

На правах рукописи

ПРУЦАКОВ АЛЕКСАНДР ВАЛЕРЬЕВИЧ

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ УГРОЗЫ И РИСКИ В ПРОЦЕССЕ
РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

**Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук**



Ростов-на-Дону – 2006

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Старостин Александр Михайлович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Шестов Николай Игоревич
кандидат философских наук, доцент
Рябцев Владимир Николаевич

Ведущая организация: Ростовский государственный
педагогический университет

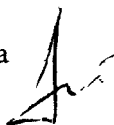
Защита состоится «6» апреля 2006 г. в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «2» марта 2006 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Старостин А.М.

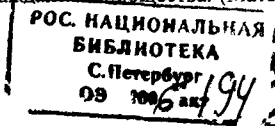
I. Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. В октябре 2003 г. был принят новый закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". В рамках проводимой политической реформы вводится поселенческий принцип организации муниципальной власти вместо территориального: самостоятельными муниципальными образованиями станут не только города и районы, но и села и поселки. Кроме того, закон содержит исчерпывающие перечни вопросов местного значения, которые должны решаться за счет местных бюджетов и имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. Дополнительные полномочия могут передаваться муниципалитетам с регионального и федерального уровня власти исключительно с передачей соответствующего финансирования.

Местное самоуправление является важнейшей составной частью демократического управления страной, вовлечения людей в процесс управления. Как сказал в свою бытность спикером Конгресса США Тип О'Нил, «Вся политика делается на местах».

Понятие «местное сообщество» можно определить как «объединение граждан, связанное с их проживанием в городе и селе, в районах и сельских округах, имеющее муниципальную собственность, местный бюджет, выборный представительный орган МСУ, а также общие интересы в самостоятельном и под свою ответственность решении вопросов местного значения по обеспечению своей жизнедеятельности непосредственно через органы местного самоуправления и своих выборных представителей в рамках действующего законодательства»¹. Реформа местного самоуправления – это составная часть масштабной административной реформы, главная цель

¹ Пылин В. Местные сообщества как основа гражданского общества. (Материалы сайта www.politjournal.spb.ru.)



которой – повысить эффективность государственного и муниципального управления, привлечь граждан к более активному участию в жизни территориальных сообществ. Поселения теперь имеют свой представительный орган, свой бюджет и право распоряжаться налогами, которые собирают. Указанное расширение прав позволит решать именно те проблемы, которые больше всего волнуют граждан.

Основная декларируемая цель реформы МСУ – приближение власти к населению (в буквальном смысле и путем передачи полномочий). Этот принцип зафиксирован как и в Конституции страны, так и в Европейской хартии местного самоуправления, которую Россия ратифицировала в 1998 г.

При этом субъектам РФ оставлено право вплоть до 1 января 2009 г. разграничивать своими законами полномочия между вновь созданными муниципалитетами (их в России почти 13 тыс.) и муниципальными районами. То есть на первых порах управлять местными делами будут, как и до реформы, районы, а на поселковый уровень полномочия будут спускаться постепенно, начиная с самых простых – уборки улиц, вывоза мусора и т. п.

Первый закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" был принят в августе 1995 г. Он впервые закрепил единую для всей страны систему муниципальной власти, которую прежде каждый регион выстраивал по собственному усмотрению. Так, закон требовал, чтобы глава муниципального образования непременно избирался (всенародно или из состава депутатов местного совета), тогда как до этого во многих субъектах федерации (и прежде всего в национальных республиках) все главы городских, районных и сельских администраций назначались руководителями регионов.

В конце 2002 г. рабочая группа во главе с тогдашним заместителем руководителя администрации президента РФ Дмитрием Козаком начала подготовку новой редакции закона о местном самоуправ-

лении. Этот закон (№ 131-ФЗ) был принят в октябре 2003 г. и содержал целый ряд новаций. В частности, был введен поселенческий принцип организации местного самоуправления вместо прежнего территориального, то есть самостоятельными муниципальными образованиями стали не только города и районы, но и отдельные села и поселки. Кроме того, закон содержит исчерпывающие перечни вопросов местного значения, которые должны решаться за счет местных бюджетов, и имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований. Наконец, законом было строго оговорено, что дополнительные полномочия могут передаваться муниципалитетам с регионального и федерального уровня власти исключительно с передачей соответствующего финансирования.

Реализация отдельных положений нового закона началась с 1 января 2005 г. (например, в части установления границ муниципальных образований и назначения выборов в новых муниципалитетах), а в полном объеме он должен вступить в силу с 1 января 2006 г. «Особый статус местному самоуправлению в Российской Федерации и дополнительные гарантии его деятельности придаёт то, что оно защищается также и нормами международного права, в частности, Европейской Хартией местного самоуправления, которая ратифицирована Российской Федерацией и вступила для неё в силу с 1 сентября 1998 г. В названной Хартии закреплены конституционные и законодательные основы местного самоуправления, дано его понятие, определены сфера компетенции местного самоуправления, гарантии защиты границ территорий, в которых он осуществляется, финансовые ресурсы местного самоуправления, основы его правовой защиты и др. Очень важное положение содержится в ст. 11 Европейской Хартии, согласно которому органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту»¹.

¹ Шуклина Е.Л. Местное самоуправление и правовая культура. Инновации в местном самоуправлении юг России в контексте национального и европейского опыта (доклады на российско-германской научно-практической конференции 27-28 мая 2005 г) Выпуск второй. Ростов н/Д., 2005. С. 103.

Основными нормативными актами реформы МСУ наряду с законом № 131ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" являются Конституция страны и Европейская хартия местного самоуправления. Концептуально два последних документа различаются, поскольку первый является продуктом державного наследия империи, а второй – соответствует принципам социально ориентированной европейской демократии (последняя, впрочем, переживает явный кризис: доказательством чему являются погромы во Франции осенью 2005 г.).

О масштабности проводимой в стране политической реформы свидетельствуют следующие факты. По данным министерства регионального развития, в стране образовано 24394 муниципалитета вместо прежних 11,5 тысяч. На закон о местном самоуправлении «завязаны» почти 160 законов, вступающих в силу в 2006 г., в том числе Налоговый, Жилищный, Градостроительный, Бюджетный кодексы.

Как верно заметил в интервью "Российской газете" 22 марта 2005 г. Председатель Госдумы Борис Грызлов: "От реформы местного самоуправления будут напрямую зависеть результативность проведения всех других реформ, работы по улучшению качества жизни в России, а также уровень и механизмы ответственности власти перед обществом".

Неизбежно возникает вопрос о восприятии реформ населением. «Осуществляемые в России реформы воспринимаются гражданами по-разному, что неоднократно фиксировали различные исследования. Иллюзии относительно быстрых результатов остались в прошлом. Нет «розовых очков и у муниципальных служащих. Только треть из них указала, что адаптация к новым условиям идёт без особых трудностей, 86 % опрошенных без энтузиазма встречают грядущие изменения. Но именно с этими людьми предстоит реформировать местное самоуправление, принимая как факт их мнения и

настроения. Других альтернатив в ближайшей перспективе, скорее всего, не предвидится»¹.

К сожалению, в России сложилась порочная практика, в соответствии с которой практические последствия реализации реформ и их многовекторности просчитываются в последнюю очередь, и в основном уже глядя на практику их воплощения в жизнь. В связи с вышесказанным возрастает значимость исследований политологической направленности по проблематике рисков и угроз принимаемых политических решений, а актуальность тематики настоящего диссертационного исследования не вызывает сомнений.

Степень разработанности проблемы. Местное самоуправление существует в большинстве стран мира. Тем не менее, было бы ошибкой механистически переносить разработанные зарубежными политологами модели на отечественную почву. К примеру, в США структура власти основана на определенном ценностно-нормативном наборе, имеющем существенные отличия от европейских и, тем более, российских. Отечественные исследователи приходят к заключению, «в некоторых важных аспектах американский опыт означает не столько пересмотр традиционных ценностей, сколько полный отказ от них»². В политической науке признано, что сведение политических преобразований к «простому заимствованию западных моделей политического развития» ошибочно и порочно по существу»³.

Исследователи отмечают специфику современной ситуации, которая «состоит в том, что от жестко централизованной структуры

¹ Неёлов А.Н., Лысенко В.Д. Применение технологий социологического анализа в деятельности органов местного самоуправления современного российского мегаполиса. Инновации в местном самоуправлении: юг России в контексте национального и европейского опыта (доклады на российско-германской научно-практической конференции 27-28 мая 2005 г). Выпуск второй. Ростов-на-Дону 2005. С. 17.

² Иноземцев В.Л. Иммиграция: новая проблема нового столетия. Методологические аспекты // Социологические исследования. 2003, № 6. С.3 0-31.

³ Ильин М.В. Российский выбор сделан, отсрочен, отменен? // ПОЛИС № 2. 2003 С. 162.

власти осуществлен переход к разделению власти»¹. Тем не менее, как считает известный отечественный исследователь А.Ю. Мельвиль, сам «вопрос о возможности в принципе демократического режима власти на гигантских территориях, которые изначально осваивались в автократической парадигме, остается открытым»².

В рамках изучения МСУ исследовались особенности регионального политического режима³, специфика региональной политической культуры⁴. Большой вклад в исследования политической культуры различных стран внесли Г. Алмонд и С.Верба. В отечественной науке системные исследования по указанной проблематике в контексте роли элит в политических процессах на региональном уровне были осуществлены Г.К. Апиным, Г.В. Атаманчуком, Е.В. Охотским, П.А. Карабущенко, О.В. Крыштановской, В.Г. Игнатовым, А.К. Магомедовым, М.Х. Фарукшиным, А.В. Понеделковым, А.М. Старостиным, С.А. Кислицыным, А.В. Дукой, О.В. Гаман-Голутвиной и другими исследователями⁵. В связи с вышесказанным стоит упомянуть и работы политологов В.В. Поволяева, В.А. Сологуба, И.А. Хашевой

Большую роль в формировании теории динамики ценностных ориентаций сыграла социологическая традиция, крупнейшими представителями которой являются Г. Тард, Г. Лебон, В. Томас, Ф. Знанецкий, Л.И. Петражецкий, Э. Гидденс. Заметное влияние на

¹ Фиглин Л.А. Информационно-аналитическая деятельность органов власти // Социологические исследования, 2003. № 6. С. 128.

² Мельвиль А.Ю. Внешние и внутренние факторы демократических транзитов. М. 1999. С. 30.

³ Сулимов К.А. Понятие «регионального режима» в политическом дискурсе // Политический альманах Прикамья. Пермь, 2002. Вып. 2. С. 52-57.

⁴ Fadeeva L. The Problem of Regional political culture in contemporary Russia. / Paper presented to the XVIII World Congress of International Political Science Association. Quebec, 2000

⁵ Ашин Г.К., Охотский Е.В. Курс элитологии. М., 1999; Ашин Г.К., Понеделков А.В., Игнагов В.Г., Старостин А.М. Основы политической элитологии. М., 1999; Кислицын С.А. Большевицкая элита 20-30 гг. Ростов н/Д. 1995; Магомедов А.К. Политическая элита российской провинции // Мировая экономика и международные отношения. 1994. № 4; Крыштановская О.В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Общественные науки и современность. 1995. № 1 и др.

развитие представлений об институциональных механизмах ценностной динамики оказали К. Маркс, Э. Дюркгейм, Ч. Кули, Ф. Теннис.

Тем не менее, в настоящее время не в полной мере разработаны концептуально-методологическая база и исследовательский инструментарий изучения процессов политического выбора на уровне территориальных сообществ¹. Кроме того, риски и угрозы возникающие при проведении реформы МСУ освещались лишь косвенным образом, в связи с чем возникла исследовательская лакуна, заполняемая настоящей диссертацией.

Объект исследования – система местного территориального самоуправления как политический институт современного общества.

Предмет исследования – политические угрозы и риски, возникающие в процессе реформы системы местного территориального самоуправления.

Целью исследования является анализ особенностей возникновения политических угроз и рисков в процессе реформы системы местного территориального самоуправления.

Задачи исследования:

- выявить возможность использования в процессе реформы МСУ антропоцентрического подхода при осуществлении анализа возможных последствий изменения политической системы функционирования территориальных сообществ;
- оценить уровень политической культуры местных сообществ в вопросах проведения выборов органов управления МСУ по партийным спискам;
- выявить существующие в процессе реформы МСУ экономико-политические риски;
- выявить акторов, заинтересованных к приходу во власть в МСУ для достижения корпоративных интересов;

¹ Мелешкина Е.Ю. Исследования электорального поведения. теоретические модели и проблемы их применения // Политическая наука. 2001. № 2. С.190-215.

- оценить важность территориально-политических аспектов проведения реформы МСУ и связанных с ними угроз;
- оценить угрозу криминализации деятельности органов управления МСУ.

Теоретико-методологическая основа исследования. При анализе процессов в территориальных сообщества автор диссертации исходил из концепции политического участия, понимаемого как осознание человеком его гражданского долга, социальной идентичности с группой, к которой индивид себя причисляет, и права оказывать влияние на ход политических событий. Диссертационное исследование выполнено на базе классической теории политических институтов (к числу которых относятся и политические партии), ориентированной на многомерный и многофакторный анализ (Э. Дюркгейм, М. Вебер, Т. Парсонс, М. Дюверже). В качестве концептуального подхода выбран системный анализ (Г. Лассуэл). При анализе участия политических партий в формировании органов МСУ автор ориентировался на структуралистско-конструктивистский методологический подход Пьера Бурдьё.

Анализ рисков и угроз жизнедеятельности территориальных сообществ осуществлялся на основе конфликтного подхода к политическим и социальным процессам (Л. Козер, К. Боулдинг, Р. Дарендорф), в соответствии с которым источником изменений в обществе является конфликт между группами, отстаивающими свои материальные или идеальные интересы, а также социологический, социально-психологический и рационально-инструментальный исследовательские подходы. Исследователи выделяют различные типы политических конфликтов: этнические, этнополитические, политических культур, государственно-правовые¹.

¹ См. Глухова А.В. Типология политических конфликтов. Воронеж, 1997; Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М., 2002. С. 97–104.

При исследовании электоральной культуры общества использовались сравнительный, социокультурный и цивилизационный подходы, а также комплексный подход, который позволяет синтезировать отмеченные выше методы исследования изучаемого феномена. Исследование, ориентировалось, в частности, на изучение ценностей электоральных культур различных социальных слоев в транзитивных политических обществах (к числу которых относится и современное российское общество), их сравнительный анализ в рамках взаимодействия разнообразных субъектов политики.

Эмпирическую базу для авторских оценок и обобщений составляют результаты вторичного анализа публикаций исследований отечественных и зарубежных политологов, результаты социологических исследований электорального поведения.

Научная новизна диссертации состоит в следующем:

- выявлено, что при моделировании возможных изменений в процессе осуществления реформы МСУ политического устройства функционирования территориальных сообществ необходимо исходить из принципов антропоцентрического подхода, как наиболее соответствующего политическим и экономическим реалиям транзитивного российского общества;

- установлено, что низкий уровень политической культуры не позволяет в большинстве территориальных сообществ осуществлять выбор органов МСУ по партийным спискам;

- установлено, что недооценка экономико-политических рисков в вопросах функционирования МСУ способна спровоцировать локальные политические кризисы;

- выявлено, что в числе акторов, заинтересованных к приходу во власть в МСУ для достижения корпоративных интересов: часть чиновничества, которая заинтересована в получении личных выгод; экономически мотивированные представители местного бизнеса; казачество; ксенофобски настроенные социальные группы; представители некоторых радикальных религиозных течений;

- установлено, территориально-политические аспекты проведения реформы МСУ влияют как на паттерны экономического поведения, так и на уровень социальной напряженности в соответствующих территориальных сообществах;

- установлено, что криминальные структуры проявляют заинтересованность к вхождению в органы управления МСУ, что является угрозой безопасности территориального социума.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. При моделировании возможных изменений в процессе осуществления реформы МСУ политического устройства функционирования территориальных сообществ необходимо исходить из принципов антропоцентрического подхода. В документах связанных с реализацией в России реформы МСУ проблематика развития инфраструктуры гражданского общества вообще не рассматривается, как и не учитываются особенности региональной политической культуры. Современные же реалии требуют уйти от моносубъектного подхода к управлению делами территориальных сообществ и, наряду с органами местного самоуправления, включив в число задействованных в данном процессе акторов группы граждан, а также неправительственные организации.

2. В настоящее время уровень политической культуры в большинстве территориальных сообществ не позволяет проводить выборы органов местного самоуправления исключительно по партийным спискам. Кроме того, большинство зарегистрированных партий не верят в возможность создания в территориальных сообществах справедливых условий политической конкуренции. Запрет на создание региональных партий привел к появлению феномена политической мимикрии, в рамках которого маргинальные политические структуры, создавая местное отделение федеральной партии, фактически приходят к власти.

3. Для политического развития страны связанные с реформой МСУ экономико-политические риски имеют существенное значение. В числе указанных рисков: недостаточность источников доходов для покрытия первоочередных расходов МСУ; возможность ухудшения качества принимаемых органами МСУ экономико-политических решений; большие затраты бюджетов МСУ на содержание административного аппарата. Неравенство экономических возможностей, обусловленное различной налоговой базой, уровнем подготовки кадров и т.п. приведет к тому, что муниципальные образования через непродолжительное время после начала реформы МСУ начнут делиться на перспективные и неперспективные. Следствием указанных рисков может стать нерешенность целого ряда жизненно важных проблем, касающихся электро-, водо- и газоснабжения, транспорта, муниципального жилищного фонда, отток с территорий активного населения и пр. факторы, способные спровоцировать локальные политические кризисы.

4. В числе социальных групп заинтересованных к приходу во власть в органах МСУ: та часть чиновничества, которая заинтересована в получении личных выгод; экономически мотивированные представители местного бизнеса; на политическую власть в МСУ претендует казачество, ксенофобски настроенные социальные группы, а также представители некоторых радикальных религиозных течений. Все вышеуказанные акторы для проникновения во власть в той или иной форме используют политическую мифологию.

5. Реформа МСУ в некоторых регионах страны обострила проблемы связанные с правом тех или иных территориальных сообществ вести экономическую деятельность в соответствующих административных границах. В данном контексте административные границы воспринимаются социумом как границы политических обязательств региональных и местных властей перед гражданином и

территориальным сообществом, а угрозы их изменения, как вмешательство в устоявшиеся паттерны экономического поведения.

6. Криминальные структуры проявляют заинтересованность к вхождению в органы управления МСУ, что является угрозой безопасности территориального социума. Сращивание указанных структур с низовыми звеньями правоохранительных органов способно привести к росту коррумпированности и социальным конфликтам с непредсказуемыми последствиями.

Научно-практическая значимость исследования. Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы при разработке малоизученных вопросов теории системы местного территориального самоуправления, при выработке рекомендаций для программ развития территориальных сообществ, разработке планов профилактики тех или иных видов угроз территориальному социуму, в преподавании курсов политологии.

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на научных конференциях: «Инновации в местном самоуправлении: Юг России в контексте национального и европейского опыта» (Ростов н/Д., 2005); «Актуальные проблемы и ресурсы государственного строительства современной России» (Ростов н/Д., 2004), а также на ряде ведомственных семинаров и совещаний в гг. Ростове н/Д и Волгодонске в 2004-2005 гг., были опубликованы в 2 статьях и брошюре. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения общим объемом 146 страниц. Список литературы содержит 184 названия.

II. Основное содержание диссертации

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения.

В первой главе – «Системные политические риски и угрозы связанные с реформой территориального местного самоуправления (МСУ)» проанализированы риски и угрозы, обусловленные соотношением сил между различными группами интересов. Использование автором диссертации в качестве методологического подхода теории конфликтов позволяет выявить болевые точки реформы и выработать рекомендации по недопущению социально опасного развития событий.

В первом параграфе главы *«Реформа МСУ и риски связанные с изменением политического устройства системы функционирования территориальных сообществ»* автор диссертации рассматривает риски связанные с изменением в процессе реформы МСУ политического устройства функционирования территориальных сообществ. При этом в центре внимания оказались вопросы, связанные с восприятием представителями элиты происходящих процессов реформирования, взаимоотношения органов МСУ и структур гражданского общества. Для решения вышеуказанных исследовательских задач в методологическом плане диссертант использует конфликтный подход к изучаемому явлению (Л. Козер, Р. Дарендорф¹), в соответствии с которым источником изменений в обществе, является конфликт между группами, отстаивающими свои материальные или идеальные интересы.

¹ См. Козер Л. Функции социального конфликта. М., 2000; Дарендорф Р. Тропы из утопии. М., 2002.

Неоднозначность восприятия стратегии политического устройства функционирования территориальных сообществ, демонстрируют не только участники сообществ, но и представители политической элиты общества. В контексте практик первого этапа реализации реформы, она вряд ли может рассматриваться как способ создания конкурентной среды, благоприятной для политических и гражданских инноваций. Скорее необходимо вести речь о том, что диалектичность восприятия политической реформы МСУ обусловлена ее идеологией, направленной на решение утилитарных политических задач.

В государственнический дискурс в рамках которого местное самоуправление обслуживает интересы государства уже не соответствует задачам развития общества. Как отмечает диссертант, сегодня необходимо вести речь о встраивания в государственную вертикаль задействованных в структурах местного самоуправления акторов не напрямую, но через повышение качества жизни территориального социума. Муниципальная реформа не может считаться состоявшейся без широкой гражданской поддержки. Указанные тезисы автор иллюстрирует многочисленными примерами реализации реформы на Юге России и в других регионах.

При этом отмечается, что в процессе реформы МСУ, без гарантий прав нацменьшинств будет невозможно сохранить стабильность в национальных республиках Северного Кавказа. Приведение к единообразию - характерная черта нового закона о МСУ. Никакой самостоятельности со ссылками на местные особенности закон не предусматривает, однако практика свидетельствует о том, что в данном случае появляются связанные с межнациональными проблемами риски.

Закон полностью перекраивает систему власти на местах, что по российской традиции не может не вызвать в некоторых регионах локальных политических кризисов и экономических проблем. Мяг-

ко говоря, не в восторге от возможного повышения роли органов МСУ администрации субъектов РФ. Передача на поселенческий уровень земельных и имущественных вопросов означает для региональных элит частичную утрату полномочий и воспринимается не иначе как попытка внешних сил разрушить годами создававшиеся конструкции, замкнутые, в конечном счете, на губернатора, и потому отторгается всеми возможными способами. Федеральная власть в этом вопросе не хочет идти против губернаторского лобби, так как лояльные главы администраций субъектов РФ и подконтрольные им парламенты – та сила, на которую она может опереться в регионах.

На взгляд автора диссертации, при моделировании возможных изменений в процессе осуществления реформы МСУ политического устройства функционирования территориальных сообществ необходимо исходить из принципов антропоцентрического подхода. Данный выбор продиктован тяжелым общественно-политическим фоном, на котором происходят процессы реформирования МСУ. С одной стороны, понижение политической культуры населения может не соответствовать необходимому уровню решения реальных политико-экономических задач, с другой – обнищание населения в любой момент может привести (и приводит) к социальной напряженности и конфликтам, блокирующим любые реформаторские начинания.

Во втором параграфе главы – *«Риски реформирования МСУ, связанные с деятельностью политических партий»* диссертантом рассмотрены риски реформирования МСУ, связанные с деятельностью политических партий. Реформа местного самоуправления совпала по времени с реформой политических партий как социального института российского общества.

Практика партийной жизни свидетельствует, что в наши дни политическая конкуренция переходит на местный уровень, где ни куда не уйти от конфликта региональных и федеральных партийных интересов. Будучи инструментом развития демократии, конфликты

и межпартийная конкуренции способствовали как повышению роли партий в жизни страны в целом, так и активизации общественной жизни в территориальных сообществах.

Вместе с тем, данные проведенных исследований показывают, что население демонстрирует разочарование демократическими процедурами, что хорошо видно по тому, какой процент граждан вообще игнорирует выборы, а также по очень высоким результатам кандидата "против всех". Значительное число негативно настроенных избирателей способно привести к внезапному росту популярности на выборах небольших политических партий, в рядах которых окажутся харизматические личности, специализирующиеся на агрессивной критике политической и социальной реальности.

Противоречивость идеологии реформы и механизмов реализации, планов и действительности - ее основная проблема. Население демонстрирует разочарование демократическими процедурами.

Запрет на создание региональных партий привел к появлению феномена политической мимикрии, в рамках которого маргинальные политические структуры, создавая местное отделение федеральной партии, фактически приходят к власти.

На взгляд диссертанта, указанная технология политической мимикрии в российской провинции может быть использована практически любыми политически ангажированными акторами: от националистически настроенных и теологических, до откровенно криминальных структур. Политические риски, возникающие в процессе использования такого рода технологий политической трансформации, трудно оценить, однако если вести мониторинг существующих в территориальном социуме политических настроений, а также активности маргинальных групп, становится возможным прогнозировать возможность политической мимикрии.

В третьем параграфе главы – *«Экономико-политические факторы риска при проведении реформы местного самоуправления»*

рассмотрены экономико-политические факторы риска, существующие при проведении реформы местного самоуправления. Как известно, доверие к власти напрямую зависит от того, насколько велики социальные диспропорции и сами по себе экономические факторы оказывают важнейшее влияние на электоральное поведение.

В этом контексте для политического развития страны связанные с реформой МСУ экономико-политические риски имеют определяющее значение. В числе указанных рисков:

- недостаточность источников доходов для покрытия первоочередных расходов МСУ;
- возможность ухудшения качества принимаемых органами МСУ экономико-политических решений;
- большие затраты бюджетов МСУ на содержание административного аппарата.

Обретя статус муниципальных образований, сельсоветы и поссоветы существенно расширят круг своих полномочий, что потребует увеличения штатной численности органов местного самоуправления данных муниципальных образований. В случае придания сельсоветам и поссоветам статуса поселений в штат каждого поселенческого органа местного самоуправления необходимо будет ввести дополнительные должности юриста, специалистов в области бюджетного планирования, благоустройства территории, имущественных и земельных отношений. Это актуализирует две проблемы:

1. В малочисленных поселениях достаточно сложно найти специалистов, имеющих высшее образование, соответствующее профилю выполняемой в органах местного самоуправления работы (профессиональных юристов, финансистов, экономистов и т. д.).

2. Подготовка данных специалистов требует значительных средств. Однако подавляющая масса муниципальных образований в Российской Федерации проводит соответствующую работу.

По тексту параграфа автор диссертации подробно рассматривает выше указанные риски и угрозы. В результате анализа соискатель приходит к выводу, в соответствии с которым неравенство экономических возможностей, обусловленное различной налоговой базой, уровнем подготовки кадров и т.п. приведет к тому, что муниципальные образования через непродолжительное время после начала реформы МСУ начнут делиться на перспективные и неперспективные. Соответственно, усилится мотивация к оттоку с неперспективных мест населения. Если в дореформенный период уровни дохода по регионам имели существенную разницу, то после ее завершения могут стать непропорционально огромными. Для решения вышеуказанных проблем, с точки зрения соискателя должен быть четко оговорен тот минимальный стандарт бюджетного финансирования, который должен получать каждый регион страны и соответствующие территориальные сообщества.

Особую обеспокоенность вызывает опасность ухудшения качества принимаемых управленческих решений. С одной стороны, недостаток ресурсов в социальной сфере не позволяет решать назревшие проблемы благосостояния населения. С другой стороны, их нерешенность тормозит экономические преобразования. Таким образом, система управления территориями становится менее устойчивой к ошибкам и к коррупции. Наряду с системными факторами, усилить неустойчивость политической системы регионов могут локальные риски и угрозы, о которых речь идет в второй главе диссертационного исследования *«Локальные политические риски и угрозы связанные с реформой МСУ»*.

В первой главе диссертационного исследования автором рассматривались общесистемные риски и угрозы. Тот факт, что реформа МСУ проводится по одним и тем же «лекалам» для всей страны, с одной стороны является несомненным плюсом в силу достоинств унифицированного законодательства. С другой стороны, страна

большая и существующие в регионах различия, включая интересы различных маргинальных групп, могут отличаться. Во второй главе диссертации сделан акцент на рисках и угрозах связанных с такими различиями.

Местное самоуправление и местное население отвечают за все промахи и ошибки принимаемы органами МСУ решений. Изменение широко распространенных в российском обществе патерналистских традиций по отношению государству длительный процесс. В связи с этим возрастает риск прихода во власть неинституционализированных акторов с асоциальными интересами

Указанная свобода деятельности МСУ вызывает интерес не только институционализированных акторов, но и структур девиантной и даже делинквентной направленности. В первом параграфе главы *«Типология и мотивация основных акторов девиантной ориентации заинтересованных в приходе к власти в органах местного самоуправления»* автор проводит анализ позиций в указанном вопросе ведущих акторов, действующих в сфере местного самоуправления, – бюрократии, политических партий, местного бизнеса, криминальных структур, неформальных организаций и религиозных конфессий экстремистской направленности.

Администрация поселений и депутаты играют важную роль в воплощении реформы на местах и, это привлекает к административным и депутатским креслам людей зачастую не стремящихся решить проблемы территорий, но, за счет приближенности к власти, решающих свои личные или корпоративные проблемы. Основываясь на анализе многочисленных примерах практики реализации реформы МСУ на местах автор диссертации приходит к выводу, что в числе перечисленных выше социальных групп заинтересованных к приходу во власть в органах МСУ: та часть чиновничества, которая заинтересована в получении личных выгод; экономически мотивированные представители местного бизнеса; на политическую власть

в МСУ претендует казачество, ксенофобски настроенные социальные группы, а также представители некоторых радикальных религиозных течений. Все вышеуказанные акторы для проникновения во власть в той или иной форме используют политическую мифологию.

Во втором параграфе главы *«Территориально-политические угрозы и риски при проведении реформы местного самоуправления»* автор диссертации отмечает, что связанные с процессом реформирования местного самоуправления территориальные конфликты являются частью существующих в обществе экономических отношений. Вызванные реформой МСУ территориальные конфликты зачастую сопровождаются националистическими лозунгами, хотя на самом деле речь идет об экономических интересах местных элит.

Существующие проблемы должны быть разрешены до того, как противостояние между территориальными сообществами не перешло в активную фазу. Как и предполагали критики реформы, начало 2005 г. ознаменовалось вспышкой ряда территориальных конфликтов, а также конфликтов, связанных с приданием населенным пунктам новых статусов не только на Юге России, но и в других регионах. В подобных случаях, как правило, вопрос решается в судах.

Перекройка районов северокавказских республик под новую модель также размыла границы многих веками сложившихся поселений Чечни, Дагестана и Ингушетии. Как отмечает диссертант, остается только ждать, где территориально-политические конфликты проявятся раньше. Похожие проблемы, впрочем, могут возникнуть и на остальной территории России.

Подводя итоги рассмотрению вопросов роли территориального фактора в увеличении рисков существования МСУ, диссертант отмечает, что зачастую в указанной сфере законодательство субъектов федерации вступает в противоречие с общефедеральными законами. В данном контексте административные границы воспринимаются социумом как границы политических обязательств регио-

нальных и местных властей перед гражданином и территориальным сообществом, а угрозы их изменения, как вмешательство в устоявшиеся паттерны экономического поведения.

В современной России периодически достоянием общественности становятся сведения о стремлении криминальных структур получить власть на тех или иных территориях или криминальные формы политической деятельности. В третьем параграфе диссертационного исследования *«Возможность криминализации органов местного самоуправления как фактор политической нестабильности»* исследуются связанные с возможностью криминализации органов МСУ риски.

Огромные размеры территории России, многонациональный характер ее населения, существенные отличия в исторических прошлом составляющих ее территорий, предполагают существование значительных различий не только в уровне социально-экономического развития регионов, но и в политической культуре, том типе взаимоотношений власти и общества, особенностях формирования и функционирования социальных сетей, которые сформировались в разных частях страны, а также терпимости населения к нарушениям действующего законодательства. Именно эта «региональная специфика» предполагает различную реакцию избирателей разных регионов страны на одни и те же избирательные технологии, является своеобразным ограничителем (а иногда и стимулятором) применения тех или иных методов манипулирования массовым сознанием.

В указанном контексте не вызывает удивления статистика криминального прошлого часть кандидатов в депутаты. К примеру, более трехсот человек из тех, кто баллотировался осенью 2005 г. в органы местного самоуправления Карелии, имеют судимости или привлекались к уголовной ответственности. Из 2072 кандидатов в депутаты представительных органов власти муниципальных образований таких насчитывается 320 человек. Из 361 претендента на

должности глав городских и сельских поселений – 14. Среди кандидатов есть даже люди с четырьмя судимостями, в том числе за разбой и грабеж¹.

Особая ситуация складывается на Юге страны, где криминал действует рука об руку с националистически настроенными акторами. Административные и правоохранительные структуры ЮФО на муниципальном уровне слабо контролируют обстановку, не способны предотвратить кризисные ситуации, не могут быстро и эффективно урегулировать конфликты. Примерами утраты управляемости являются массовые беспорядки с требованием создания Ногайского района в Карачаево-Черкесии, массовый исход жителей станицы Бороздиновская, эскалация напряженности в Дагестане и т.д.

Региональные и окружные власти, в свою очередь, не способны эффективно заниматься профилактикой напряженных ситуаций, лишь запоздало реагируя на уже случившуюся беду. Коррупционные процессы все чаще пересекаются с процессами миграционными. Основным фактором риска для муниципального уровня власти на юге России сегодня становится именно неконтролируемая миграция из регионов Северного Кавказа и стран СНГ. В сельских поселениях, не отличающихся высоким уровнем жизни, это приводит к возникновению сплоченных активных групп мигрантов, стремящихся занять доминирующие позиции в местном сообществе. Наличие у групп мигрантов определенных финансовых возможностей, которые, как правило, отсутствуют у местного населения, неизбежно приводит к возникновению особых (чаще, откровенно коррупционных) отношений между лидерами групп мигрантов и местными властями, правоохранительными органами.

В результате общины мигрантов получают социальные и экономические преференции на территории муниципального образова-

¹ Цит. по Фарутин А. Криминальное самоуправление 300 уголовников рвутся управлять Карелией Возможно не только Карелией // Независимая газета. 2005 № 210 (3607). 30 сентября.

ния, что воспринимается местным населением как ущемление их прав. Практика показывает, что нередко лидерами общин мигрантов становятся лидеры криминальных группировок, созданных по этническому принципу. Их активность становится дополнительным раздражителем для коренного населения, провоцирует рост конфликтности.

Коррупционные отношения между общинами мигрантов и местными властями становятся одной из причин, по которой муниципальные администрации и правоохранительные органы при возникновении кризисных ситуаций либо бездействуют, либо откровенно лоббируют интересы некоренного населения. Таким образом, на местном уровне вертикаль власти превращается в горизонталь взятки. Она бессильна и может обвалиться в любом месте в любое время¹.

Стремление получить депутатский мандат некоторыми людьми с криминальным прошлым и настоящим рассматривается как форма ухода от ответственности. Сегодня даже на депутата органа местного самоуправления распространяется депутатская неприкосновенность. Арестовать и даже оштрафовать депутата можно только по представлению прокурора района, которое должно быть одобрено на заседании Совета депутатов.

Несмотря на многочисленные риски и угрозы, с которыми связано реформирование МСУ реформа является важным инструментом становления в стране гражданского общества. Среди субъектов гражданского общества, определяющих во многом его дееспособность, ведущая роль наряду с политическими партиями и наиболее авторитетными общественными объединениями принадлежит местным сообществам, являющимся по существу структурными территориальными подразделениями гражданского общества, его важнейшей основой. Всемерная забота о становлении и развитии местных сообществ в России – необходимый и важнейший фак-

¹ Серенко А. Вертикаль власти зависла на местном уровне // Независимая газета, 2005. № 189 (3586) 6 сентября.

тор становления и укрепления в целом гражданского общества, а прогнозирование и нейтрализация рисков и угроз должно стать одной из важнейших функций органов управления МСУ.

В заключении диссертации подведены итоги исследования, сформулированы выводы.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Пруцаков А.В. Политические риски в реформировании местного самоуправления. Брошюра. Ростов н/Д., 2006. – 2 п.л.
2. Пруцаков А.В. Особенности политических конфликтов в процессе реформы местного самоуправления на Северном Кавказе // Актуальные проблемы российской политологии и политического управления. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2005. – 0,3 п.л.
3. Пруцаков А.В. Политическое реформирование местного самоуправления в современной России в контексте практик общедепартаментальных партий // Управление региональными социально-политическими процессами: вопросы теории и практики. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. – 0,4 п.л.

Подписано к печати 04.03.06. Объем 1,5 п.л.

Тираж 100 экз Заказ № 15/3

344002, Ростов н/Д, Пушкинская, 70. СКАГС

2006A
4829

NO - 4829