5. Работа духовного возрастания // Наш современник. 1999. С. 158–172.

6. Проблемы российского самосознания в контексте межкультурного взаимодействия // Философские науки. М., 2008.

7. Волкогонова О.Д. Этническая идентификация русских или искушение национализмом // Мир России. 2001. № 2.

8. Вечерняя Москва. 2012. 14 февр. № 12(25838).

9. Голубев В.Г. Корабль без руля и ветрил // Российская Федерация – сегодня. 2011. № 6. С. 22.

УДК 32:352

Шустов В.Г., докторант

Вторая муниципальная реформа как объект политического исследования

В статье выделены основные периоды второй муниципальной реформы, определены её задачи и роль в региональном политическом процессе.

Ключевые слова: муниципальная реформа, местное самоуправление, местные сообщества, модель местного самоуправления, децентрализация, рецентрализация.

Муниципальная реформа и её генезис тесно связаны с политическим процессом и трансформацией политической системы постсоветского общества. Она реализовывалась под воздействием различных политических центров, которые использовали свой политический и экономический потенциал, но и сама способствовала развитию политической системы, так как эти политические преобразования происходили без потрясений и коренного изменения самой системы, которая в процессе этих реформ опиралась на базисную народную основу.

Окончательное исключение местного самоуправления из системы органов государственной власти произошло 21 апреля 1992 г. В этот день были приняты очередные поправки в Конституцию РСФСР. Раздел VII стал называться «Местное самоуправление в РФ». Новая редакция статьи 85 Конституции теперь устанавливала, что местные Советы народных депутатов (районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские) входят в систему местного самоуправления. Именно после 21 апреля 1992 г. началась вторая муниципальная реформа.

После подписания Федеративного договора 31 марта 1992 г. потребовалось три с половиной года на разработку и принятие федерального закона о местном самоуправлении. Федеративный договор существенным образом изменил компетенцию федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов РФ. К их совместному ведению было отнесено установление общих принципов организации местного самоуправления. Новый институт Президента РФ, новые принципы федерализма, принципы разделе-

ния властей, системы сдержек и противовесов столкнулись со старой системой Советов, советская организация власти практически не поддавалась реформированию, поэтому необходимо было трансформировать местные Советы в органы местного самоуправления. В этот период муниципальной реформы была выбрана либерально-автономная модель.

Федеративный договор не остановил политический кризис, который в середине сентября 1993 г. перешёл в конституционный кризис федеральной власти. Постепенное эволюционное реформирование местной власти завершилось. Непоправимый удар по муниципальной реформе нанесли Указы Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» и от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ». Деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращалась, а их функции выполняла теперь соответствующая местная администрация. Вводился институт главы местного самоуправления, который входил в систему органов местного самоуправления. К полномочиям главы были отнесены исполнительно-распорядительные функции. Наличие представительных органов не являлось обязательным. Указом Президента РФ № 1797 от 29 октября 1993 г. «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» муниципальная реформа практически передавалась на региональный уровень и органам региональной власти рекомендовалось принять положение о выборах в органы местного самоуправления и провести их до июля 1994 г. Отсутствие контроля за реализацией данного указа на несколько лет лишило местных жителей конституционного права избирать местные органы власти. Политолог В.Я. Гельман подчеркивал, что «…политическая реформа, связанная с ликвидацией советских органов власти, не имела серьезной концептуальной основы» [1, с. 27]. Указы Президента РФ не соответствовали ни Конституции РСФСР 1978 года, ни Европейской хартии о местном самоуправлении: «…роспуск Советов нанёс тяжёлый удар по идее самоуправления, создал возможность моделирования местного самоуправления сверху, по воле исполнительной власти России» [2, с. 62]. Приоритет местной администрации, утвердившийся на основе президентских указов, привёл к полной ликвидации принципа разделения властей. Всё это привело к тому, что местная администрация стала единственным органом самоуправления и наступил довольно длительный период монопольного господства органа исполнительной власти.

С декабря 1993 г., с момента принятия на референдуме Конституции РФ, началась муниципальная реформа, самая глубокая после земской реформы 1864 г. по своим преобразованиям, начиная с территориальных основ и заканчивая вопросами финансово-экономического обеспечения. Конституция РФ установила многоуровневую систему публичной власти, частью которой выступает система местного самоуправления. Конституцией РФ местное самоуправление было отнесено к основам конституционного строя. Новый механизм муниципальной реформы был запущен, это было одно из главных по-

литических решений новых властей России, поддержка реформы на низовом уровне была достаточно высокой. Федеральная власть в течение двух месяцев приняла два противоположных решения: в октябре распустила Советы, а в декабре была принята Конституция РФ, которая закрепила самостоятельность местного самоуправления и его обособленность от органов государственной власти, она упорядочила правоотношения, касающиеся формирования и функционирования органов местного самоуправления, закрепив их подзаконный государству характер. В.Я. Гельман отмечал: «…с принятием Конституции 1993 г. местное самоуправление в России было провозглашено «сверху» лишь два месяца спустя после того, как для него были разрушены условия развития «снизу»» [3].

10 июня 1994 г. Государственная Дума Федерального Собрания РФ принимает Постановление № 134-1, в котором отмечалось, что в ряде субъектов РФ, вопреки Конституции РФ, на территориях местного самоуправления вводится так называемое местное государственное управление и допускается образование органов местного самоуправления не путём выборов, а путем формирования их из лиц, назначенных главами администраций. Главная причина этого, по нашему мнению, было несоответствие указов Президента РФ 1993 г. новой Конституции РФ. В Конституции Республики Адыгея, принятой в марте 1995 г., глава 6 называлась «Местные органы государственной власти. Местное самоуправление». Статья 92 устанавливала, что местные органы государственной власти в Республике Адыгея действуют в районах и городах республиканского значения. Местные органы государственной власти выполняли полномочия и органов государственной власти и органов местного самоуправления. Статья 96 устанавливала: «…местное самоуправление осуществляется гражданами Республики Адыгея в сельских поселениях, микрорайонах» [4, с. 23].

Муниципальная реформа 1995–2002 гг. характеризовалась совершенствованием либеральной модели местного самоуправления в условиях децентрализации политической системы. Принятие Конституции РФ 1993 года послужило началом активной работы по разработке нового закона о местном самоуправлении. Ко второй половине 1990-х гг. в регионах наметился процесс подавления муниципальной автономии, лишения органов местного самоуправления материальной и финансовой базы, перегрузки их переданными и делегированными полномочиями. В 1995 г. был принят Федеральный закон № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который закрепил тенденцию разграничения полномочий между уровнями власти. Федеральный закон 1995 года № 154 придал новый импульс муниципальной реформе. Данный закон являлся результатом политического компромисса, он решил главную задачу – установил общие принципы организации местного самоуправления для всей России, закрепил самостоятельность местного самоуправления и права граждан на осуществление местного само-

управления, территориальные основы местного самоуправления и его государственные гарантии, но основной целью закона были конкретные политические задачи, направленные на создание противовеса возрастающей власти субъектов Федерации, которые активно блокировали муниципальную реформу. Нами отмечается, что принципиальным недостатком данного закона был отказ от поэтапного введения местного самоуправления – закон вводил его практически сразу.

Для органов местного самоуправления Федеральный закон 1995 г. № 154 предусматривал ответственность перед населением и перед государством за состояние систем жизнедеятельности в муниципальном образовании, а для органов власти субъектов РФ прямой ответственности за срыв муниципальной реформы не предусматривал. Нами отмечается, что это позволило региональным властям долгое время блокировать муниципальную реформу. Федеральный закон 1995 г. содержал множество недоговоренностей и передавал регулирование многих вопросов на уровень субъектов Федерации. В различных положениях этого Федерального закона имелось более 30 отсылок к законам субъектов РФ и предписаний, возлагающих регулирование тех или иных вопросов на законодательные акты субъектов РФ. Федеральному центру пришлось даже принять Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в РФ», на основании которого федеральные органы власти могли обеспечить проведение муниципальной реформы при её блокировании со стороны региональных властей. Главный вопрос муниципальной реформы о переходе от существовавшей системы государственного управления на местах к системе местного самоуправления, к автономии местного самоуправления от государства так и не был решен. При всех указанных недостатках этот закон привёл к кардинальному перераспределению власти на региональном уровне. Стала формироваться мощная общественная сила со своим политическим и экономическим потенциалом и интересами. Нами отмечаются основные недостатки Федерального закона 1995 г. № 154:

- нечеткость в определении компетенции муниципальных образований и механизмов взаимодействия органов государственной и местной власти;
- несоответствие ресурсов муниципалитетов исполняемым ими обязанностям;
- неопределенность территориальной организации местного самоуправления;
- несогласованность с рядом базовых законов;
- отсутствие чётких принципов разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- отсутствие чётких принципов и критериев ответственности;
- неясность процедур осуществления властных и хозяйственных полномочий органов местного самоуправления.

Нами сделан вывод, что девяностые годы прошлого века оказались периодом декларативного и нормативного оформления муниципальной реформы. Практическая реализация муниципальной реформы началась после 2001 г., когда Федеральный центр получил необходимые ресурсы и влияние на региональную политику. В 1998 г. Россия ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления. Этот документ обязывал применять основополагающие принципы, гарантирующие политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ. Нами отмечается, что именно Европейская Хартия и положения статьи 12 Конституции РФ не дали возможности противникам муниципальной реформы её блокировать, несмотря на то, что заложенная в Конституции РФ идея отделения местного самоуправления от государства опиралась на практику, не закреплённую в российском обществе.

Начиная с 2003 г., муниципальная реформа характеризуется формированием унифицированной континентальной модели самоуправления. Принятие Федерального закона 2003 г. № 131«Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» было обусловлено необходимостью системного реформирования всего комплекса общественно-политических отношений в ходе муниципальной реформы: «Концепция реформы предусматривала создание модели местного самоуправления, базирующейся на принципах, во-первых, максимального приближения местной власти к населению, во-вторых, наделения ее необходимыми полномочиями и ресурсами для самостоятельного решения вопросов местного значения» [5, с. 7]. Необходимо отметить, что в этом законе «…полномочия субъектов по осуществлению нормативного правового регулирования вопросов местного самоуправления сведены к минимуму» [6, с. 85], этому способствовала правовая позиция Конституционного Суда РФ о допустимости федерального законодателя определять компетенцию субъектов Федерации по предметам совместного ведения РФ и её субъектов. Новый закон из рамочного превратился в закон прямого действия, приоритетное положение в случае каких-либо разногласий между субъектом федерации и местным уровнем власти в целом приобретали решения федерального центра.

На наш взгляд, достоинства данного закона заключаются в следующем:

- местное самоуправление теперь рассматривается как форма осуществления власти народом;
- закрепление принципа муниципальной автономии;
- конкретная компетенция каждого вида муниципальных образований;
- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципалитетов;
- государственный контроль и надзор за органами местного самоуправления, применительно к выполнению отдельных государственных полномочий.

Отметим также и недостатки данного закона:

- определение унифицированной структуры органов местного самоуправления;

- реализация новых принципов дуалистической модели взаимоотношений государственной и местной властей, так, статья 14 Федерального закона 1995 г. содержала норму, что осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается, а новый закон это допускал.

Федеральный центр после введения закона в действие принял ряд фундаментальных поправок, изменяющих базовую концепцию закона и сужающих поле муниципальной реформы. По мнению профессора А.В. Баранова, «…муниципальная реформа становится логичным компонентом рецентрализации политической власти, создания вертикально интегрированного пространства публичной политики» [7, с. 14]. По нашему мнению, муниципальная контрреформа, связанная с рецентрализацией политической власти, которая проходит в последние годы, стала ответом на политическую регионализацию реформы, но это был необходимый этап на пути эволюционного её развития в будущем. Совершенствование теоретических и политических практик позволит Федеральному центру через два года вернуться к дальнейшему процессу децентрализации власти.

Местное самоуправление входит в группу субъектов политической власти, с характерными её чертами: подзаконной, универсальной, распорядительной, самостоятельной – «…главнее, существеннее в местном самоуправлении его принадлежность к гражданскому обществу с его корпоративной властью или к государству с его институтами государственно-властного принуждения. В местном самоуправлении есть и то, и другое, причем, то и другое становится более значимым, широким и видимым в зависимости от обстоятельств политического, экономического, культурного свойства» [8, с. 180]. Местные органы становятся локомотивом регионального политического процесса, инструментом политической борьбы: «…муниципальные органы государства составляют часть механизма политической власти» [9, с. 103]. Муниципальная реформа обеспечивает дальнейшее развитие демократических основ, расширяет права и возможности граждан через последующую децентрализацию государственного управления и смещения управленческих функций с федерального на региональный и местный уровни. В ходе муниципальной реформы политическая составляющая в деятельности местного уровня власти стала резко возрастать, реально заработал механизм согласования интересов, стала повышаться политическая культура местного сообщества.

Литература

1. Гельман В.Я. Десоветизация местной власти: политический контекст // Власть. 1994. № 8.

2. Колюшин Е.И. Проблемы концепции местного самоуправления. Местное самоуправление в России. Ярославль, 1996.

3. Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление в России: идеология, интересы и практика. http://rels.obninsk.com./Rels/ limited/ nsub/lm/ sup-cat.asp.
4. Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) - Парламента Республики Адыгея. 1995. № 16.
5. Аналитический вестник № 21 Комитета по вопросам местного самоуправления Совета Федерации Федерального Собрания РФ. М., 2008.
6. Дементьев А.Н. Новая реформа местной власти: история и вопросы реализации // Муниципальное право. 2005. № 1.
7. Баранов А.В. Реформа местного самоуправления в РФ: политический аспект // Екатеринодар – Краснодар: 140 лет городского самоуправления / Материалы межрегиональной научно-практич. конф. Краснодар, 2007.
8. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005.
9. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1966.

УДК 328.185

Касьянов В.С., к. ист.н., доц.

Формы, факторы и видовые признаки системной коррупции

В статье рассматриваются признаки, факторы, типы, критерии, формы и виды коррупции в системе государственной власти и управления.

Ключевые слова: коррупция, взятка, признак, тип, фактор, форма, вид.

Систематическое научное, комплексное и углубленное изучение коррупции в России началось сравнительно недавно. Политология, история, научные дисциплины управления, права и социология дают представления о том, каковы причины, масштабы и сферы распространения коррупции.

Коррупция в России в настоящее время приобрела невиданные размеры. По масштабам, сферам и уровню её распространения наша страна занимает одно из ведущих мест в мире. Со второй половины 80-х и в 90-е гг. прошлого века в центре и на местах коррупционные отношения стали доминирующими, они переросли в системную коррупцию во всех сферах государственного устройства.

Коррупция – это многогранное социально-экономическое явление. Это уравнение субъектно-объектных отношений со многими неизвестными. В её фундаментальной, генетической основе лежат взятка и взаимоотношения взяткодателя и взяткополучателя, злоупотребление властью. Взятка является ядром, кирпичиком и краеугольным камнем этого социального явления, подрывающим законность, мораль, нравственность. Коррупцию по масштабу и уровню можно разделить на малую и крупную коррупцию, а также бюрократическую и политическую коррупцию, на низовую и верхушечную. Политическая коррупция проявляется в сделках, связанных с инфраструктурой