

OVERCHUK Lyudmila Anatol'evna, Senior Lecturer of the Chair of International Affairs and Regional Studies, Faculty for Humanities, Novosibirsk State Technical University (20 Karla Marksa Ave, Novosibirsk, Russia, 630073; luovernstu@ngs.ru)

SOCIAL PARTNERSHIP AS A WAY OF CROSS-SECTOR INTERACTION IN TERMS OF HIGHER EDUCATION MODERNIZATION

Abstract. Regulation and formation of social partnership mechanisms at the level of federal and regional authorities promotes the realization of economic and scientific interests of all participants of social and economic interaction in the education and labor markets. Social interaction for the development of consolidating actions can be realized through the participation of enterprises and authorities in the management structure of the university and the scientific community, and the development of forms of their social partnership through the implementation of the principles of public administration and public-private partnership. The article presents an attempt to find characteristic differences between cross-sector cooperation with universities in different types of societies. Following ethical principle of cross-sector interaction, such as mutual responsibility for partnership activity, is so important as institutional conditions of partnership formation.

Keywords: cross-sector interaction, social partnership, state and public governance of education, public-private partnership, innovative university

БАЛУЕВА Ирина Владимировна – помощник депутата городской Думы г. Нижнего Новгорода (603082, Россия, г. Нижний Новгород, Кремль, 5; irina_balu@mail.ru)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ИЛИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ?

Аннотация. В статье рассматриваются и анализируются особенности политического процесса, связанного с усилением централизации и укреплением вертикали власти в Российской Федерации на современном этапе в свете поставленных центральной властью задач совершенствования политики в области развития местного самоуправления. Анализ мнений экспертов позволяет отметить связь перспективы политического управления РФ с необходимостью совершенствования муниципальной политики, децентрализацией и расширением самостоятельности местной власти. Включенность муниципального сообщества в поле принятия решений должно обеспечить эффективность и устойчивость публичной власти в стране, стать гарантом динамичного развития российских территорий.

Ключевые слова: местное самоуправление (МСУ), централизация и децентрализация политической власти, муниципальная политика, уровни политической власти

Президент РФ В.В. Путин неоднократно заявлял, что одним из приоритетных направлений деятельности государственной власти на современном этапе является совершенствование политики в области развития местного самоуправления (МСУ). Он отмечал, что «одним из ключевых вопросов государственного управления является вопрос региональной политики», которая «должна быть более эффективной и совершенной», подчеркивая, что «процесс формирования эффективного местного самоуправления пока нельзя назвать завершённым»¹. Таким образом, на повестке дня сегодня остро стоит вопрос преобразования

¹ Материалы заседания Совета безопасности РФ. 22 сентября 2016 г. Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53070> (проверено 15.01.2017).

системы местного самоуправления в общегосударственной системе политического управления.

Будучи относительно самостоятельным общественно-политическим институтом, местное самоуправление как наиболее приближенный к населению уровень политической власти тесно взаимосвязано с государственным уровнем власти. Согласно Конституции РФ, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, но это не означает, что МСУ находится вне системы государственно-властных отношений и независимо от государства; это означает организационное обособление данного уровня власти, необходимость учета специфики ее реализации, заключающейся в праве жителей самостоятельно решать местные вопросы, но не отделение местного самоуправления от государства.

Проблема взаимодействия государственной власти и власти муниципальной является актуальной и находится в центре внимания научных кругов. Современные исследователи обеспокоены политическими процессами, связанными с усилением централизации и ослаблением демократизации в результате реформирования системы МСУ. В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова отмечают, что «институциональный контекст муниципальных реформ существенно изменился, на смену стихийной фрагментации и регионализации российского государства 1990-х годов пришла политика рецентрализации управления страной, получившая название “федеральная реформа”» [Гельман и др. 2008: 334-335]. Реформа местной власти повлекла за собой фактическое встраивание местного самоуправления в иерархическую систему централизованного управления страной, что, по мнению В. Гельмана, вело к негативным последствиям с точки зрения местной демократии и усугубляло проблемы неэффективности местного самоуправления [Гельман 2008]. Тенденция централизации, как писал А. Солженицын, уже приводила к тому, что «зачатки местного самоуправления душились государственной властью из-за серьезной боязни вырастить подлинное народное самоуправление объединительных движений в народе» [Солженицын 1998: 187-192]. Аналогичный вызов перед системой местного самоуправления существует и сегодня. Ряд специалистов отмечают, что с принятием в 2003 г. закона о местном самоуправлении № 131-ФЗ¹ (далее – закон № 131-ФЗ) на федеральном уровне был взят курс на ограничение политической самостоятельности местного самоуправления в пользу централизованного контроля, укрепления финансовой зависимости местных бюджетов, а также на отказ от местной демократии. По мнению Е.В. Гриценко, заложенный в федеральном законе о местном самоуправлении 1995 г. принцип недопустимости осуществления местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами уже не находит своего закрепления в новом законе 2003 г. С введением закона № 131-ФЗ степень реальной свободы и автономии местного самоуправления снизилась [Гриценко 2004].

Идея вертикали власти, введенная в практику политического управления России в ответ на угрозы безопасности страны и с целью скорейшего восстановления централизованной федерации, привела к гипертрофированному государственному контролю, выражавшемуся в бесконечных проверках со стороны государственных органов. Абсолютное большинство респондентов муниципальных сообществ признают реальный уровень самостоятельности муниципальной

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017). Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

власти низким, отмечая недостаточность собственной финансово-экономической базы, нечеткость разграничения полномочий, гипертрофию контрольного механизма государства.

Наблюдалась тенденция к усилению государственной власти и сокращение демократизации посредством подбора сити-менеджера конкурсной комиссией с участием региональных властей с использованием финансовых, коммуникационных и организационно-контрольных механизмов. Так, А.Е. Чирикова и В.Г. Ледяев отмечают, что «введение института сити-менеджера привело к фактическому завершению достраивания “вертикали власти” на локальном уровне» [Чирикова, Ледяев 2015: 8-9].

С дальнейшим усилением централизации и сокращением основ демократии связывают нововведения 2014 г. (принятие федерального закона РФ № 136-ФЗ от 27 мая 2014 г. «О внесении изменений в статью 26 ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»), а затем и существенные поправки 2015 г. Н.А. Серова отмечает направленность реформ на усиление государственного контроля над муниципалитетами с использованием правовых и финансовых рычагов управления [Серова 2015]. Е.Б. Зюзина и А.А. Романовский признают усиление властной вертикали, сокращение возможностей граждан влиять на местную власть [Зюзина, Романовский 2015: 67-68].

Общий тренд на усиление институциональной централизации сохраняется и несет с собой серьезные риски местной социальной, инфраструктурной дестабилизации. В частности, региональные аналитики отмечают наличие конфликтных структур на уровне МСУ [Дахин 2011], наличие теневых политических альянсов и теневых структур влияния [Дахин, Семенов, Стрелков 2017] (например, события в Кондопоге, Бирюлево и др., где местные элиты задают тон произвольной, часто незаконной и коррупционной «регионализации» городского социального порядка).

Перспективы политического управления Российской Федерации связаны с развитием сетевого, горизонтального муниципально-гражданского партнерства. В сфере развития муниципального бизнеса можно считать устоявшимся (и нормативно закрепленным) принцип развития муниципально-частного партнерства. Для некоммерческой сферы жизни муниципалитетов нужен тот же принцип. В целом это и есть перспективное поле сетевого социально-экономического партнерства муниципальной власти и жителей муниципального образования. В этом направлении может быть найден разумный баланс между организационной самостоятельностью органов местного самоуправления и эффективной государственной политикой на всех уровнях власти, и эта проблема является чрезвычайно важной.

Важно, чтобы местное самоуправление как значимое звено в системе публичной власти становилось полноправным партнером и для институтов государственной власти, и для институтов гражданского общества. Включенность активного гражданского муниципального сообщества в принятие решений на федеральном и региональном уровнях должно обеспечить эффективность и устойчивость публичной власти в стране, стать гарантом динамичного развития городских и сельских территорий. Основным вектором развития, как считают многие специалисты, должна стать стабилизация поля самостоятельного ведения муниципалитетов. В качестве ресурсов, способствующих бесконфликтному взаимодействию государственных и муниципальных органов власти, можно выделить создание необходимых нормативно-правовых, организационных, финансово-

экономических и административно-управленческих условий для расширения практик вовлечения городского населения, прежде всего его активной части, в систему местного самоуправления; обеспечение социальных коммуникаций представительных институтов городского самоуправления и креативных городских сообществ по целям и путям стратегического развития муниципалитета.

Список литературы

Гельман В.Я. 2008. Реформа власти в городах России: мэры, сити-менеджеры и местная демократия. — *Сравнительное конституционное обозрение*. № 6. С. 143-152.

Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. 2008. *Реформа местной власти в городах России, 1991–2006*. СПб: Норма. 368 с.

Гриценко Е.В. 2004. Новый этап реформы местного самоуправления в России и германский опыт. — *Федерализм: Российское и международное измерения* (под ред. Р. Хакимова). Казань: Изд-во Института истории АН РТ. С. 502-517.

Дахин А.В. 2011. Архитектура власти региональных политических пространств России: транзит и конфликтогенные риски. — *Политическая наука*. № 4. С. 220-229.

Дахин А., Семенов Е., Стрелков Д. 2017. Нижегородская область в ситуации конфликта элит: основные тенденции, прогнозные гипотезы, оценки. — *Региональная политика 2016: сборник статей и аналитических докладов* (под ред. Д.И. Орлова). М.: Грифон. С. 235-244.

Зюзина Е.Б., Романовский А.А. 2015. Реформы местного самоуправления в современной России: теория и практика (на примере Воронежской области). — *Вестник Воронежского государственного университета*. Сер. История. Политология. Социология. № 2. С. 66-70.

Серова Н.А. 2015. Анализ трансформаций выборов глав муниципальных образований Мурманской области. — *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 1. С. 186-196.

Солженицын А. 1998. *Россия в обвале*. М.: Русский путь. 208 с.

Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. 2015. Власть в малых российских городах: модели взаимодействия исполнительной и представительной власти. — *Мир России*. № 3. С. 6-32.

BALUEVA Irina Vladimirovna, Assistant to the Deputy of the City Duma of Nizhny Novgorod (5 Kremlin, Nizhny Novgorod, Russia, 603082; irina_balu@mail.ru)

LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION: CENTRALIZATION OR DECENTRALIZATION?

Abstract. One of the priorities of the state power at the present stage is the improvement of policy in the field of local self-government (LSG) development. LSG, as the most close to the population level of political power, is closely interrelated with the state level of power. The general trend towards strengthening institutional centralization persists and carries with it serious risks of local social, infrastructural destabilization. Perspectives of political management of the Russian Federation are connected with the development of a network, horizontal municipal-civil partnership.

The article examines and analyzes the features of the political process associated with the strengthening of centralization and the vertical line of power in the Russian Federation at the present stage in the light of the tasks set by the central government to improve the policy of the development of local self-government. The inclusion of an active civil society community in decision-making at the federal and regional levels should ensure the effectiveness and sustainability of public authorities in the country, and become a guarantor of the dynamic development of urban and rural areas.

Keywords: local self-government (LSG), centralization and decentralization of political power, municipal policy, levels of political power