

3. Ливен Доменик. Российская империя и её враги с XVI века до наших дней. М.: Издательство «Европа», 2007.
4. Крадин Н.Н. Империя Хунну. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Логос, 2001
5. Лейст О.Э. История политических и правовых учений. М., 2000.
6. Мотыль А. Пути империй: Упадок, крах и возрождение имперских государств. М., Московская школа политических исследований, 2004.
7. Майер Чарльз С. Империя без конца // Интернет-портал ПЕРСПЕКТИВЫ <http://perspektivy.info/>
8. Рибер А. Сравняя континентальные империи // Российская империя в сравнительной перспективе. Сб. ст. / Под ред. А.И. Миллера. М., 2004.
9. Тодд Э. После империи. Рах Americana – начало конца. М.: Междунар. Отношения, 2004.
10. Хардт М., Негри А. Империя. М.: Праксис, 2004.
11. Этциони А. От империи к сообществу. Новый подход к международным отношениям. М.: Ладомир, 2004.
12. Colomer Josep M. Great Empires, Small Nations. The Uncertain Future of the Sovereign State. London; New York: Routledge, 2007.
13. Jane Burbank J., Cooper F. Empires in World History. Princeton University Press, 2010.

УДК 321:352

Ляхов В.П.

Проблемы и противоречия в развитии местного самоуправления в современной России: политологический анализ

В статье обосновывается актуальность политологического исследования местного самоуправления в современной России, а также анализируются основные проблемы и причины противоречий, возникающих в процессе институционализации в России МСУ.

Ключевые слова: местное самоуправление, Российское государство, общество, власть, демократическое общество.

Становление системы местного самоуправления в России сопровождается трудностями, проблемами, противоречиями, что актуализирует проблему глубокого политологического анализа исследования данного феномена с учетом исторической и социокультурной специфики условий его развития в Российском государстве и институциональных предпосылок, накладывающих свой отпечаток на функционирование МСУ.

В странах с развитой политической демократией и рыночной экономикой органы местного самоуправления рассматриваются в качестве самостоятельной, во многом независимой от государственной власти структуры политического и социального управления, призванной решать множество вопросов местного значения [1].

В российском законодательстве (ст. 12 Конституции РФ) прописано, что органы местного самоуправления отделены от системы органов государственной власти. Однако соблюдается ли этот принцип в реальной политической и управленческой практике России? Со всей очевидностью можно сказать, что это далеко не так.

Мнение специалистов по различным аспектам местного самоуправления в России также отличается критичностью. Существует устойчивая точка зрения, что

местное самоуправление в современной России еще не обрело своего главного субъекта – сообщество граждан, проживающих на конкретной территории, и в целом уровень участия российских граждан в местном самоуправлении оценивается исследователями как крайне низкий [2].

Нежелание населения принимать активное участие в местном самоуправлении, связано, на наш взгляд, с низкой эффективностью системы местного самоуправления в стране, что и порождает как недоверие к самой идее местного самоуправления как возможности реального воздействия на сферу управления и принятия решений по важнейшим для населения вопросам, так и нежелание участвовать в инсценируемом представлении под названием «местное самоуправление», которое в современном российском обществе, во всяком случае, в большинстве его регионов, остается, по сути, чистой формальностью [3].

В большинстве случаев участие граждан в местном самоуправлении ограничивается участием населения в муниципальных выборах, публичных слушаниях, однако и эти формы гражданского участия далеко не так активно реализуются, как этого требует эффективность местного самоуправления. Значительная часть населения часто отказывается принимать участие в самоуправлении даже в указанных простых формах, так как не видит в этом особого смысла, что и выступает причиной низкой активности российских граждан в самоуправлении.

Слабость гражданского контроля и выступает источником неразвитости местного самоуправления и его низкой эффективности, а также в целом модернизационных трудностей России, сложностей ее культурного, социального, экономического и политического развития, которые не позволяют совершить демократический переход и преодолеть кризисное состояние, в которое было ввергнуто российское общество в эпоху постсоветских реформ.

Общественно-политическая жизнь в современном российском обществе во многом не структурирована, организуется иерархически, а многие вопросы гражданского общества по-прежнему находятся в ведении чиновников, администраторов и политиков, в результате чего формирующиеся демократические политические институты не могут стать достаточно эффективными без необходимой поддержки со стороны населения, в глазах которого они не являются легитимными, поскольку не заинтересованы в решении общественных интересов, в оказании помощи при решении возникающих перед обществом проблем.

Очевидно демократический режим, как и его политические институты, носят имитационный характер в России. В полной мере это относится и к институту местного самоуправления, институционализация которого в этих условиях приобретает столь же симулятивный характер, как и весь демократический режим в России, что в перспективе может обернуться социально-политической катастрофой для Российского государства и общества, активно реформируемого, но безрезультатно на протяжении уже двадцати последних лет.

Как специфику русского контекста, предопределившего процесс формирования в России демократического общества и его восприятия выделяют следующие характерные особенности складывающейся в России ситуации формирования гражданского общества [4]:

- парадоксальные и абсолютно непродуктивные попытки развития гражданского общества сверху, властными усилиями, выливающимися в инициирование государством разнообразных имитаций по созданию различных общественных организаций;

- практическое отсутствие независимых и неподконтрольных властному официозу СМИ, формирующих общественное мнение;

- неразвитость практик свободных политических выборов, формирующих законодательную и исполнительную власть на основе всеобщих демократических выборов, в которых участвуют все партии, организации и объединения граждан, представляющие интересы всех групп и слоев российского общества;

- тот факт, что права человека и гражданина по-прежнему остаются на периферии массового сознания и общественных практик, равно как и практической деятельности власти;

- продолжающееся и ведущее к социальной атомизации и дезинтеграции социума размывание нормативно-ценностного комплекса социального доверия как фундамента и глубочайшего основания любой социальности, важнейшего фактора, определяющего характер не только межличностных, но и всех социальных отношений в целом, поддерживающего устойчивость и интегрированность социума (более 70% россиян считают, что большинству людей нельзя доверять);

- предпринимаемые социальными «архитекторами» современности попытки неосмысленного внедрения и развития в стране западных моделей гражданского общества, которые вступают в противоречие с российскими многовековыми традициями, базировавшимися на принципах общинности.

С одной стороны, демократическая составляющая государственного строительства в современной России создает благоприятные внешние условия для активизации местного самоуправления, что обосновывается ростом значимости саморегуляции, самоорганизации и самоуправления для стабилизации и поступательного развития любой государственно-общественной системы; с другой – в России для этого еще не созданы соответствующие условия, и, более того, наблюдается буквально всплеск патернализма на современном этапе [5]. Все это отодвигает на неопределенный срок перспективы реализации того потенциала, который все-таки имеется у российского общества в области реальной институционализации, а не только в области формальной системы самоуправления и самоорганизации населения.

Местное самоуправление в каждом обществе имеет свои исторические, политические, правовые, социальные и организационные особенности, однако сам факт наличия института местного самоуправления, не зависящего от государственной власти и являющегося институтом выражения мнения и интересов населения по проблемам местного сообщества, отражает сущность и мощь государства, в котором есть система управления, основанная на учете мнения населения при решении задач различного, в том числе управленческого характера.

Анализ социального опыта человечества показывает, что местное самоуправление как одна из форм самоорганизации населения существовало далеко не всегда, т.е. не всегда решение повседневных вопросов на местах принимало форму самоорганизации. Современные принципы и формы самоорганизации местного самоуправления сформировались в результате многовекового диалектического противостояния общества и государства, сложного процесса поиска компромисса, согласования интересов общества в лице территориальных сообществ и государства, что актуализирует обращение к истории отношений общества и власти.

Россия имеет собственную логику и традиции становления и осуществления местного самоуправления и эта логика несколько отличается от западной, во всяком случае так было до постсоветских преобразований. Всем, кто знаком с историей Древней Руси, известно демократический опыт Новгородского вече, Запорожской

сечи. Кроме того, самоуправленческие механизмы достаточно активно применялись в дореволюционной России в местном масштабе власти: крестьянской общиной, казачьим кругом, городским земством, а также в местах компактного расселения многих этнических групп: армян, греков, евреев, немцев и т.д. [6].

Некоторые исследователи отталкиваясь от наличия обозначенных форм местного самоуправления в истории России, связанных с феноменом казачества и крестьянских общин, склонны считать, что в истории Российского государства имперского и советского периодов сложились все основания для формирования гражданского общества [7]. Однако на данном этапе становление гражданских институтов и организаций происходит вне рамок уникального российского опыта, а ориентиром служит западное общество, принципы и ценности взаимодействия общества и государства которого и стали основой проекта демократических преобразований. Именно в этом отечественным ученым видится источник неудач в институционализации гражданского общества в России и демократических институтов [4, с.255].

Подтверждение тому, что «местное самоуправление» для России имевшая место практика, мы находим в правовом пространстве имперской России. В Манифесте от 19 февраля 1861 года есть раздел «Об устройстве сельских обществ и волостей и общественного самоуправления», в котором четко прописываются установки о структуре, функциях, полномочиях и пределах самостоятельности общины в делах местного самоуправления. Все прописанные установки были предельно четкими и реалистичными: сельское общество носило четкий территориальный облик, управлялось сельским сходом из крестьян-домохозяев избираемым старостой; общество могло нанимать службу сборщиков податей, писарей, сторожей, смотрителей больниц и т.д.; был прописан механизм представительства и голосования на сходе; была обеспечена экономическая независимость сельских обществ.

В соответствии с принципами самоуправления (учет интересов субъектов конкретной территории, наделение самостоятельным бюджетом и отдельными от государства полномочиями, опора на собственников и целесообразные отношения с государственными органами власти) организовывались и земства, юридические основы которого были заложены в 1864 году Положением о земских учреждениях, которое за последующие два года было введено в 34 губерниях Европейской России [6, с.55].

С учетом того, что местное самоуправление в имперской России носило ряд ограничений и во многом регламентировалось государством, что сковывало управленческие воздействия органов местного самоуправления, не следует идеализировать уровень самоуправления в России имперского периода. Однако не следует и недооценивать проведенную в этом направлении работу и говорить об отсутствии в нашей стране традиций местного самоуправления, которое носило достаточно эффективный на тот момент характер и обеспечивалось за счет подлинного самоуправления, самофинансирования, высокопрофессиональных кадров [8].

Общество может рассчитывать на сохранение институциональной стабильности и эффективности только в том случае, если социальное обновление происходит на разумной основе с учетом социокультурной специфики общества, его институциональной природы, исторического наследия, которое чрезвычайно значимо для инновационного развития общества и его способности эффективно развиваться на базе накопленного социального капитала, однако практический анализ показал, что в России в ходе демократических преобразований этот ключевой принцип был нарушен.

Очередная смена общественно-политического порядка, сопровождаемая социокультурной травмой, а также неготовностью общества к демократическим преоб-

разованиям привели к тому, что процесс формирования местного самоуправления в России в постсоветских условиях изначально столкнулся с рядом трудностей, и сегодня проблема формирования и эффективного функционирования местного самоуправления в России по-прежнему не решена.

Об этом свидетельствует спектр проблем, накопившихся в данном секторе управления российского общества, среди которых наибольшим деструктивным потенциалом обладают следующие:

- отсутствие адекватного демократическим преобразованиям и отношениям восприятия со стороны населения органов местного самоуправления, которые отождествляются с органами государственной власти низового уровня;

- рост социально управленческого отчуждения в местном самоуправлении, снижение активности населения как субъектов управленческой деятельности в системе местного самоуправления;

- проблема кадрового обеспечения органов муниципального управления, подготовки, переподготовки и повышения квалификации, рационального использования потенциала муниципальных служащих и в целом их профессионального становления и продвижения;

- несовершенство правовой базы функционирования МСУ и механизмов ее реализации на практике;

- дефицит финансовых и экономических ресурсов МСУ, дотационность подавляющего большинства муниципалитетов, экономическая беспомощность поселений.

Обозначенные проблемы в сфере функционирования местного самоуправления не позволяют ему институционализироваться и интегрироваться в систему организации общества как эффективному элементу гражданского общества. Это связано также с тем, что этот процесс был инициирован «сверху», а отсюда и низкая эффективность МСУ как проявление неготовности общества к самоорганизации и активному участию в общественно-политической жизни страны, в которой и государство также не готово к принятию активной гражданской позиции населения.

Как основной актор преобразований в сфере местного самоуправления, который взял на себя ответственность в области формирования МСУ, государство свою регулятивную функцию реализует крайне неэффективно и противоречиво. К этому добавляется отсутствие глубокого анализа социокультурных оснований внедряемых инноваций, по этой причине обреченных на провал изначально.

И все же российское общество не так безнадежно в плане институционализации местного самоуправления как демократического института. Имеющийся потенциал местного самоуправления в полной мере может быть реализован при соблюдении ряда условий: усиление открытости, прозрачности функционирования органов местного самоуправления, контроля за их работой, обратной связи с населением, повышения финансовой самостоятельности и независимости МСУ, совершенствования правовой базы его деятельности, повышения профессионализма работников МСУ и некоторых других, а также повышение гражданской активности населения как субъекта местного самоуправления.

Последний фактор эффективности МСУ выступает исключительно важным, поскольку без решения проблемы повышения гражданской активности населения не решится проблема преодоления социально-управленческого отчуждения в местном самоуправлении российского государства, без чего, в свою очередь, невозможна демократизация социального управления, развитие гражданского общества и политическая модернизация России.

Литература

1. Шамхалов М.А. Системные характеристики местного самоуправления // Власть. 2012. № 11. С. 76.
2. Рысаев И.Ш., Хабибрахманова Э.Х. Участие социальных субъектов в принятии решений как основа преодоления социально-управленческого отчуждения в местном самоуправлении // Власть. 2010. № 8. С. 68.
3. Шуба К.Д. Самоуправление: теоретические основы и реальная практика // Власть. 2012. № 8. С. 66.
4. Горшков М.К. Российское общество как оно есть: опыт социологической диагностики. М.: Новый хронограф, 2011. С. 254-255.
5. См.: Горшков М.К. Социальные неравенства как вызов современной России // Вестник Института социологии. 2010. № 1. С. 38; Чупина А.А. Оценка вовлеченности общества в принятие политических решений (по материалам социологических исследований) // Власть. 2011. № 9. С. 87.
6. Долгов В.М., Долгова Г.Н. Политические проблемы местного самоуправления в современной России // Власть. 2012. № 8. С. 55.
7. Бойков И. Гражданское общество в России: от реальности к социальной утопии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.lentacom.ru/analytics/526.html>
8. См., например: Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993; Морозова Е.Н. У истоков земской реформы. Саратов, 2000.

УДК 35.08:331.1

Иванова Л.Л.

Конфликт интересов на государственной гражданской службе и особенности его урегулирования

В статье раскрываются теоретические аспекты понятия «конфликт интересов», его сущность, приводится ряд вероятных ситуаций возникновения личной заинтересованности, которая в свою очередь может привести к конфликту интересов. Особое внимание уделено комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов: их составу, требованиям к независимым экспертам, порядку работы и существующим трудностям в осуществлении своих функций.

Ключевые слова: противодействие коррупции, государственная служба; конфликт интересов; антикоррупционный механизм, комиссии по урегулированию конфликтов интересов.

Коррупцию в Российском государстве смело можно назвать «хроническим заболеванием». Проблему более актуальную, более злободневную сегодня отыскать сложно. В обществе сложилось устойчивое мнение о том, что коррупции в большей степени подвержен государственный аппарат.

Коррупционные проявления в системе государственного управления имеют многовековую историю. В свое время французский писатель, правовед и философ Ш. Монтескье заметил: «...известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела» [1]. Процесс демократизации современного западного общества отчасти смягчил злоупотребления властными полномочиями. Модернизация же российской общественно-политической системы на фоне экономического реформи-