

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВОЙ, УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ: НА ПРИМЕРЕ РОССИИ И РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ МАКЕДОНИЯ

17 сентября 2018 г. на юридическом факультете Воронежского государственного университета с участием зарубежных коллег был проведен круглый стол на тему «Местное самоуправление в контексте правовой, управленческой и политической культуры (на примере России и Республики Северная Македония)». Мероприятие было организовано в рамках действующих Договора и Программы сотрудничества между Воронежским государственным университетом и университетом им. Гоце Делчева (г. Штип, Северная Македония). Участниками круглого стола стали преподаватели юридического факультета университета им. Гоце Делчева и юридического факультета, а также кафедры социологии и политологии ВГУ. В дискуссии приняли также участие студенты юридического факультета ВГУ.

С приветственным словом к участникам круглого стола и всем присутствующим обратился декан юридического факультета ВГУ доктор юридических наук, профессор **Ю. Н. Старилов**. Он отметил важность для юридического факультета ВГУ сотрудничества с македонским университетом им. Гоце Делчева в научной сфере, а также в сфере образования. Россия исторически всегда стремилась поддерживать дружеские связи с братскими балканскими народами. Участие в совместных научных мероприятиях, обмен преподавателями и студентами непременно будет способствовать развитию народной дипломатии, взаимопониманию и укреплению дружбы между нашими славянскими народами. Ю. Н. Старилов подчеркнул и актуальность темы круглого стола, который имеет статус международного научного мероприятия. Он пожелал успешной работы его участникам и выразил уверенность в том, что компаративистское исследование местного самоуправления через призму политической, правовой и управленческой культуры будет плодотворным и интересным как для теории, так и для практики.

2019. № 3

354

Координатор Договора о сотрудничестве от Воронежского государственного университета и юридического факультета ВГУ, модератор круглого стола доктор юридических наук, профессор Н. В. Бутусова.

Сотрудничество между двумя университетами осуществляется уже четыре года: это обмен научной литературой, участие в организации и проведении международных конференций, обмен преподавателями и студентами. Правда, в ВГУ наиболее активен в этом отношении филологический факультет. Однако и преподаватели юридического факультета в течение времени действия договора принимали участие в международных конференциях, организуемых македонским университетом, но в основном – заочно.

Мне как координатору договора о сотрудничестве дважды довелось принимать непосредственное участие в организации и проведении международных конференций в Штип, организовывать с участием македонских коллег самую первую после заключения Договора международную конференцию в Воронеже на базе юридического факультета с участием преподавателей не только юридического, но и филологического, исторического и иных гуманитарных факультетов. Представители юридического факультета македонского университета второй раз участвуют в совместном научном мероприятии в Воронеже – международном круглом столе по проблеме, актуальной для обеих стран. Это попытка не только активизировать наше сотрудничество, но и сделать очередной шаг в сравнительном исследовании местного самоуправления через призму правовой, политической и управленческой культуры. Сама идея такого сравнительного исследования была предложена координатором Договора от университета им. Гоце Делчева, деканом юридического факультета профессором Йованом Ананиевым в 2017 г. Дважды в г. Штип под руководством декана профессора Й. Ананиева мы обсуждали программу, а также различные аспекты и методологию будущего исследования. Было достигнуто единое понимание того, что это должно быть системное комплексное исследование с позиций правовой и политической науки, социологии и науки управления.

Цель исследования – показать, насколько требования правовой, политической и управленческой культуры реализуются на уровне местного самоуправления в России и Северной Македонии (возможно, и в других Балканских странах). Но особое внимание должно быть уделено реальной возможности граждан, населения муниципальных образований участвовать в осуществлении местного самоуправления, ведь именно в этом состоит смысл самого существования местного самоуправления как низового уровня публичной власти, максимально приближенного к населению. (Кстати, македонскими социологами разработана весьма интересная программа социологического исследования, основной целью которой является выявление отношения как населения, так и органов власти, муниципальных служащих к участию граждан в осуществлении местного самоуправления.)

На примере России можно видеть, что существует серьезное расхождение между нормативным определением местного самоуправления, где акцент делается именно на участии граждан в его осуществлении, и реальной правоприменительной практикой. Так, в соответствии с российской Конституцией (ст. 130): «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». Но это только нормативная модель отношений. Говоря же о реалиях жизни, сошлюсь на мнение Президента РФ В. В. Путина о том, в какой мере в

действительности реализуются конституционные положения об участии российских граждан в местном самоуправлении. Еще в 2000 г. в своем первом Послании Федеральному Собранию Президент признал, что у нас местное самоуправление «слишком часто ... на мэрах начинается и на них же заканчивается». Изменилось ли что-то в этом отношении сегодня в лучшую сторону, почти через два десятка лет? Увы, едва ли.

Местное самоуправление в России после принятия Конституции в декабре 1993 г. находится в состоянии перманентного реформирования. В 90-е годы прошлого века только ленивый не критиковал положение ст. 12 Конституции РФ о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», хотя демократическая направленность этого положения очевидна: закрепить прежде всего организационную самостоятельность местного самоуправления от органов государственной власти, которые не вправе отдавать команды органам местного самоуправления, участвовать в их формировании и деятельности по решению вопросов местного значения. В последнее время на официальном уровне вновь появляются критические высказывания по поводу этого положения Конституции, хотя сегодня на практике от организационной самостоятельности местного самоуправления уже фактически мало что осталось.

Другой наиболее обсуждаемой проблемой всегда была финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления. В 90-е гг. на всех заседаниях, конференциях, посвященных местному самоуправлению, как заклинание, повторялось, что у нас нет финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления, и что она жизненно необходима для развития этого уровня публичной власти. Понятно, что такая самостоятельность требовала соответствующих изменений налоговой и бюджетной систем, но этого, по-видимому, российская властвующая элита не желала и не собирается делать, поэтому данная проблема до сих пор не решена.

Хотелось бы обратить внимание на некоторые существенные объективные различия в формировании и осуществлении местного самоуправления в России по сравнению с Республикой Северная Македония. Понятно, Россия – это огромная территория, тогда как территория Северной Македонии сопоставима с территорией отдельных субъектов Российской Федерации. В России существует федеративная форма государственного устройства, Северная Македония – унитарное государство. После принятия ныне действующей Конституции РФ на федеральном уровне были приняты два закона с одинаковым названием «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – первый в 1995 г., а второй, действующий в настоящее время, в 2003 г. Главная причина их принятия – поиск оптимальной модели разграничения полномочий в области местного самоуправления между федеральным центром, субъектами Федерации и местным самоуправлением.

Закон 1995 г. в разработке которого мне довелось принимать участие, предоставлял широкие полномочия в области местного самоуправления

субъектам Российской Федерации. Они, в частности, разрабатывали свое законодательство в данной области. Конечно, это позволяло учитывать особенности различных муниципальных образований, применять различные модели местного самоуправления. Однако органы власти субъектов РФ вскоре после принятия закона стали нарушать права местного самоуправления, и эта проблема приобрела системный характер.

Данное обстоятельство стало главной причиной принятия действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в котором была изменена концепция развития местного самоуправления. Этот закон весьма подробно, даже детально урегулировал общественные отношения в сфере местного самоуправления, существенно ограничил полномочия в этой сфере субъектов Федерации. Свои законы в этой области субъекты могли принимать лишь в исключительных, указанных в федеральном законе, случаях. Конечно, такая ситуация не способствовала развитию местного самоуправления с учетом особенностей регионов (например, в Республике Саха (Якутия), есть муниципальные образования с малой плотностью населения, но их территория больше территории некоторых европейских государств), поэтому требовалась корректировка сложившейся ситуации.

С 2014 г. начинается новый этап муниципальной реформы в России, характеризующийся закреплением в упомянутом федеральном законе широких полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, которые, по единодушному мнению специалистов в области местного самоуправления, к сожалению, не способствовали развитию местного самоуправления, в частности активному вовлечению граждан в его осуществление. В первую очередь речь идет о том, что федеральный законодатель предоставил субъектам Федерации право принимать законы, в которых предусматривалась возможность перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления передавали значительную часть своих полномочий по вопросам местного значения органам государственной власти субъектов. Согласно другим нововведениям, в законах субъектов Федерации они могут закреплять процедуры ликвидации низового, непосредственно приближенного к населению, уровня муниципальных образований – городских и сельских поселений, которые объединяются и включаются в городские и муниципальные округа, утрачивая при этом статус муниципальных образований, т. е. фактически обозначен переход на одноуровневую систему муниципальных образований в России. Все эти направления реформирования отражали, к сожалению, усиление тенденции односторонней централизации публичной власти в России и не способствовали вовлечению населения в осуществление местного самоуправления.

В плане нашего сравнительного исследования было бы чрезвычайно интересно узнать о правовом регулировании местного самоуправления

в Республике Северная Македония, в связи с чем предоставляем слово нашим македонским коллегам.

Доцент университета им. Гоце Делчева (г. Штип) Мария Амповска.

Прежде всего нужно выделить два этапа в процессе децентрализации в Республике Северная Македония.

Первый этап – период с момента принятия Конституции Республики Македонии (с 2019 г. – Северной Македонии) – с 1991 г. до принятия закона о местном самоуправлении в 2002 г. Хотя Конституция Республики Македонии 1991 г. содержит ряд норм, на основе которых закрепляются требования к уставу муниципальных образований, компетенция органов местного самоуправления и гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления, а также статус города Скопье как отдельного муниципального образования, законом о местном самоуправлении 1995 г. не были урегулированы все вопросы, связанные с его осуществлением.

Принятию действующего закона о местном самоуправлении 2002 г. предшествовали принятые в течение всего этого периода стратегические документы: Стратегия реформирования местного самоуправления 1999 г. и Охридское рамочное соглашение 2001 г., которые вместе с конституционными поправками, вытекающими из этого соглашения, определяли систему местного самоуправления в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления, принятой Советом Европы в 1985 г., которая была ратифицирована Парламентом Республики Македонии в 1997 г.

Второй этап – период с момента принятия закона о местном самоуправлении в 2002 г. до настоящего времени. Принятый в январе 2002 г. Парламентом Республики Македония закон о местном самоуправлении является правовой основой для создания новой системы местного самоуправления в Северной Македонии. В соответствии с положениями Охридского рамочного соглашения, пересмотр границ муниципальных образований был осуществлена в соответствии с законом о территориальной организации местного самоуправления и законом о городе Скопье.

В целях создания адекватной системы финансирования, которая позволит местным органам власти выполнять свои обязанности, в сентябре 2004 г. был принят закон о финансировании муниципальных образований. Для завершения формирования правовой основы местного самоуправления в Северной Македонии были приняты следующие законы: о межмуниципальном сотрудничестве; о сбалансированном региональном развитии; о государственной инспекции по местному самоуправлению. Кроме того, были внесены изменения в более чем пятьдесят законов, непосредственно связанных с компетенцией субъектов местного самоуправления. Тем самым была создана нормативная основа не только для развития местного самоуправления, но и для децентрализации власти в стране в целом.

Следует выделить ряд проблем в осуществлении местного самоуправления в Республике Северной Македонии. В течение многих лет по-

сле передачи компетенций и ресурсов с центрального на местный уровень развитие потенциала местного самоуправления в целях осуществления децентрализованных компетенций субъектами местного самоуправления в соответствии со ст. 22 закона о местном самоуправлении по-прежнему остается одним из ключевых вызовов реформы системы местного самоуправления и процесса децентрализации в Республике Македонии.

Факторами, которые влияют на эту ситуацию, являются монотипическая (т. е. единообразная) форма муниципалитетов, дублирование компетенций муниципалитетами, отношения между муниципалитетами в городе Скопье и городом Скопье, кадровые и технические возможности субъектов местного самоуправления, отсутствие значительной финансовой автономии субъектов местного самоуправления, координация деятельности основных субъектов в процессе децентрализации и недостаточное использование альтернативных способов осуществления децентрализованных компетенций.

Анализируя современные процессы децентрализации в соответствии с их оценкой в официальных Ежегодных отчетах о развитии Республики Северная Македония, следует отметить постоянное указание на ряд проблем: неравенство между муниципалитетами (в частности различия в предоставлении услуг), проблема задолженностей в муниципалитетах, необходимость укрепления финансовой стабильности, а также необходимость более эффективного использования муниципалитетами административных возможностей. В связи с этим особенно отмечается, что государственные органы центрального уровня, в частности Министерство местного самоуправления и Министерство финансов, должны более активно участвовать в процессе и принимать конкретные меры по ускорению децентрализации. Юристы-теоретики и исследователи проблем осуществления функциональной децентрализации констатируют: с позиций оптимального правового регулирования (*de lege ferenda*) существуют большие различия между законодательным регулированием, содержанием программ децентрализации (*de lege lata*) и реальной практикой. Именно фактическая ситуация указывает на то, что в будущем необходимо предпринять конкретные решительные шаги и меры для последовательного решения выявленных проблем.

Доцент юридического факультета Университета им. Гоце Делчева (г. Штип) Кристина Мишева.

Самостоятельность субъектов местного самоуправления неразрывно связана с их финансовой независимостью. Это подразумевает наличие прав и полномочий органов местного самоуправления в отношении общих доходов и расходов, хотя фискальная децентрализация ограничивается только областью полномочий в отношении местных доходов. Для осуществления фискальной децентрализации и обеспечения ее действенности и эффективности необходимо, чтобы в государстве существовала до известной степени политическая, территориальная и административная децентрализация, что предполагает широкий спектр системных решений для регулирования отношений между центральными властями

и органами местного самоуправления, а также передачу полномочий по предоставлению услуг с центрального на местный уровень. Правовое регулирование финансовой автономии и моделирование фискальной децентрализации являются очень чувствительной областью. Начало фискальной децентрализации в Республике Северная Македония после приобретения ею независимости связано с ратификацией Европейской хартии местного самоуправления Совета Европы. Согласно ст. 9 Хартии, государствам, подписавшим ее, дается относительно широкая свобода действий и свобода выбора в отношении источников финансирования и степени фискальной автономии. В Республике Северная Македония реализовано большинство положений действующего законодательства: закона о местном самоуправлении и закона о финансировании субъектов местного самоуправления в области фискальной децентрализации, которая началась в 2005 г. и проводилась в несколько этапов.

Согласно Конституции Республики Северная Македония, македонскому законодательству и подзаконным актам, фискальная децентрализация на практике основывается на трех основных столпах: передача компетенций для предоставления публичных услуг с центрального на местный уровень; передача органам местного самоуправления права формировать доходы из собственных источников с целью финансирования предоставляемых ими услуг; создание системы фискальных трансфертов из центрального бюджета для бюджетов субъектов местного самоуправления.

Закон о финансировании субъектов местного самоуправления в Македонии детально регулирует вопросы финансирования субъектов местного самоуправления, в том числе финансирование города Скопье. Статья 3 закона о финансировании субъектов местного самоуправления предусматривает следующие источники финансирования муниципальных образований (субъектов местного самоуправления).

1. *Собственные доходы* (местные налоги, сборы, доходы от собственности, доходы от пожертвований, доходы от штрафов, доходы от разовых взносов и другие доходы, определенные законом). В соответствии с законодательством местными налогами являются: налоги на имущество (налог на имущество, налог на оборот недвижимости, налог на наследство и дарение). В соответствии с действующим законом о налогах на имущество определение и взимание налогов на имущество осуществляется муниципальной администрацией, администрацией муниципалитетов в городе Скопье и администрацией города Скопье. Ставки налога пропорциональны, а сумма ставок по каждому типу налога определяется муниципальным советом, его решениями.

Помимо налога на имущество, другими значительными видами муниципальных доходов являются местные налоги и сборы (административные, коммунальные и другие виды сборов, определенные законом). Например, плата за землю, плата за строительство или здание, плата за строение дороги и улицы, плата за использование дороги, плата за эксплуатацию природных минеральных ресурсов, плата за территориаль-

ные и городские планы и другие местные выплаты, определенные законом. Кроме того, доходы от собственности (доходы от аренды, процентные доходы и другие источники). Денежные поступления от пожертвований также представляют собой доход муниципалитета, цель и использование которого согласовываются между донором и мэром. В целях удовлетворения конкретных потребностей граждан муниципального образования, муниципальный совет – исключительно путем референдума – может ввести оплату добровольного взноса.

2. *Дотации из бюджета* Республики Северная Македония и из бюджетов фондов (НДС дотация, целевая дотация, блок-дотация, капитальная дотация, дотация на делегированную компетенцию) обеспечивают дополнительные доходы в муниципальный бюджет для финансирования полномочий органов местного самоуправления.

3. *Займы и кредиты* как от государства, так и от банков и других финансовых учреждений страны и из-за рубежа).

Таким образом, децентрализация власти и укрепление общественных функций местного самоуправления невозможны без финансовой децентрализации и укрепления ее финансовой самостоятельности по отношению к государству, в связи с чем местное самоуправление должно иметь собственные источники доходов. Однако несмотря на реформы правовой системы Республики Северная Македония и принятые в последние годы законы в области финансирования местного самоуправления, исследования показали, что Северная Македония еще серьезно отстает от большинства стран с переходной экономикой, поскольку местное самоуправление здесь все еще находится в относительной финансовой зависимости от центральной власти.

Модератор Н. В. Бутусова (далее – модератор): Таким образом, в Республике Северная Македония проблема финансовой самостоятельности местного самоуправления в основном решена, но существует *относительная* финансовая зависимость местного самоуправления от центральной власти. На этом фоне было бы интересно посмотреть, как обстоит дело в данной сфере в Российской Федерации.

Профессор кафедры финансового права юридического факультета ВГУ А. Г. Пауль.

Говоря о *финансовых основах самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации*, необходимо подчеркнуть, что Конституция РФ гарантирует самостоятельность местного самоуправления (ст. 12). Одной из гарантий такой самостоятельности является наличие местных бюджетов, за счет которых финансируется решение вопросов местного значения.

Бюджетное и налоговое законодательство России признает муниципальные образования в качестве субъектов соответствующих правовых подотраслей. Бюджетный кодекс РФ закрепляет принципы самостоятельности бюджетов и необходимость распределения доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы. Однако муниципальные образо-

вания обладают узкими полномочиями по формированию доходной части своих бюджетов.

Налоговый кодекс РФ фактически полностью самостоятельно устанавливает местные налоги и сборы. Муниципальные образования могут лишь определить их ставки в пределах, обозначенных в Налоговом кодексе РФ, а также определить порядок и сроки уплаты, налоговые льготы и особенности налоговой базы. Одновременно к местным налогам отнесены лишь два имущественных налога – налог на имущество физических лиц и земельный налог, которые не способны обеспечить функционирование местных бюджетов.

В рамках Бюджетного кодекса РФ осуществляется распределение доходов между бюджетами, в том числе местными. Существуют два способа распределения доходов между бюджетами:

- 1) метод процентных отчислений;
- 2) метод межбюджетных трансфертов.

Метод процентных отчислений является наиболее предпочтительным для получающего бюджета. При получении доходов в качестве процентного отчисления муниципальное образование не обязано соблюдать какие-либо дополнительные обязанности или выполнять дополнительные требования. Доходы поступают в местный бюджет в этом случае, минуя другие бюджеты. Однако, как свидетельствует статистика, например, в 2017 г. в общем объеме поступивших доходов местных бюджетов на налоговые пришлось около 29,2 %, неналоговые – 7,0 %. Доля безвозмездных поступлений, в том числе межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней, составила 63,8 %¹.

Межбюджетные трансферты позволяют сбалансировать местные бюджеты, однако этот метод распределения доходов является менее стабильным, поскольку суммы трансфертов утверждаются ежегодно. Кроме того, бюджетное законодательство предусматривает некоторые условия предоставления межбюджетных трансфертов, которые в определенной мере ограничивают самостоятельность местного самоуправления.

Проблема недостаточности местных налоговых и неналоговых доходов, предоставленных местным бюджетам, существует в течение последних 10–20 лет. Одной из основных проблем финансового законодательства и законодательства о местном самоуправлении является несоответствие собственных доходных источников расходным обязательствам муниципальных образований. Однако до настоящего времени способы решения этой проблемы не найдены.

В связи с этим можно заключить, что провозглашенная в Конституции РФ самостоятельность муниципальных образований далеко не в полной мере обеспечивается финансовыми источниками.

Модератор: Таким образом, проблема обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления в России стоит гораздо острее,

¹ Муниципальные бюджеты – 2017. Ключевые цифры. URL: <http://bujet.ru/article/338832.php>

чем в Республике Северная Македония, и, пожалуй, в этом отношении было бы полезно изучить положительный македонский опыт. По-видимому, эффективность местного самоуправления, а также возможность активного участия населения в его осуществлении в значительной степени зависят от многих факторов, в частности, от того, оптимально ли определяется статус органов местного самоуправления в частнопроводных и публичных отношениях.

**Доцент кафедры гражданского права и процесса ВГУ
Т. Н. Сафронова.**

Остановлюсь на проблемных вопросах правового положения органа местного самоуправления с позиций соотношения публичных функций и частнопроводного регулирования статуса юридических лиц. В российской действительности наряду с юридическими лицами, созданными в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, существует немало конструкций, не вполне отвечающих признакам юридического лица, закрепленным в ГК РФ. К их числу относятся различные подразделения Министерства обороны, государственные фонды, органы государственной власти и местного самоуправления. Основная функция таких организаций заключается не столько в участии в гражданском обороте, сколько в осуществлении определенных властных полномочий от лица публично-правовых образований, а отчасти в управлении самим гражданским оборотом. Российское законодательство на различных уровнях правовой регламентации (в одних случаях на уровне законодательных актов, в других – в подзаконных нормативных актах, определяющих статус подобных организаций) требует наделять перечисленных выше органов и организаций правами юридического лица.

«Родиной» конструкции «юридическое лицо» выступает Гражданский кодекс РФ, именно он содержит исчерпывающий перечень организационно-правовых форм юридических лиц. Поэтому подходящую правовую форму, скажем, для государственного органа или органа местного самоуправления приходится искать именно в гражданском законодательстве. Прием, на наш взгляд, заведомо неудачный, поскольку модели юридических лиц, создаваемые для гражданского оборота, с трудом подходят к конструкциям, имеющим публично-правовую природу. Некоторым выходом из ситуации могло бы стать внедрение в отечественное законодательство категории «юридическое лицо публичного права», известной ряду правовых систем, например германскому праву; недавно данная категория юридических лиц закреплена в законодательстве Украины.

Для юридических лиц такого типа нет необходимости подбирать гражданско-правовую конструкцию, поскольку они создаются в порядке, предусмотренном специальным законом. Применительно к их созданию речь идет не о нормативно-явочном способе, требующем дальнейшей регистрации юридического лица, а скорее о распорядительном механизме выражения воли учредителя. При отсутствии модели юридических лиц публичного права выбор из организационно-правовых форм, подходя-

щих органам местного самоуправления, не столь велик. Очевидно, это должна быть некоммерческая организация, не имеющая членства. Соответственно приходится останавливаться на учреждении как моноформе, созданной одним лицом (в нашем случае самим муниципальным образованием) и не являющейся собственником имущества.

Из всех учреждений Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предложил для органа местного самоуправления наименее свободный с распорядительной точки зрения тип учреждения – казенное учреждение (ч. 2 ст. 41). Обратим внимание на негативные последствия обозначенных нами подходов российского законодателя к статусу органа местного самоуправления. Российское законодательство в ультимативной форме связывает статус любого юридического лица с моментом его государственной регистрации (ст. 51 ГК РФ). С точки зрения этого требования даже муниципальным органам приходится проходить государственную регистрацию для включения в Единый государственный реестр юридических лиц. Но такое внесение в реестр органов местного самоуправления наряду с коммерческими и некоммерческими организациями, созданными по нормам гражданского законодательства, выглядит довольно непоследовательно. Требования к перечню документов, необходимых для регистрации обычного юридического лица и органа местного самоуправления, не могут быть едиными. Скажем, устав юридического лица, будучи его учредительным документом, существенно отличается от устава как локального акта муниципального образования, имеет с ним разную природу. Последний относится исключительно к области публичного права и определяет статус не органа местного управления, а самого муниципального образования.

С точки зрения Гражданского кодекса РФ казенное учреждение является усеченной моделью юридического лица с ограниченными распорядительными возможностями. Для совершения сделок с любым имуществом, независимо от источника его получения, казенному учреждению требуется согласие собственника (п. 4 ст. 298 ГК РФ). В то же время сам орган местного самоуправления, действуя от имени собственника – муниципального образования, дает согласие муниципальным учреждениям и предприятиям на совершение сделок. Ограниченная конструкция казенного учреждения не позволяет органу местного самоуправления полноценно выполнять функции по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом, эффективно осуществлять полномочия, связанные с имущественным оборотом. Это способно оказать негативное влияние на имущественные правоотношения, в которые муниципальные образования в силу своего правового положения вступают с гражданами, различными юридическими лицами.

Использование законодательством модели казенного учреждения для определения статуса органа местного самоуправления целенаправленно позволяет избежать возложения на муниципальное образование

полной имущественной ответственности по его обязательствам перед другими субъектами права, более того, ограничить размер ответственности за вред, причиненный незаконными действиями органов местного самоуправления гражданам. При совершении незаконного действия органом местного самоуправления субъектом ответственности, безусловно, является само муниципальное образование, поскольку орган или должностное лицо выступает лишь от его имени. Однако ответственность по обязательствам муниципального образования предполагает в действующей модели возложение ее на орган в пределах выделенных ему средств муниципального бюджета. Органы местного самоуправления в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ выступают главными распорядителями бюджетных средств. Таким образом, снимается вопрос об обращении взыскания на имущество муниципального образования помимо тех денежных средств, которые закреплены за учреждением согласно нормам бюджетного законодательства.

Таким образом, наделение органа местного самоуправления статусом юридического лица во многом лишает правосубъектности само муниципальное образование. Никаких иных способов вступать в отношения с другими лицами, кроме как через свои органы, у муниципального образования нет. Наделяя органы местного самоуправления статусом юридического лица, законодатель дает возможность органу действовать от своего имени, подменяя тем самым само муниципальное образование. Ведь одним из признаков юридического лица, согласно ст. 48 ГК РФ, является возможность выступать в гражданском обороте и суде от своего имени. Благодаря этому роль муниципального образования как субъекта права в имущественных отношениях подменяется участием в обороте органа местного управления как усеченного юридического лица с ограниченными материальными ресурсами.

Согласно нормам гражданского законодательства, участником регулируемых им отношений выступает непосредственно муниципальное образование. Органы местного самоуправления действуют от имени муниципального образования и не имеют собственных интересов для участия в гражданском обороте. В связи с этим неудачным представляется нашедший отражение в ряде нормативных актов подход, направленный на наделение органов местного самоуправления статусом юридического лица.

Модератор: Безусловно, системное, комплексное исследование местного самоуправления предполагает изучение практической деятельности органов местного самоуправления в самых различных сферах. И здесь невозможно переоценить значение социологических исследований. В современный период в связи с развитием цифровых технологий актуализируются проблема формирования информационного пространства муниципальных образований и ее профессиональный социологический анализ. *Процессу формирования информационного пространства и информационной культуры современных крупных городов как фактору*

развития местного самоуправления посвящено исследование Д. В. Щегловой.

Доцент кафедры социологии и политологии Д. В. Щеглова.

Исследователи выявляют прямую зависимость степени развития гражданской культуры от плотности и открытости коммуникации, так как именно коммуникационная среда порождает возможность коллективного действия. Современные образцы социальной активности включают в себя поведение в информационном / виртуальном пространстве, которое может стать не только площадкой коммерческой и межличностной коммуникации, но и ресурсом для проведения общественных экспертиз социально значимых программ по развитию города, что означает реальный, доступный и понятный по процедуре гражданский контроль за их реализацией.

Создание информационного пространства для активных граждан предполагает достаточно разностороннюю деятельность: по повышению цифровой грамотности населения, по работе над мотивацией участия граждан в коммуникации с общественными организациями и с органами муниципальной власти, информатизации самого муниципального управления, налаживанию коммуникаций с медиапространством.

Качественное информационное пространство способствует поддержке некоммерческих организаций, в том числе социально ориентированных, помогает взаимодействию со СМИ, делает открытой и прозрачной деятельность муниципальной власти, что позитивно влияет на процесс вовлечения населения, прежде всего молодежи, в городские информационные коммуникации.

Городское сообщество Воронежа имеет серьезный потенциал для того, чтобы осуществлять эффективную коммуникацию. В городе налажена практика сетевого взаимодействия в рамках городских гражданских инициатив, процесс информатизации и выстраивания информационного пространства города идет очень активно. Растущее количество информации о политике и деятельности органов власти города призвано перейти в качество политического участия, гражданского самоуправления и контроля.

Значимыми для развития городского округа город Воронеж видятся механизмы реализации цели развития общественных институтов через улучшение информационно-коммуникационного городского пространства. Это способствует поддержанию потенциала человеческого капитала и повышению легитимности муниципальной власти. Важными агентами формирования информационного городского пространства становятся группы в социальных сетях (ProВоронеж, Downtown Воронеж, Типичный Воронеж), которыми обзавелись все новостные каналы, агентства, СМИ. В связи с этим вопрос об активности городских властей в области привлечения граждан к управлению через такие информационные платформы стоит как никогда актуально. Пока что (по результатам анализа посещаемости электронных СМИ города за 2017 г.) создается впечатление, что электронные СМИ гораздо более активны в создании информационного

пространства города, чем городские власти (Блокнот-Воронеж, 360n.ru, МОЁ-Воронеж и иные сайты городских печатных СМИ и др.)

Прослеживается прямая взаимосвязь между интерактивностью сайтов и имиджем органов муниципальной власти, которым эти сайты принадлежат: чем больше проявляется интерактивности, тем выше репутация. Повышение интерактивности муниципальных сайтов, формирование информационной среды и виртуального пространства повышают доверие к муниципальной власти: открытость информации, приложения создадут ситуацию, когда гражданин будет чувствовать, что он контролирует городскую среду, включен в коммуникацию по основным вопросам.

Можно предложить ряд стратегических действий в области формирования информационного пространства города Воронежа:

1. Создание информационной платформы для муниципального финансирования (гражданский бюджет). Это приведет к повышению эффективности бюджетных расходов, увеличению участия граждан в бюджетном процессе на местном уровне и вовлечению жителей в соуправление и со-планирование развития города. Последнее также означает расширение участия населения в определении приоритетов расходования бюджетных средств муниципальных образований.

2. Формирование виртуального городского пространства – приложений, отражающих жизнь города, позволяющих жителям и гостям Воронежа оценивать достопримечательности, комментировать проекты и предложения городских властей по благоустройству города и голосовать «за» или «против» этих предложений. Это включает разработку для портала активного гражданина («Цифровой Воронеж») приложений, связанных с городским пространством (с возможностью оценки городского пространства и степени удовлетворенности граждан деятельностью органов местного самоуправления); это позволит привлечь и гостей города. Необходимо расширение функций и сфер ответственности Центра информатизации при администрации города (администрирование портала, обновление, анализ и обработка данных и т. п.), в частности для разработки веб-интерфейса.

Было бы, на наш взгляд, весьма полезным создание домовых сайтов/форумов при поддержке фирм-застройщиков. Комфортная среда, муниципальный вайфай будут способствовать выработке оптимальной стратегии работы при сохраняющихся низких доходах (экономия на средствах связи, своевременное получение информации и т. д.), что в свою очередь будет способствовать снижению социальной напряженности.

3. Привлеченные администрацией города ресурсы IT фирм по созданию удобных информационных пространств следовало бы направить на формирование проектов, связанных с органами муниципальной власти, внутри/рядом с которыми можно организовать новые пространства городской информационной среды (бесплатные точки доступа в Интернет, места отдыха, доступ к приложениям «госуслуги» и приложениям, посвященным городу Воронежу и т. п.).

Модератор: Разумеется, местное самоуправление изучалось и изучается как в России, так и в других странах в многообразных аспектах (мне это хорошо известно и по собственному опыту участия в международных конференциях и конгрессах за рубежом как представителю России в Исследовательском комитете по местной политике и местному самоуправлению Международной Ассоциации политической науки – консультативного органа ЮНЕСКО – с 1994 по 2003 г.).

Стремление проанализировать проблемные вопросы развития местного самоуправления и, прежде всего, возможности населения, граждан России и Северной Македонии, в нем активно участвовать, в контексте правовой, политической, управленческой культуры – задача амбициозная, чрезвычайно сложная и новаторская. Но это именно такой подход, который в максимальной степени позволяет придать научную обоснованность нашим выводам и предложениям, с позиций различных наук обосновать практическую и теоретическую ценность избранного нами аспекта исследования.

Сложность задачи в том, что существует множество подходов к изучению культуры вообще, и правовой, политической и управленческой культуры в частности. Отсюда и десятки определений культуры и упомянутых ее видов, что представляется вполне закономерным: по-видимому, одна дефиниция столь многогранного феномена, как «культура управления», не может включать в себя все его стороны и элементы: «определений может быть много, как много сторон в предмете» (Гегель, «Наука логики»). Как известно, теоретические или концептуальные определения, которые, как правило, даются в словарях и малопригодны при проведении практических исследований и измерений. В практических исследованиях применяются так называемые операционные или рабочие определения, которые отражают сущностные стороны какого-либо явления (или процесса), но формулируются с учетом определенных целей и аспектов исследования. Многообразным подходам к определению политической культуры в зарубежной политической науке посвящено выступление О. А. Сиденко.

Доцент кафедры социологии и политологии ВГУ О. А. Сиденко.

Культура – это, действительно, многогранный феномен, однако львиную долю внимания исследователи уделяют смыслам, ценностям и ориентациям. Трудно не согласиться с Терри Иглтоном в том, что «культура – в большей степени то, ради чего мы живем». Особенно это касается политической культуры.

В исследовательской традиции можно выделить несколько ключевых интерпретаций политической культуры. Субъективистская интерпретация предполагает рассмотрение политической культуры прежде всего как совокупности индивидуальных позиций, ориентаций, убеждений, мнений (Г. Алмонд, Л. Пай). В рамках объективистской интерпретации политическая культура на уровне политической системы представит как объективированная реальность (Д. Пол, Е. Вятр, Э. Я. Баталов). Взгляд с позиций семантики предполагает рассмотрение политической

культуры в качестве совокупности значений, воплощенных в символических формах (К. Гиртц). Подчеркивается, что ее формирование происходит адаптивно, постоянная адаптация и модификация отношений с властью и по поводу нее расставляет акценты в системе предпочтений. Социологический фокус предполагает восприятие политической культуры как части духовной культуры общества, характеризующейся значительной инерционностью. Указывается на то, что динамика на уровне системы проявляется в гораздо меньшей степени, чем на уровне значимости отдельных структурообразующих связей. Тем не менее сдвиги происходят. В частности, в современных обществах и в восприятии политической культуры наблюдается смещение в сторону так называемых постматериальных ценностей (ценностей признания, самовыражения и самоутверждения, творческого использования своих навыков и др.), что в свою очередь вызывает:

- падение уважения к власти и политическим авторитетам;
- актуализацию проблемно-ориентированного политического участия, стремление к самовыражению;
- фокусировку политических конфликтов вокруг проблем культуры и качества жизни;
- нисходящий тренд доверия к традиционным политическим институтам (партиям, СМИ и др.) и т. д. (Р. Инглхарт).

Особый интерес представляет предложенная Джеффри Голдфарбом социологическая модель политической культуры, в которой этот феномен рассматривается как погруженный в социальный контекст ассоциаций и сетей, а его понимание увязывается с тремя измерениями власти. Первое – власть принуждения и его легитимация (М. Вебер). Второе – власть дискурса в разных режимах истины (М. Фуко). Третье – власть, проистекающая из способности людей действовать сообща (Х. Арентд).

Со вторым измерением власти тесно связан концепт культуры власти, выражающей себя как дискурсивные стратегии, с помощью которых политические акторы занимают позиции, дающие доступ к различным формам капитала (М. Урбан). Фокусирование на элитах в данном случае неизбежно, при этом не следует забывать о том, что власть – это скорее кумулятивный эффект, сложный набор скоординированных социальных действий и связей, посредством которых создаются новые ресурсы и возможности. Без активного вовлечения отдельных граждан и сообществ элиты обречены на бессилие.

Последовательная и полноценная обратная связь между элитой, принимающей политические решения, и общественностью, простыми гражданами, участвующими в сердцевине политического процесса – процессе выработки, принятия и реализации политических решений, – несомненно, способствует формированию политической культуры общества в целом (Р. Формисано). Хотя и здесь необходимо согласиться с С. М. Липсетом: культурными факторами, связанными с особенностями исторического развития, крайне сложно манипулировать, но можно существенно расширить окно возможностей, изменяя условия, институции

и технологии, и таким образом способствовать формированию культуры политического участия. Вовлечение населения муниципальных образований, локальных сообществ в решение проблем местного самоуправления и развития территории, в свою очередь может стать катализатором трансформации таких культурных комплексов, как культура принятия решений, культура коммуникации и культура разрешения конфликтов.

Модератор: В свете сказанного о подходах к определению политической культуры, по-видимому, есть основания для определения политической культуры (или уровня политической культуры) того или иного государства, гражданского общества и политической элиты как определенного качества политических отношений, характеризующихся степенью реальной вовлеченности и участия граждан, населения, народа как политической общности в управлении делами государства и в осуществлении местного самоуправления. По аналогии, подобный подход вполне применим и к определению управленческой культуры.

Профессор Н. В. Бутусова.

Обращаясь к определению «культуры управления» в научной литературе, неизбежно приходится повторяться: здесь так же, как и в связи с формулированием общего понятия культуры, мы встречаем многообразие дефиниций, которые нередко представляют собой перечисление различных сторон, элементов культуры управления. Концептуальное осмысление культуры социального управления в научной литературе учитывает многогранность, сложность этого явления, а также то, что на формирование управленческой культуры конкретного общества и государства значительное влияние оказывают национальные, региональные и исторические особенности страны, в том числе господствующие в конкретном обществе ценности.

Следует признать продуктивным определение *культуры управления* как *качественной характеристики управленческого труда*, так как оно фиксирует единство управления и культуры. Но рассуждая о качестве управленческой деятельности, необходимо определить объективные *показатели качества управления*. По-видимому, это, в первую очередь, его эффективность: получение максимального результата при минимуме управленческих усилий и ресурсов.

В современный период важнейшим условием успешного, эффективного функционирования и развития любого общества, государства и человеческой цивилизации в целом является повышение роли науки в процессе управления и особенно в принятии стратегических управленческих решений. Только научно обоснованное государственное управление (как и управление в иных социальных системах) может быть названо «культурным». Наука, изучающая всю гамму многообразных сторон и проявлений управленческой деятельности (в том числе ее объективные закономерности, сущность, структуру, динамику, управленческую этику, эстетику, психологию, собственно феномен культуры управления), называется *наукой (теорией) социального управления*. В связи с этим есть все основания определить культуру управления как последовательную

реализацию требований науки (теории) управления на практике. Сами же эти требования (положения и выводы науки управления) фактически выступают как концентрированное выражение культуры управления.

Отмечая комплексный характер культуры управления, следует подчеркнуть особую важность выполнения требований науки управления на практике, получивших отражение в принципах (закономерностях) управления, представляющих собой выявленные наукой управления существенные повторяющиеся причинно-следственные связи между отдельными элементами системы социального управления, которые обуславливают степень ее целостности, а следовательно, эффективность воздействия субъекта управления на объект управления. *Принципы (объективные закономерности) управления*, в том числе в публичной сфере, выражают сущностные стороны управленческой деятельности, определяют условия ее оптимального осуществления и предостерегают от серьезных ошибок при реализации этой деятельности. Таким образом, именно они и позволяют понять сущностные стороны культуры управления.

В теории управления выделяется система объективных закономерностей (законов) социального управления, которые формулируют представители различных научных направлений и школ.

Одной из наиболее известных закономерностей управления, имеющих важное практическое значения для успешного осуществления управления в обществе, является *кибернетическая закономерность (или принцип) обратных связей*. Игнорирование указанной закономерности приводит к серьезным сбоям в функционировании системы управления и даже к ее разрушению. Печальными подтверждениями правильности этого вывода могут служить целые этапы современной истории России – (периоды застоя, перестройки, рыночных реформ), а также похожие процессы в других государствах, в частности на постсоветском пространстве.

Суть *закономерности самовозрастания бюрократизма* органов публичной власти сводится к тому, что бюрократизм возрастает прямо пропорционально росту закрытости и времени существования этих структур. Поэтому обеспечение «прозрачности» в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, непосредственное привлечение широких слоев граждан к участию в публичном управлении на всех уровнях (но особенно на уровне местного самоуправления) – наиболее действенные средства борьбы с бюрократическими и коррупционными проявлениями.

Первый и третий законы, открытые английским ученым С. Паркинсоном («Законы Паркинсона»), направлены на предотвращение постоянного ежегодного роста численности управленцев и усложнения внутренней организации управляющих подсистем (субъектов управления): постоянный рост численности управленцев приводит к самовозрастанию их сложности, как следствие этого, – к неэффективному функционированию социальных систем и даже может привести к их гибели.

Основным средством нейтрализации упомянутых закономерностей, наряду с постоянной кадровой работой: повышением уровня компетен-

ции управленческого персонала и сокращением его численности, является последовательное внедрение в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления демократических начал, все более широкое привлечение к управлению широких слоев гражданского общества, передача ряда государственных функций общественным формированиям.

С точки зрения содержания *объективной закономерности оптимального сочетания централизации и децентрализации* вызывает серьезные опасения тенденция к централизации государственной власти в России вопреки данной закономерности, а нередко осуществляемая вопреки Конституции Российской Федерации, что проявляется, прежде всего, в построении «исполнительной вертикали», не всегда согласующейся с конституционными принципами федерализма и местного самоуправления.

Очевидно, что это не соответствует и закономерности обеспечения общей заинтересованности (согласования интересов), которая исходит из необходимости обеспечения в политике и практической деятельности государства наиболее полного совпадения интересов общества, государства, личности, субъектов Федерации, местного самоуправления.

Существующая ситуация также противоречит *объективной закономерности организации управленческой деятельности*, в соответствии с которой эффективность управления зависит от четкости разграничения и сбалансированности прав и обязанностей, ответственности на всех уровнях власти и управления.

Названные объективные закономерности управления неразрывно связаны с *объективной закономерностью обязательного привлечения широких народных масс к управлению*, последовательная реализация которой обеспечивает и оптимальное сочетание централизации и децентрализации и согласование интересов личности и государства, баланс прав, обязанностей, ответственности на всех уровнях власти и управления.

В соответствии с данной закономерностью эффективность функционирования любой социальной системы (будь то государство, общество или отдельная организация, предприятие и др.) во многом определяется степенью массовости участия различных слоев населения в управлении. В частности, как свидетельствует опыт демократических стран, реальный контроль со стороны гражданского общества за деятельностью государства способен противодействовать коррупции, влиять на процессы принятия политических, управленческих решений с точки зрения более последовательного отражения в них интересов народа.

Закономерность максимально широкого привлечения граждан к управлению, получившая конституционное закрепление как принцип суверенитета народа, отражает объективную потребность в реальном народовластии как важной гарантии реализации прав человека и условия эффективного управления обществом и государством. На наш взгляд, именно это составляет сердцевину, квинтэссенцию феномена «культура управления», и, следовательно, развивая и укрепляя гарантии суверени-

тета народа, мы повышаем и культуру управления. Безусловно, в первую очередь это относится к местному самоуправлению как демократическому институту, необходимым условием реального функционирования которого является активное участие населения в осуществлении этой формы народовластия: в противном случае неизбежно происходит деформация местного самоуправления, превращение его в бюрократические организации, не всегда озабоченные проблемами развития соответствующих территорий и интересами населения муниципальных образований.

Модератор: По-видимому, дальнейшее исследование предполагает не только углубление представлений об управленческой, политической и правовой культуре. Важно увидеть взаимосвязи подходов и методов изучения местного самоуправления с позиций соответствующих наук в обозначенном аспекте, что позволит провести системный комплексный анализ практических проблем активного привлечения населения к осуществлению местного самоуправления в России и Республике Северная Македония.