

РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Е.А. ЗАМОЖНЫХ

*Ставропольский
государственный
университет*

e-mail:

Elena-003@yandex.ru

Проанализированы признаки местного самоуправления как политического института в современной России. Изложена роль муниципальной элиты как особой группы, обладающей властными полномочиями и оказывающей влияние на принятие решений в рамках политического процесса. Показаны геополитические, экономические, социально-демографические, правовые факторы институционализации муниципальной элиты на современном этапе развития российской политической системы. Выявлены основные причины низкой общесоциальной эффективности муниципальной элиты. Рассмотрены особенности реализации социальной политики на муниципальном уровне.

Ключевые слова: муниципальная элита, местное самоуправление, политический процесс, институционализация муниципальной элиты, социальная политика

Выявление тенденций развития российского общества предполагает изучение политических процессов, происходящих в системе местного самоуправления, поскольку от того, какие политические процессы, разворачиваются на муниципальном уровне, зависит и общий вектор развития политической системы современной России. Президент РФ Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию отметил, что «фундаментально значимым для нашего общества стало введение института местного самоуправления»¹. В этой связи крайне важным является исследование местного самоуправления как политического института, встроенного в общую систему политического процесса, политических структур, отношений и взаимосвязей, в частности складывающихся муниципальных властных отношениях.

По мнению Б.А. Исаева, Н.А. Баранова, под политическим процессом понимается динамическое измерение политической жизни, заключающееся в воспроизводстве компонентов политической системы общества, а также в изменении ее состояния: активность политических субъектов, связанная с борьбой за власть и оказанием влияния на властные структуры². В политической науке, как правило, рассматривают процессы на макро-, мезо-, и микроуровнях: макроуровень связан с воспроизводством политической системы в целом, ее основных институтов; мезоуровень политического процесса включает мезосубпроцессы регионального уровня: политические процессы в регионах, воспроизводство региональных элит и политических систем; микроуровень политического процесса включает совокупность микросубпроцессов, составляющий локальный политический субпроцесс³, причем исследование политических процессов на микроуровне в настоящее время дает возможность увидеть и осмыслить глубинные политические факторы развития всей политической системы России.

В настоящее время политическая роль местного самоуправления не получила достаточной оценки, что связано с фиксацией в Конституции РФ тезиса о самостоятельности местного самоуправления и его выводе из системы государственного управления. Большинство работ специалистов в области местного самоуправления концентрируется на проблемах муниципального права и управления муниципальным хозяйством⁴.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 05 ноября 2008 г. // Российская газета. – 2008. – 6 ноября.

² Исаев Б.А., Баранов Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России. – СПб.: 2008. – С. 13.

³ Там же. – С. 13.

⁴ См.: Васильев В.И. О полноте статуса муниципального выборного лица // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С. 127-135.; Кынев А. Муниципальные выборы по новым правилам // Pro et contra. – 2007. – № 1. – С. 30-42.; Хабибуллин А.Р. Самостоятельность и взаимодействие – общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации // Юрист. – 2007. – № 9. – С. 57-60.



По мнению автора статьи, хотя органы местного самоуправления организационно обособлены от органов государственной власти, они составляют вместе с ними единую политическую систему. М.Ю. Мартынов к признакам местного самоуправления как политического института относит: во-первых, право принятия и издания правовых актов, обязательных для исполнения всеми субъектами, расположенными на территории муниципального образования (Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ст. 19, 44); во-вторых, несение ответственности субъектами за неисполнение этих актов (ст. 7, 8, 44); в-третьих, право создавать муниципальные органы охраны общественного порядка, имеющие законодательно установленные полномочия использовать принуждение к исполнению законов и актов местного самоуправления (ст. 6, 24)⁵. Органы местного самоуправления вынуждены взаимодействовать с органами государственной власти, они испытывают на себе давление различных групп интересов, они могут становиться объектом влияния со стороны политических сил, что обуславливает рассмотрение местного самоуправления как одного из участников современных политических процессов, как важной составляющей политической системы.

Муниципальная элита в последние десятилетия становится одним из значимых факторов, определяющих протекание современного российского политического процесса. По мнению О.С. Новиковой, к элите следует относить высший привилегированный слой общества, осуществляющий функции управления, являющийся властвующим меньшинством, принимающим решения со значимыми для окружающих последствиями⁶.

А.В. Лифанов идентификацию муниципальной элиты осуществляет в соответствии с функциональным подходом к пониманию природы политических элит⁷, причем критерием отнесения к таковым здесь выступает степень влияния индивида, организации или группы на характер принимаемых решений, то есть решений, обязательных для данного социума и гарантируемых ресурсами организованной власти, включая средства принуждения.

Согласно функциональному подходу к пониманию политической элиты и в том числе муниципальной, в их состав входят представители официальных институтов публичной власти (мэрии, городские представительные собрания), в рамках которых собственно и происходит оформление политических решений, а также тех индивидов и те организации, которые действуют (открыто или скрыто) вне этих рамок, если их деятельность оказывает существенное влияние на характер принимаемых решений⁸.

По мнению автора, муниципальная элита – это особая социальная группа, обладающая властными полномочиями на уровне муниципального образования и оказывающая влияние на принятие решений в рамках политического процесса. Представители муниципальной элиты участвуют в формировании политических институтов, взаимодействуют с субъектами общественно-политической активности, оказывают влияние на деятельность региональных и федеральных структур государственной власти – выборы, принятие годового бюджета, кадровые вопросы. Важной стороной деятельности муниципальной элиты является создание благоприятного имиджа региона и формирование межрегиональных политических и экономических блоков.

Для исследования особенностей институционализации муниципальной элиты в современной России следует выделить наиболее существенные ее параметры, на основе которых строится типологизация муниципальных образований. **Во-первых**, это особенности экономической структуры и хозяйственной специализации, так как, отталкиваясь от преобладающего вида хозяйственной деятельности, можно выделить территории промышленной, сельскохозяйственной, научно-производственной, рекреационной и иных специализаций, важное значение имеет показатель моно- и многопрофильности экономической базы муниципального образования.

⁵ Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России. М., 2003. – С. 5.

⁶ Новикова О.С., Горбунов Ю.В. Региональные политические элиты России. – М., 2005. – С.32.

⁷ Лифанов А.В., Попова В.В. Муниципальная политика и муниципальные политические элиты // Науч. зап. Сиб. Акад. Гос. Службы: Полит. институты и процессы. – Новосибирск, 2004. – С. 94.

⁸ Лифанов А.В., Попова В.В. Муниципальная политика и муниципальные политические элиты // Науч. зап. Сиб. Акад. Гос. Службы: Полит. институты и процессы. – Новосибирск, 2004. – С. 95.



В геополитическом пространстве России, данный фактор во многом определяет специфику функционирования местных органов власти, в частности уровень затрат на реализацию аналогичных задач. В связи с этим выделяются муниципальные образования, действующие в условиях Севера и на приравненных к нему территориях, в хозяйственно освоенной зоне («основная полоса расселения») и в южной зоне рискованного земледелия.

По мнению В.Я. Гельмана, региональная специфика отражается на процессе институционализации муниципальной элиты. В формировании регионального политического управления исследователем были отмечены две противоречившие друг другу тенденции – «ведомственность» и «местничество», во многом бывшие результатом модернизации советского типа⁹.

Соотношение этих тенденций зависело от отраслевой специализации регионов (индустриальных или аграрных) и от возможности перераспределять ресурсы между центрами и перифериями. В аграрных районах преобладало местничество, в связи с чем, возникала плотная связь и ослабевала автономия различных сегментов элит (в том числе муниципальной элиты), что создавало неблагоприятные условия для будущего местного самоуправления. В индустриальных регионах с высокоразвитой экономикой преобладала ведомственность, и муниципальная элита оказывалась относительно автономной. Послевоенная региональная политика, заключавшаяся в ускоренном росте городов и развитии в регионах новых отраслей промышленности, вела к усилению ведомственности, то же относится и к экономическим преобразованиям 90-х годов, изменившим статус различных экономических отраслей в регионах и городах, а вместе с этим и баланс ресурсов, которыми распоряжались локальные центры и периферии. По замечанию Н.Ю. Лапиной, действие рыночных законов привело к тому, что крупнейшие города, регионы, обладающие большими экономическими ресурсами или выгодным географическим положением, в короткие сроки смогли осуществить рыночно-капиталистическую модернизацию¹⁰.

Во-вторых, численность населения и его социально-демографическая структура, от которых зависят масштаб и структура объектов социальной инфраструктуры. Структурные условия связаны, прежде всего, с ограничениями, которые накладывают социально-экономические и демографические характеристики центров и периферий. Их воздействие на институционализацию местного самоуправления проявлялось опосредованно, через политические возможности, то есть через комплекс ресурсов, определявших вероятность возникновения тех или иных институтов, формы их деятельности и результаты функционирования.

Специфика муниципальных образований, представленных городами, обуславливает с высокой численностью проживающего там населения, что обеспечивает им относительно благоприятные, по сравнению с малыми поселениями, условия для комплексного развития. В свою очередь, как считает П.Я Федосов, то обстоятельство, что развитие городов происходит на ограниченном пространстве, при лимитированных ресурсах и ограниченной возможности маневра ими, делает их довольно уязвимыми¹¹.

В-третьих, процесс институционализации муниципальной элиты зависит от принципа территориального устройства муниципального образования. Здесь четко выделяется поселенческий и административно-территориальный типы. В первом случае муниципальное образование формируется в границах городского или сельского поселения, во втором – в рамках административного района или его частей (сельских округов, совпадающих, как правило, с территориями бывших сельсоветов).

⁹ Гельман В.Я. Городская власть и российская трансформация // Pro et Contra. – Т.6. – 2001. – № 3.

¹⁰ Лапина Н.Ю. Централизация власти в России: как реализовывался политический проект? // PRO NUNC: Современные политические процессы. Политические элиты в условиях электорального формата трансформации власти. – 2008. – Вып. 8. – С. 146.

¹¹ Федосов П.Я., Валентей С.Д., Соловей В.Д., Любовный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты // Политические исследования. – 2002. – №4. – С. 182.



В.Д. Нечаев выделяет 4 модели территориальной организации местного самоуправления¹²: поселенческая модель (статусом муниципальных единиц наделены города, поселки и сельсоветы); «татарская» модель (местное самоуправление организуется на уровне небольших городов, поселков, сельсоветов, а также районов крупных городов); районно-городская модель (муниципалитеты создаются в крупных городах и в сельских районах); двухуровневая модель (за пределами крупных городов органы местного самоуправления формируются одновременно на двух уровнях – сельских районах и отдельных поселений).

Институционализация муниципальной элиты проходила в муниципальных образованиях с районно-городской моделью наиболее быстрыми темпами, так как рамках данной модели возникают крупные по численности населения и степени концентрации ресурсов муниципальные образования. Кроме того, муниципальная элита вовлекается в единые социальные сети с депутатами региональной легислатуры и чиновниками низовых территориальных подразделений федеральных органов власти и может образовывать сплоченные лоббистские коалиции. Это способствует усилению муниципалитетов как политических акторов в рамках региональной политической системы.

Для поселенческой модели характерны политически слабые и экономически малоэффективные муниципалитеты при сравнительно высоком уровне прямого участия населения в местном самоуправлении. По утверждению В.Д. Нечаева, в дополнение к характерному для поселенческой модели разделению муниципальных образований на городские и сельские, они разделяются на муниципалитеты-поселения и муниципалитеты-районы, интересы которых далеко не всегда совпадают¹³.

В рамках «татарской» модели органы местного самоуправления образуются на уровне поселков, сельсоветов в сельской местности, районов и микрорайонов в городах. На уровне городов и сельских районов существуют органы государственной власти. По мнению В.Д. Нечаева, татарская модель – пример постепенного и осторожного развития существующих институтов местного самоуправления¹⁴. В рамках данной модели устраняется такой важный агент муниципальной автономии, как крупный город, так как муниципальные образования в городах формируются на уровне отдельных районов.

Принятый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» 2003 года существенным образом изменил территориальные основы местного самоуправления. На большей части всех субъектов РФ была введена двухуровневая модель территориальной организации, предполагающая создание двух автономных уровней местного самоуправления – поселений и муниципальных районов, обладающих самостоятельными предметами ведения и источниками доходов. Лишь в крупных городах, получивших статус городских округов, местное самоуправление осталось одноуровневым. Для многих регионов страны принятие данного закона привело к серьезной перестройке территориальной организации местного самоуправления.

Двухуровневая модель занимает промежуточное положение между поселенческой и районно-городской моделью. Большое количество муниципальных образований и многоуровневость создает проблемы с организацией коллективных действий в масштабах муниципальной системы в целом, но при этом возрастает вероятность объединения муниципалитетов районного уровня в общую коалицию и сетевого взаимодействия их глав с другими влиятельными региональными акторами.

В-четвертых, следует рассмотреть уровень финансово-хозяйственной самостоятельности, в том числе состояние финансово-бюджетной сферы, наличие и масштабы использования муниципальной собственности, степень зависимости от внешней помощи.

¹² Нечаев В.Д. Факторы и предпосылки финансовой автономии местного самоуправления // Политические исследования. – 2004. – №6. – С. 37.

¹³ Там же. – С.38.

¹⁴ Нечаев В.Д. Функционирование двухуровневых моделей территориальной организации местного самоуправления в РФ. На примере Воронежской и Орловской областей // Политические исследования. – 2006. – №3. – С. 108.



По мнению П.В. Панова, структурирование элит на муниципальном, региональном и федеральном уровнях проходило не столько по идейно-политическим, сколько по финансово-экономическим и административным основаниям. Следовательно, выстраивая взаимоотношения с регионами, Центр руководствовался не столько политическими ориентациями элит, сколько опирался на личные взаимоотношения и договоренности и предоставлял больше полномочий и ресурсов (формальная децентрализация) той или иной региональной элите за ее политическую лояльность¹⁵.

Современное состояние власти в России таково, что местные органы находятся в прямой зависимости от федерального, а по большей части регионального уровней. Главным образом эта зависимость носит экономический характер. Финансовое состояние формируется в соответствии с отчислениями из федерального и региональных бюджетов. Как считает В.Я. Гельман, несмотря на экономический рост, политика рецентрализации, проводимая федеральным центром, привела к сужению экономической автономии местного самоуправления¹⁶. Принятые поправки к федеральному законодательству предоставили главам региональной исполнительной власти право прекращать полномочия муниципалитетов, если они нарушают федеральные или региональные законы.

От уровня финансово-хозяйственной самостоятельности муниципального образования зависит общесоциальная эффективность муниципальной элиты региона. Согласно определению Д.С. Смирнова, под общесоциальной эффективностью элиты понимается сохранение и приумножение ресурсов оптимального развития данного общества в его целостности. Критерием общесоциальной эффективности политической элиты являются действия по удовлетворению общесоциальных потребностей¹⁷.

Ограниченные политические возможности муниципальной элиты затрудняли возникновение социальной политики на муниципальном уровне. По утверждению Е.Ш. Гонтмахера, социальная политика, сложившаяся в России 1990-х годов, носила в основном пассивный характер, так как центр реформаторских усилий был направлен на финансово-экономическую сферу. На социальном поле сосуществовали многочисленные пережитки советской системы (особенно в образовании, здравоохранении и культуре), рыночные новации (проверка нуждаемости, попытка введения страховых начал в пенсионное обеспечение и медицинское обслуживание)¹⁸. С 2000 года ситуация вокруг социальной политики изменилась. Во-первых, обозначился серьезный экономический рост в сырьевых, а затем в перерабатывающих отраслях. Как следствие, во-вторых, начали расти показатели доходов населения. В-третьих, новое политическое руководство страны заявило о необходимости очередного этапа реформ. В их числе оказалась пенсионная реформа и реформа системы социального страхования в целом.

Однако, по мнению О.В. Гаман-Голутвиной, приоритетным объектом редукции выступила социальная сфера – здравоохранение, образование, фундаментальная наука, социальное обеспечение¹⁹. Институты гражданского общества (неправительственные организации, профсоюзы, объединения работодателей) из-за своей общей слабости оказались неготовыми к формированию собственных конструктивных предложений в сфере социальной политики. Актуальной проблемой социальной политики являлось разграничение полномочий ее финансового обеспечения между различными уровнями государственной власти и местным самоуправлением.

¹⁵ П. В. Панов Региональные политические процессы в Российской Федерации в «Эпоху Путина»: унификация или диверсификация? // <http://www.gar.ru>

¹⁶ Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1996-2006. – СПб., 2008. – С. 23.

¹⁷ Смирнов Д.С. Ценностные ориентации политической элиты как фактор ее эффективности // Власть. – 2007. - №2. – С. 19.

¹⁸ Гонтмахер Е.Ш. Российская социальная политика как сфера взаимной ответственности государства, бизнеса и гражданского общества // Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. – 2004. - № 1. – С.6.

¹⁹ Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / Под ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. – М., 2008. – С. 117.



Е.Ш. Гонтмахер выделяет три актора формирования системы социальной политики: общественные организации; конкретные граждане и образуемые ими семьи («первичные ячейки общества»); местное самоуправление²⁰. Возможности муниципальной элиты по проведению на местном уровне политического курса, направленного на успешное социальное развитие, крайне ограничены. Для сторонников правового подхода – специалистов по муниципальному праву – главной причиной проблем муниципальных реформ в России остается несовершенство законов и неэффективность механизма их реализации. С экономической точки зрения трудности курса реформ в России отразились на развитии местного самоуправления. Во-первых, бюджетный кризис 1990-х годов в стране вел к недофинансированию важнейших расходов муниципалитетов. Во-вторых, социальная политика правительства в России в значительной мере была направлена на делегирование большей части социальных обязательств государства на региональный и местный уровень. В-третьих, возможности местного налогообложения в России оказались существенно ограничены.

Таким образом, местное самоуправление является важным институтом публичной власти, которая функционирует через взаимодействие муниципальных политических элит во многом определяющим общественно-политическую ситуацию в регионах. Территориальная организация местного самоуправления обуславливает возможность политического влияния муниципальной элиты на федеральный и региональный уровень власти. Процесс институционализации муниципальной элиты возможен только в условиях экономической и политической автономии, что непосредственно зависит от демографических и географических факторов, а также от того, насколько успешными с точки зрения автономизации окажутся избранные местной властью стратегии.

ROLE OF MUNICIPAL ELITE IN MODERN RUSSIA POLITICAL PROCESS

E.A. ZAMOZHNYKH

The Stavropol State University

e-mail: Elena-003@yandex.ru

The signs of local self-government are analyzed as a political institute in modern Russia. The role of municipal elite is expounded as the special group, possessing imperious plenary powers and having influence on making decision within the framework of political process. The geopolitical, economic, social-demographic, legal factors of institutionalization of municipal elite are showed on the modern stage of development of the Russian political system. Principal reasons of low social efficiency of municipal elite are exposed. The features of realization of social policy are considered at municipal level.

Key words: municipal elite, local government, political process, institutionalization of municipal elite, social politics.

²⁰ Гонтмахер Е.Ш. Российская социальная политика как сфера взаимной ответственности государства, бизнеса и гражданского общества // Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. – 2004. - № 1. – С.8.