соответствует нормам Европейской Хартии местного самоуправления, которые построены на принципах субсидиарности. Однако Хартия исходит из того, что при распределении полномочий приоритет должен отдаваться нижнему уровню, более близкому к гражданам, а в российской практике чаще реализуется противоположный принцип.

Предпринимаемые меры в первую очередь нацелены на обеспечение более продуктивного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти регионального и федерального уровней, а также на повышение качества управления. Логика реформы основана на прагматическом подходе, согласно которому первоочередной задачей должно стать выстраивание такой системы, которая будет способна эффективно решать отнесенные к ее компетенции вопросы. При характерной для нашей страны неравномерности регионального развития, большом количестве дотационных регионов, растущей в условиях экономического кризиса задолженности субъектов Федерации, взаимодействие между государственной и муниципальной властью прежде всего должно быть нацелено на обеспечение социально-экономического благополучия граждан. Демократизация же местного самоуправления в этом случае выступает не как самоцель, а как средство более тонкой настройки муниципальной политики на потребности населения.

Проводимые преобразования можно оценить как фундаментальную трансформацию подхода к организации управления на местах. Основное направление изменений при этом видится в трансформации роли органов местного самоуправления: из главного агента управления они превращаются в «обеспечивающие власти». При этом органы МСУ будут прежде всего выполнять задачи выявления потребностей и организации процесса их удовлетворения через разнообразные механизмы взаимодействия с публичными и частными лицами. С этой точки зрения, корректнее говорить не о передаче функций от органов местного самоуправления органам государственной власти, а о диффузии функций. Фактически в процессе реформирования и муниципальные функции частично передаются на субмуниципальный уровень.

В 2016 г. в Послании Президента Федеральному Собранию было указано на необходимость привлекать организации и иные структуры гражданского общества к участию в социальном развитии на локальном уровне, что можно рассматривать как поощрение сотрудничества органов местного самоуправления с общественностью и как сигнал региональным властям о необходимости создания условий для такого сотрудничества[1]. Данное направление было продолжено в 2017

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента РФ. – 1.12.2016. – Режим доступа: http://kremlin.ru/events/president/news/53379 (дата

году в рамках работы обновленного Совета по развитию местного самоуправления. После его заседания перед органами власти всех уровней была поставлена задача развития всех форм сотрудничества органов местного самоуправления с организациями и гражданами, также был взят курс на расширение участия органов местного самоуправления и различных объединений муниципальных образований в разработке элементов государственной муниципальной политики[1] .

Можно сказать, что эта инициатива обозначала обновление политического курса, поскольку она связана с трансформацией подхода к реализации местного самоуправления. В рамках данного подхода в настоящее время происходит развитие муниципально-частного партнерства, инициативного бюджетирования, системы территориального общественного самоуправления.

Одной из наиболее широко распространенных и успешных форм развития участия граждан на локальном уровне является система органов территориального общественного самоуправления. В этой форме самоуправления, институциональное оформление которой началось в 1990-е годы, многие специалисты видят субъект, в перспективе способный взять на себя широкий круг разнообразных задач. Этим вызвано развитие системы поддержки ТОС, которая начала складываться в отдельных регионах, например, в Воронежской области, что является отмечаемой исследователями особенностью региона[2], а затем стало частью государственной муниципальной политики. В частности, развитию ТОСов способствует включение их в качестве участников в процесс реализации федеральных проектов, таких как проект по формированию комфортной городской среды. Успехи системы территориального общественного самоуправления побудили инициирование таких мер по развитию форм ее государственной поддержки.

В качестве альтернативной формы поддержки местных инициатив в сфере социального развития муниципальных образований используется такой инструмент, как инициативное бюджетирование. По сравнению с грантами, выдаваемыми на реализацию проектов ТОС, эта форма предоставляет возможность более строгого контроля над расходованием бюджетных средств. При этом, как и в случае с поддержкой ТОС, происходит обращение к общественной инициативе: выбирать приоритетные направления расходования выделенных бюджетных средств, а впоследствии и контролировать реализацию решений должны жители конкретного муниципального образования. Отбор заявок также

обращения: 12.01.2019).

[1] Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления //Официальный сайт Президента РФ. – 7.09.2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://kremlin.ru/catalog/keywords/112/events/55571 (дата обращения: 12.01.2019).

[2] Агибалов Ю.В. Муниципальная реформа в Воронежской области: особенности и тенденции. Регион: системы, экономика, управление. – 2016. –№ 1 (32). – С. 162.

осуществляется на конкурсной основе. В то же время заявка подается администрацией муниципального образования, организующей предварительное общественное обсуждение предложенных проектов. В отличие от системы грантовой поддержки ТОС, допускается участие муниципальных образований различных типов – поселений, муниципальных районов, городских округов.

Развитие инициативного бюджетирования является федеральным проектом[1], который реализуется в рамках соглашения между Министерством финансов России и Всемирным банком, и в еще большей степени, чем развитие сотрудничества с ТОС, является проявлением отмеченной глобальной тенденции расширения участия граждан в управлении развитием. Например, инициативное или совместное бюджетирование (participatory budgeting) привлекает внимание государств–членов БРИКС, среди которых Бразилия обладает, пожалуй, наибольшим опытом[2]. В нашей стране вопрос также находится в центре внимания органов власти и экспертов[3].

Интересно, что такие практические задачи, как обеспечение правовых и институциональных условий для расширения практик инициативного бюджетирования, часто способствуют изменениям, которые можно рассматривать в контексте демократизации на местном уровне. Например, Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 389-ФЗ «О внесении изменений в статьи 251 и 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дал возможность принимать решения о введении самообложения граждан на самом низшем уровне – уровне населенных пунктов, внутригородских районов. Решение при этом принимается на сходе граждан, таким образом происходит развитие форм непосредственного участия населения в принятии решений на местном уровне.

Выводы

Современные исследователи российского местного самоуправления зачастую дают противоположные оценки результатов развития этой системы. При этом на одном полюсе диапазона оценок находится признание полного соответствия российской системы местного самоуправления демократическим принципам, а на

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»

[2] BRICS meet on local budgeting // Национальный комитет по исследованию БРИКС. – 2016-11-08 URL: http://www.nkibrics.ru/posts/show/582174e36272695600070000 / (дата обращения: 1.03.2019).

[3] Стенограмма «круглого стола» Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на тему: «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» 17 декабря 2018 года // Комитет Государственной Думы ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/STENOGRAMMA.docx (дата обращения: 2.03.2019).

другом – характеристика российского местного самоуправления как пассивного агента государственной власти, занятого решением весьма ограниченного круга вопросов[1]. С нашей точки зрения, все же не следует говорить о том, что сложившаяся система местного самоуправления несостоятельна и является, по сути, системой местного управления, действующей под контролем органов государственной власти. В сфере местного самоуправления продолжаются преобразования. Их основной целью является повышение эффективности, необходимое для полной реализации конституционно закрепленного принципа самостоятельности местного самоуправления.

Реализуемый политический курс во многом направлен на развитие разнообразных инструментов артикуляции интересов на локальном уровне. Подобная политика способствует превращению органов местного самоуправления из «слабого бюрократического института» в эффективный инструмент, позволяющий удовлетворять потребности местных сообществ и решать вопросы местного значения оптимальным способом, на базе реализации совместных проектов органами власти различного уровня, общественными организациями и субъектами рыночной экономики. Представляется, что данный подход коррелирует с принципами современной парадигмы управления, ориентированной на развитие человеческих ресурсов и разнообразных форм участия.

Библиография/References:

1. Агибалов Ю.В. Муниципальная реформа в Воронежской области: особенности и тенденции // Регион: системы, экономика, управление. – 2016. – № 1 (32). – С. 162– 166.

2. Антипьев К.А. Общественный контроль в системе местного самоуправления // Вопросы управления. – 2012. – №2. – URL: http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2012/02/26/

3. Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. – 2014. – № 11. – С. 51– 59.

4. Васильев В.И., Помазанский А.Е. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 16– 26.

5. Загладин Н.В. и др. Глобализация и Россия: проблема демократического развития: монография. – М.: Рус. слово, 2005. – 494 с.

[1] Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис: Политические исследования. – 2015. – №2. – С.50.

6. Глотов С.А. «Забытый» протокол. Когда Россия будет готова ратифицировать Дополнительный протокол «О праве участвовать в делах местного органа власти» // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – №8. – С. 21– 26.

7. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис: Политические исследования. – 2015. – №2. – С. 35– 51.

8. Черкасов А.И. Трансформация системы местного управления: тенденции и перспективы // Труды института государства и права Российской академии наук. – 2017. – Т.12. – №4. – С. 162–175.

9. Шаповалов В.Л. Практика проведения местных референдумов в России: 2007– 2016 гг. // Избирательное законодательство и практика. – 2017. – №3. – С. 17– 21.

10. Шугрина Е.С., Иванова К.А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. – М: Проспект, 2018. – 160 с.

11. Barber B. R. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. – University of California Press. Berkeley, Los Angeles, 2003. – 357 p.

12. International development cooperation. Set of lectures.. Eds Vladimir Bartenev and Elena Glazunova. – Moscow: World Bank, 2013. – 340 p.

13. Mokretsova V. Civic participation in urban (re)development policy: The experience of Berlin and St. Petersburg // Centre for German and European Studies (CGES). Working Papers. – WP 2016-03.

1. Agibalov, Iu.V. (2016) Munitsipal'naia reforma v Voronezhskoi oblasti: osobennosti i tendentsii [Municipal reform in the Voronezh region: features and trends] // Region: sistemy, ekonomika, upravlenie [Region: systems, economics, management]. – № 1 (32). – P. 162– 166. (In Russ.)

2. Antip'ev, K.A. (2012) Obshchestvennyi kontrol' v sisteme mestnogo samoupravleniia [Public control in the local government system] // Voprosy upravleniia [Management Issues]. – №2. – URL: http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2012/02/26/ (In Russ.)

3. Vasil'ev, V.I. (2014) Pravovoi status mestnogo samoupravleniia: peremeny i ozhidaniia [Legislative regulation of electoral systems used in municipal elections] // Zhurnal rossiiskogo prava [Journal of Russian Law]. – № 11. – P. 51– 59. (In Russ.)

4. Vasil'ev, V.I., Pomazanskii, A.E. (2010) Zakonodatel'noe regulirovanie izbiratel'nykh sistem, primeniaemykh na munitsipal'nykh vyborakh // Zhurnal rossiiskogo prava [Journal of Russian Law]. – № 8. – P. 16-26. (In Russ.)

5. Zagladin, N.V. i dr. (2005) Globalizatsiia i Rossiia: problema demokraticheskogo razvitiia [Globalization and Russia: the problem of democratic development]: monografiia. – M.: Rus. slovo. – 494 p. (In Russ.)

6. Glotov, S.A. (2015) «Zabytyi» protokol. Kogda Rossiia budet gotova ratifitsirovat' Dopolnitel'nyi protokol «O prave uchastvovat' v delakh mestnogo organa vlasti» » ["Forgotten" protocol. When Russia will be ready to ratify the Additional Protocol "On the right to participate in the affairs of a local authority"] // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava [Actual problems of Russian law]. – №8. – P. 21–26. (In Russ.)

7. Turovskii, R.F. (2015) Rossiiskoe mestnoe samoupravlenie: agent gosudarstvennoi vlasti v lovushke nedofinansirovaniia i grazhdanskoi passivnosti [Russian local government: an agent of state power in the trap of underfunding and civil passivity] // Polis: Politicheskie issledovaniia [Polis. Political Studies]. – №2. – P. 35–51. (In Russ.)

8. Cherkasov, A.I. (2017) Transformatsiia sistemy mestnogo upravleniia: tendentsii i perspektivy [Transformation of the local government system: trends and prospects] // Trudy instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk [Proceedings of the Institute of State and Law]. – T.12. – №4. – P. 162– 175. (In Russ.)

9. Shapovalov, V.L. (2017) Praktika provedeniia mestnykh referendumov v Rossii: 2007-2016 gg. [Local referendums practice in Russia: 2007-2016] // Izbiratel'noe zakonodatel'stvo i praktika [Election legislation and practice]. – №3. – P. 17– 21. (In Russ.)

10. Shugrina, E.S., Ivanova, K.A. (2018) O sostoianii territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii (k 30-letiiu pervykh rossiiskikh TOS) [On the state of territorial public self-government in the Russian Federation]. Spetsdoklad. – M: Prospekt. – 160 p. (In Russ.)