

СОЦИОЛОГИЯ И ПОЛИТОЛОГИЯ

УДК 316.334.55/56

Авджян Елена Александровна, Шматова Анна Николаевна

АНАЛИЗ СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ

В настоящей статье представлен анализ трансформации институциональных отношений между органами государственной власти Ставропольского края и органами местного самоуправления. Выявлены специфические особенности взаимодействия региональных и муниципальных органов власти в Ставропольском крае.

Ключевые слова: государственная власть, местное самоуправление, органы власти, структурно-функциональное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.

Avdzhjan Elena A., Shmatova Anna N.

ANALYSIS OF STRUCTURAL AND FUNCTIONAL INTERACTION OF BODIES OF STATE POWER AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN STAVROPOL KRAI

This paper presents an analysis of the transformation of institutional relations between the authorities of the Stavropol Territory and local governments. Specific features of the interaction of regional and municipal authorities in the Stavropol region.

Key words: state power, local government, the structural and functional interaction of the bodies of state power and local government.

Переход к новой системе общественных отношений, экономического и политического устройства страны и преобразования, связанные с этим, стали базой для становления института местного самоуправления на современном этапе. При этом трансформации подверглись не только территориальные, организационные, правовые и экономические основы местного самоуправления, но и в связи с процессами «вертикализации» и «рецентрализации» государственного управления произошла перестройка, в том числе моделей взаимодействия регионального и муниципального уровней власти.

В период с 1995 по 2006 гг. институт местного самоуправления развивался в русле так называемой «англо-саксонской» модели местного самоуправления, поскольку Конституция РФ 1993 г. определила самостоятельность и независимость органов местного самоуправления, «невстроенность» последних в систему органов государственной власти. Конституцией РФ также гарантируется право граждан на местное самоуправление и самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления. Но, с другой стороны, в обозначенный период в большинстве субъектов РФ функционировали государственные районные администрации, которые фактически полностью «подменяли» собой органы местного самоуправления.

С принятием закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 г. (ФЗ № 131) существенно изменилась концепция местного самоуправления, произошла институциональная трансформация местного самоуправления от общественного института к его «огосударствлению», четкому закреплению и ограничению функциональных полномочий, экономической зависимости местного самоуправления от вышестоящих уровней власти. Анализ положений вышеупомянутого закона показал, что структурно-функциональное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления возможно в следующих формах:

- государственная поддержка местного самоуправления;
- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- контроль и надзор органов государственной власти за органами местного самоуправления;
- реализация права законодательной инициативы представительного органа местного самоуправления в законодательном органе субъекта РФ;
- создание совместных экспертных, координационных, совещательных и т. п. органов.

Здесь необходимо заметить, что, отмечаемая, в частности, Д. Деевой высокая роль неформальных политических практик во взаимоотношениях федерального центра и регионов [4, С. 55], справедлива и для взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти. Как правило, уровень, интенсивность и качество взаимодействия органов государственной власти региона и местного самоуправления определяется лояльностью последних руководителю региона и проводимой им региональной политики. Пример Ставропольского края показывает, что с целью получения государственной поддержки органы местного самоуправления «вынуждены» соглашаться даже с «непопулярными» кандидатурами на должность глав муниципальных образований.

В современных институциональных отношениях между органами государственной власти и местного самоуправления в Ставропольском крае можно обозначить несколько периодов: во время действия ФЗ № 159 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. на территории края наряду с органами местного самоуправления на уровне районов функционировали государственные местные администрации, которые осуществляли властные полномочия от имени государства на местах. Муниципалитеты, не имея достаточной ресурсной базы, не являлись заметными политическими акторами и занимались небольшим кругом вопросов местного значения. После принятия последнего закона о местном самоуправлении (ФЗ № 131) Ставропольский край (в числе пилотных регионов) досрочно (с 01 января 2005 г.) приступил к практической реализации положений закона. Были упразднены государственные местные администрации, начала формироваться двухуровневая модель местного самоуправления на территории края. При этом в качестве главы краевого центра – г. Ставрополя – был избран представитель партии «Справедливая Россия» Д. Кузьмин, проводивший довольно агрессивную избирательную кампанию, более того, его политические амбиции не ограничились муниципальным уровнем: возглавляемое им региональное отделение партии «Справедливая Россия» набрало большинство голосов на выборах в законодательный орган Ставропольского края, получив больше депутатских мандатов, нежели представители партии «Единая Россия». Фактически к 2007 г. сложилась ситуация политического кризиса, в первую очередь, между федеральным центром и регионом, которая транслировалась и на муниципальный уровень. Завершился данный кризис возбуждением в ноябре 2007 г. уголовного дела в отношении мэра г. Ставрополя Д. Кузьмина и его «бегством» за пределы РФ, а также «массовым исходом» депутатского корпуса из партии «Справедливая Россия» в ряды партии «Единая Россия». Краевому центру пришлось, по сути, заново отстраивать систему взаимодействия с региональными органами государственной власти, оказавшись в роли «провинившегося ребенка».

Так, например, в марте 2011 г. в городском округе Ставрополе прошли выборы депутатов Ставропольской городской Думы. Согласно Уставу г. Ставрополя, муниципальные выборы должны проводиться по пропорциональной избирательной системе, но реально горожане избирали депутатов представительного органа по смешанной избирательной системе (по партспискам и одномандатным избирательным округам). Такое положение стало возможным благодаря экстренным поправкам, внесенным в октябре 2010 г. в краевой закон «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае». Поскольку краевой закон имеет приоритет перед муниципальными правовыми актами, в том числе и Уставом муниципального образования, последние муниципальные выборы депутатов Ставропольской городской Думы прошли не в соответствии с положениями Устава города, а согласно правилам, закрепленным в краевом законе. В региональной прессе в качестве причин подобной поспешности изменения порядка голосования называли падение рейтинга правящей партии, необходимость гораздо больших финансовых затрат для обеспечения победы на выборах при пропорциональной системе, особенно, в условиях снижения уровня доверия партии «Единая Россия», обычную политическую целесообразность, поскольку при выборах по пропорциональной системе явка является крайне низкой, ведь население не знает своих избранников [3, С. 151].

Еще одной специфической особенностью публичного управления в Ставропольском крае является расположение на его территории особой зоны – Кавказских Минеральных Вод, управление которыми осуществляется специальной администрацией, относящейся к государственным органам власти. Руководитель администрации КВМ назначается Президентом РФ по представлению Губернатора СК. Таким образом, для городов – курортов, которые по виду муниципальных образований относятся к городским округам, приоритетным является выстраивание взаимодействия с профильной администрацией, а не региональными органами государственной власти. Кроме того, после образования Северо-Кавказского федерального округа с центром в г. Пятигорске отмечается процесс

формирования в Ставропольском крае двух равновесных политических центров – Ставрополя и Кавказских Минеральных Вод (КМВ), причем, именно КМВ уделяется в последнее время гораздо большее внимание (например, все недавние визиты первых лиц государства происходили на территории КМВ). Смещение административного ресурса в сторону Кавминвод уже привело к серьезной разбалансировке в системе управления краем, а также сказалось на экономике региона и муниципальных образований, входящих в его состав.

Выше нами выделялись возможные формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. В условиях острого дефицита муниципальных бюджетов на первое место выходит такая форма, как государственная поддержка местного самоуправления, однако, размер такой поддержки ограничен финансовыми возможностями самого региона, а они невелики. Согласно исследованию агентства АК&М («Анализ, консультации и маркетинг»), составляющего рейтинг кредитоспособности регионов Российской Федерации по 10 финансово-экономическим показателям, в 2012 г. Ставропольский край занял 35 позицию в рейтинге, опустившись по сравнению с 2011 г. на шесть пунктов. При этом худшие показатели в крае зафиксированы по следующим критериям:

- по среднему душевому доходу населения Ставропольский край занял 58-е место в стране (11 400 рублей против 14 700 в среднем по России);
- по удельному объему производства товаров и услуг Ставрополье заняло лишь 62-е место (92 тысячи рублей на душу населения против 214 тысяч по России в целом);
- по удельному объему инвестиций в производство в пересчете на душу населения край занял также 62-е место (29 тысяч рублей в год, по стране в целом – 66 тысяч);
- краевой бюджет наполнен собственными доходами только на 53 %, остальное – дотации федерального центра (по наполняемости казны Ставропольский край занимает 48-е место в стране). Существенно растут бюджетные расходы: не обеспечен собственными доходами каждый пятый рубль, потраченный из краевой казны.

Таким образом, в сложной экономической ситуации, когда ресурсов не хватает на собственные полномочия, органы государственной власти региона крайне ограничены в возможностях государственной поддержки муниципалитетов. Здесь мы опять возвращаемся к вопросу о роли неформальных практик в государственном и муниципальном управлении, лояльности муниципалитетов политике региональных властей.

В качестве положительного примера взаимодействия региональных и муниципальных органов власти можно привести краевую программу поддержки программ (проектов) развития территорий муниципальных образований Ставропольского края, основанных на местных инициативах, осуществляемую совместно со Всемирным банком на территории Ставропольского края с 2006 г. Суть программы заключается в отборе на конкурсной основе микропроектов (стоимостью до 2 млн руб.), предложенных самими муниципальными образованиями при активном участии заинтересованных жителей.

Условием предоставления субвенций является необходимость софинансирования проекта и органами местного самоуправления, и непосредственно жителями (возможно, в лице спонсора). К сожалению, в виду крайней ограниченности финансовых ресурсов участие в данной программе принимают только муниципалитеты, расположенные в семи восточных регионах края и являющиеся сельскими поселениями. Согласно информации, озвученной министром финансов СК «за 6 лет реализации программы было выполнено около 170 заявок населения, из них в 66 случаях средства направлялись на ремонт домов культуры, отремонтирована 21 внутрипоселковая дорога, возведено 20 детских площадок и аттракционов, организовано 12 спортивных объектов. По 16 микропроектам выполнены работы, направленные на улучшение водоснабжения населенных пунктов, что для восточной зоны особенно важно. Проводились работы по освещению и газификации отдельных улиц, ремонту водоотводящих систем, благоустройству, созданию объектов пожарных частей, ремонту мостов и ряду других направлений» [цит. по: 5]. Необходимо отметить, что данная программа может стать инструментом бенчмаркинга по взаимодействию региональных и муниципальных органов власти. Поскольку государственная поддержка в данном случае осуществляется на условиях софинансирования со стороны самих жителей, соответственно, последние обладают обширными контрольными полномочиями хода реализации проекта.

В крае известны примеры, когда инициативные группы жителей просто взвешивали машины асфальта, предназначенные для ремонта местной дороги (кстати, в этом случае «недовес» составил около восьми тонн, в результате подрядчик, помимо запланированных работ, осуществил «ямочный» ремонт еще одной улицы сельского поселения). Подобные примеры говорят об усилении со-

циальной активности населения, самоорганизации населения муниципального образования в полноценное местное сообщество, со всеми присущими ему признаками (не просто территория и население, а граждане, объединенные чувством сообщества и социальным взаимодействием). Таким образом, положительные примеры реализации и полученные социальные эффекты могут служить инструментом для органов государственной власти и местного самоуправления по повышению социальной активности населения, вовлечения его в процессы, происходящие на местном уровне, в конечном счете, использовании самоуправленческого потенциала.

Еще одной, выше выделенной нами формой взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления является наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Данная форма актуальна для таких видов муниципальных образований, как муниципальный район и городской округ. И здесь на первое место выходит финансовый вопрос, если не в прямом, то в опосредованном виде. Например, согласно закону Ставропольского края от 13 июня 2013 года №51-кз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Ставропольском крае отдельными государственными полномочиями Ставропольского края по назначению и выплате единовременного пособия усыновителям» органы государственной власти Ставропольского края обязаны обеспечивать передачу органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления ими отдельных государственных полномочий. При этом годовой норматив финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, определяется по следующей формуле:

$$Si = Fi \times Q,$$

где Si – годовой норматив финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий в i -м муниципальном районе или городском округе Ставропольского края на очередной финансовый год и плановый период;

Fi – численность усыновленных детей, на которых у их усыновителей возникло право на получение единовременного пособия в соответствии с Законом с 1 января очередного финансового года;

Q – размер единовременного пособия, установленный Законом.

Получается, что органы государственной власти при делегировании полномочия выделяют средства, равные только сумме всех необходимых пособий. При этом, органы местного самоуправления за собственный счет (в условиях недостаточности местных бюджетов) осуществляют всю необходимую организационную работу, выделяют материально-технические средства, необходимые для исполнения соответствующего государственного полномочия; сотрудники, занимающиеся исполнением отдельных государственных полномочий, являются муниципальными служащими и заработную плату получают за счет средств местного бюджета. Эти расходы, связанные с необходимостью исполнения отдельных государственных полномочий, органам местного самоуправления не компенсируются, кроме того, у муниципалитета отсутствует какая-либо легальная возможность отказаться от исполнения отдельного государственного полномочия.

Таким образом, сужение автономии местного самоуправления, обусловленное концепцией действующего ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», 2003 г., в свою очередь, предопределило финансовую и политическую зависимость органов местного самоуправления от органов государственной власти субъекта РФ. Анализ динамики отношений между органами государственной власти Ставропольского края и органами местного самоуправления показывает, что в настоящий момент в регионе сформировался региональный политический режим, тяготеющий к моноцентрическому.

Политическая конкуренция на местном и региональном уровне практически отсутствует, ключевые должности занимают представители «партии власти». В отношении нескольких избранных населением мэров городов, вступивших в конфликт с региональными органами власти, возбуждены уголовные дела (г. Ставрополь, г. Михайловск). В краевом центре с 2012 г. изменены организационные основы местного самоуправления (произошел переход от модели «выборного» мэра, совмещающего должности главы города Ставрополя и главы администрации, к модели наемного «сити-менеджера»). Указанные преобразования находятся в тренде, определяемом федеральным центром как рецентрализация и «вертикализация» системы государственного и муниципального управления.

Литература

1. Российская Федерация. Законы. Закон РФ № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // ИПС «Консультант плюс».
2. Российская Федерация. Ставропольский край. Законы СК. Закон Ставропольского края от 13 июня 2013 года №51-кз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Ставропольском крае отдельными государственными полномочиями Ставропольского края по назначению и выплате единовременного пособия усыновителям» // ИПС «Консультант плюс»
3. Авджян Е. А. Проблема легитимности власти на местном уровне // Материалы Международной научной конференции «Наука в современном обществе: состояние и тенденции развития». Шахты, 2011. С. 151–153
4. Деева Д. Неформальные практики во взаимоотношениях центра и губернаторов // Власть. 2013. № 9. С. 55–58.
5. Юткина Ю. Бюджет Ставропольского края продолжает выделять средства на проект по поддержке местных инициатив // «Ставропольская правда» от 29 мая 2013 г.

УДК 316.621

Иванов Егор Витальевич

ФЕНОМЕН СУБКУЛЬТУРЫ ЭКСТРИМА В ЗЕРКАЛЕ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

В статье на основе данных социологического опроса, проведенного в рамках диссертационного исследования «Субкультура экстрима в молодежной среде современной России», анализируются поведенческие и идентификационные особенности экстремалов, их оценки позитивного и негативного влияния субкультуры экстрима на развитие личности.

Ключевые слова: субкультура экстрима, экстремальный спорт, модели поведения, социальная идентичность, позитивный и негативный потенциал субкультуры экстрима.

Ivanov Egor V.

THE PHENOMENON OF EXTREME SUBCULTURE IN MIRROR OF SOCIOLOGICAL RESEARCHING

In this article analyses dates of opinion poll which was passed in cope of dissertation work «Extreme subculture in modern Russian youth society». Also here is analyses behavior and identity special features of extremal people and their opinions about positive and negative influence of extreme subculture.

Key words: extreme subculture, extreme sport, behavior models, social identity, positive and negative potential of extreme subculture.

Феномен экстрима в современной России становится массовым видом досуговой деятельности, особенно среди молодежи. По данным проведенного нами он-лайн опроса¹, 58 % респондентов «хотя бы иногда» могут назвать свой досуг экстремальным, досуг 12 % участников опроса является экстремальным «почти всегда». Не знают, что такое экстремальный досуг только 7,2 % опрошенных.

В этих условиях актуальным становится выявить особенности субкультуры экстрима, векторы ее влияния на молодых людей. Это, прежде всего, связано с анализом ценностей и норм существующих в рамках субкультуры экстрима. Для осуществления поставленной задачи были выделены четыре группы экстремалов, в соответствии с их приверженностью тем или иным видам экстремального досуга.

- 1) Традиционные виды: альпинизм, скалолазание, туризм, водный туризм (группа 1).
- 2) Горнолыжные виды: горные лыжи, сноуборд (группа 2).
- 3) Технические виды: авто- и мотоспорт, авиапилотаж (группа 3).
- 4) «Уличный» экстрим: паркур, ролики, скейтборд (группа 4).

В контексте поставленной задачи были определены установки молодых людей на нормативные и девиантные модели поведения. Сравнительный анализ полученных ответов на вопрос о допустимости различных моделей поведения свидетельствует о том, что в среде последователей субкультуры экстрима распространено негативное отношение к различного рода «вредным привычкам» и девиантным формам поведения (табл. 1).

¹ Опрос «Субкультура экстрима в молодежной среде современной России» был проведен в мае–июне 2012 г. Опрос проводился при помощи он-лайн технологий. Опрошено 879 человек из 12 регионов России