

Садыкова Е. О. – соискатель кафедры политических наук Южноукраинского национального педагогического университета имени К. Д. Ушинского

УДК: 061.2:352

СТИМУЛЫ И САНКЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ

В статье анализируется влияние системы стимулов и санкций на мотивацию и практическую работу депутатов местных советов. Изучается динамика развития этой системы под влиянием изменений избирательного законодательства 2006 года. Исследуется влияние системы стимулов и санкций на социологические изменения в персональных составах местных советов.

Ключевые слова: местное самоуправление, депутаты, избирательная система, стимулы, санкции, ответственность, партийное представительство.

У статті аналізується вплив системи стимулів і санкцій на мотивацію й практичну роботу депутатів місцевих рад. Вивчається динаміка розвитку цієї системи під впливом змін виборчого законодавства 2006 року. Досліджується вплив системи стимулів і санкцій на соціологічні зміни в персональних складах місцевих рад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, депутати, виборча система, стимули, санкції, відповідальність, партійне представництво.

The article analyzes influence of system of stimulus and sanctions on motivation and practical work of deputies of local government. Dynamics of development of this system under the influence of changes of the elections legislation 2006 is studied. Influence of system of stimulus and sanctions on sociological changes in personal structures of local government is investigated.

Keywords: local government, deputies, an electoral system, stimulus, sanctions, responsibility, party representation.

Практика функционирования системы местного самоуправления после перехода на пропорциональный принцип формирования местных советов вскрыла ряд существенных недостатков в осуществлении основной задачи представительской власти – реализации права граждан на участие в принятии решений, определяющих направления развития территориальной общины. Преимущества и недостатки пропорциональной и мажоритарной систем применительно к местному самоуправлению стали объектом как научного - теоретического, так и практического рассмотрения, дискуссий и полемики.

Неоднократно проблемы местного самоуправления были объектом рассмотрения в вышестоящих органах государственной власти, на разнообразных форумах, конференциях, семинарах и т.п. [см. напр.: 1] Проблемы системы местного самоуправления в Украине являются объектом исследования таких авторов, как М. Баймуратов, А. Батанов, Е. Бобровская, О. Бориславская, Ю. Ганущак, Л. Дунаева, Е. Зидорук, Ю. Кальниш, В. Кампо, Ю. Крестева, А. Крупник, В. Малиновский, Н. Мишина, Г. Музыченко, А. Мучник, М. Орзих, А. Орловский, В. Погорелко, Т. Смирнова, А. Ткачук, В. Федоренко, В. Фрицкий, И. Шумляева, и многие др.

Исследованием отечественной избирательной системы посвящены работы Р. Балабана, А. Билоуса, А. Бойко, В. Гончарука, Ю. Ключковского, А. Романюка, М. Суржжа, Ю. Шведы.

Изучение проблем взаимосвязи избирательной системы и политической ответственности нашло отражение в работах Г. Малкина, В. Мельниченко, А. Новосад, М. Паламарчук, И. Черняк.

Однако, проблематика механизмов ответственности и заинтересованности депутатов местных советов в полноценной реализации своих полномочий и обязанностей, проблематика стимулов и санкций в реальной практической деятельности представителей территориальных общин не получила на данный момент достаточного научного освещения. В то же время не вызывает сомнений, что только сбалансированная система стимулов и санкций может обеспечить совпадение реальной деятельности депутатов местных советов с задекларированными в законодательстве принципами местного самоуправления [2].

Цель работы – анализ влияния пропорциональной системы выборов в местные советы на формирование системы позитивных и негативных стимулов (санкций), определяющей выбор депутатов местных советов в процессе принятия решений.

Цель определяет такие исследовательские задачи: выявить противоречия между принципами демократического представительства, изложенными в Конституции Украины, Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине», Законе Украины «О статусе депутатов местных советов» и фактически сформировавшейся системой стимулов и санкций, формирующей мотивацию деятельности депутатов местных советов; оценить изменения социологического фокуса персонального состава местных советов, обусловленные применением пропорциональной избирательной системы с «закрытыми списками».

В Европейской Хартии местного самоуправления обозначено, что существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и приближенное к гражданам управление; право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами - членами Совета Европы [3, с. 1].

Ст. 4 раздела 1 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» определяет принципы подотчетности и ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед территориальными громадами [2, с. 6]. Ст. 2 раздела 1 Закона Украины «О статусе депутатов местных советов» указывает, что депутат местного совета как представитель интересов территориальной общины, избирателей своего избирательного округа обязан выражать и защищать интересы соответствующей территориальной общины [4].

Однако, при пропорциональной избирательной системе депутаты местных советов попадают в ситуацию «двойной лояльности» - формальной зависимости от территориальной общины и фактической зависимости от партийного руководства. С одной стороны, значительно уменьшается возможность влияния на депутата со стороны его избирателей. Такие санкции как отзыв депутата избирателями и лишение его персональной электоральной поддержки при последующем баллотировании не предусмотрены действующей законодательной системой. С другой стороны, каждый депутат местного совета приобретает свой статус только при условии включения его кандидатуры в избирательные списки политической партии. Политическая партия имеет возможность исключить депутата из партии и лишить депутатских полномочий. Политическая фракция соответствующей партии в местном совете получает возможность рекомендовать или не рекомендовать включение данного депутата в состав постоянных комиссий, рекомендовать депутатам данной фракции придерживаться единой позиции по тем или иным вопросам, влияет на позицию депутатов при голосовании на сессиях местных советов. Персональная ответственность депутата превращается в партийно – коллегиальную [5, с. 18].

Таким образом, внедрение пропорциональной избирательной системы выборов депутатов областных, районных, городских советов привело к фактическому уничтожению персональной ответственности депутатов этих советов перед соответствующими громадами [6, с. 40].

В свою очередь, фракция, представляющая политическую партию в местном совете, также находится в ситуации «двойной лояльности». Высшестоящее партийное руководство имеет возможность применять санкции и стимулы по отношению к нижестоящим партийным уровням. Деятельность партийных фракций в местных советах может оцениваться по таким критериям, как участие в выборах Президента Украины, поддержка партийных кандидатов на выборах в Верховную раду, популяризация лидеров партии на местах и т. п., то есть по критериям, не связанным с деятельностью данной фракции на благо территориальной громады. Возникает иерархическая пирамида, в которой санкции и стимулы относительно депутата может реализовывать фракция соответствующей партии, в свою очередь, зависящая от вышестоящей партийной пирамиды. Горизонтальная зависимость депутата от его избирателей полностью заменяется вертикалью [7, с. 8]. Таким образом местный совет, как коллегиальный орган представляет собой структуру, состоящую из пирамидально построенных иерархических вертикалей (фракций), между которыми заключаются ситуационные союзы либо выстраивается партийно – клановая конфронтация. Конфигурация отношений между партийными структурами (фракциями), характер существующих в этой конфигурации договоренностей определяет результат голосования по тем или иным проектам решений на сессиях местных советов. При этом ни сам местный совет, как коллегиальный орган, ни образующие его партийные структуры, ни отдельные депутаты, входящие в состав фракций не подпадают под какие - либо санкции в случае нарушения интересов территориальной общины.

Причем даже в случае принятия решения, противоречащего не только интересам территориальной общины, но и действующему законодательству, судебные органы обладают правом отмены незаконных решений, но не обладают правом применения санкций ни к депутатам, ни к партийными структурами (фракциями и блокам), ни к местному совету в целом. Как следствие, территориальная община не имеет возможности использовать судебную власть для опосредованного применения санкций к местным советам в случае нарушения ее законных прав и интересов.

В теоретических трудах, посвященных представительской демократии отмечается опасность замены представительства иерархическими структурами, что расценивается как отчуждение политических элит от делегировавших их избирателей. Еще в начале прошлого столетия американский исследователь Роберт Михельс сформулировал "железный закон олигархии", определяющий, что любая демократическая организация, построенная по иерархическому принципу, неизбежно подчиняется интересам лидеров, и ее руководство превращается в олигархию. Михельс утверждал, что представители, которым делегирована политическая власть, со временем начинают ее использовать вопреки интересам тех, кто наделил их властью [8, с. 112]. В свою очередь Макс Вебер считал, что власть иерархической бюрократии должна уравниваться демократическими инструментами, правом граждан осуществлять санкции по отношению к своим избранникам [9, с. 40].

Наблюдаемое перемещение функций источника стимулов и санкций от избирателей к партийным функционерам закономерно приводит к изменению вектора заинтересованности депутатов и не может не влиять на их выбор при принятии решений на сессиях местных советов.

Таким образом, интересы территориальной общины становятся для депутатов вторичными по сравнению с интересами политических партий, целью которых является максимальная концентрация власти [5, с. 14 - 15].

Первоисточником антидемократических тенденций в формировании персональных составов местных советов является закрытость процедур избирательного процесса, которые предшествуют выборам. «Закрытые списки» в сочетании с непрозрачными процедурами финансирования партий и неудовлетворительным качеством внутрипартийной демократии (часто ее отсутствием), обусловили узурпацию партийной номенклатурой процесса отбора претендентов на включение в списки. На практике в «закрытые» избирательные списки политических партий включаются в первую очередь те кандидаты в депутаты местных советов, которые представляются полезными партийному руководству. Как отмечает А. Романюк: "включение в списки бизнесменов, на условиях финансовой или другой системы компенсации, привело, во-первых, к неспособности партийного руководства контролировать поведение депутатов от бизнеса во время голосований, во-вторых, к возникновению зависимости самих партий и блоков от интересов и позиции спонсоров, что в свою очередь привело к формированию в партиях самостоятельных, независимых от уставных органов центров влияния" [10, с. 8].

Изменения принципа формирования персонального состава местных советов соответственно меняет и социологический профиль представительства в органах местного самоуправления. Выборы 2006 года привели в местные советы значительно больший процент представителей бизнеса, чем предыдущие выборы, проводившиеся по мажоритарной системе [11, с. 8].

Проследить социологические изменения в персональных составах местных советов можно на примере Одесского городского совета созывов 2002 и 2006 годов [12, 13]. Приведенные данные подтверждают увеличение удельного веса представителей бизнеса в городском совете созыва 2006 года. Увеличение доли представителей бизнеса произошло за счет уменьшения численности представителей науки и образования, культуры и медицины, при неизменном процентном количестве чиновников и госслужащих.

Следует отметить, что представителей рабочих специальностей не было в обоих рассматриваемых составах. Можно констатировать, что принцип представительства в рассматриваемом местном совете реализовывался достаточно искаженно в созыве 2002 года и проявил тенденцию к дальнейшему искажению в 2006 году.

В настоящее время представители бизнеса в исследуемом совете составляют 57,5 % от общего состава совета, что позволяет говорить об одностороннем социальном ориентировании персонального состава данного совета.

Как единственный позитивный фактор следует отметить появление в составе совета 2006 года представителей СМИ, что, по мнению автора статьи, является отражением общей тенденции усиления влияния средств массовой информации в общественной и политической жизни нашего

государства.

Проведенное исследование персонального состава Одесского городского совета избранного по партийным спискам (2006 г.) [13] в сравнении с персональным составом того же совета избранного по мажоритарной системе (2002 г.) [12], доказывает, что партийное представительство не только не обеспечило более широкого представления всех социальных слоев городской общины, но и усугубило социальную деформацию представительства в системе местного самоуправления.

Полученные данные находятся в корреляции с оценкой гражданами современного состояния уровня взаимодействия территориальных общин с органами местного самоуправления. Социологические исследования показывают, что 62,8 % респондентов считают что граждане «никак не влияют» на местную власть (1 балл по пятибалльной шкале), 22,6% оценили степень влияния 2 баллами, 3 балла – 8,2 % респондентов, 4 балла – 2% респондентов и только 0,3 % - «существенно влияют» на местную власть (5 баллов), 4,1 % затруднились ответить. (Исследование было проведено социологической службой Украинского центра экономических и политических исследований имени Александра Разумкова с 27 февраля по 5 марта 2009 года. Было опрошено 2012 респондентов возрастом от 18 лет во всех областях Украины, Киеве и Автономной Республике Крым с выборкой, которая репрезентует взрослое население Украины по основным социально-демографическими показателям. Выборка опроса строилась как стратифицированная, многоступенчатая, случайная с квотным отбором респондентов на последнем этапе. Опрос осуществлялся в 129 населенных пунктах (из них 75 городских и 54 сельских населенных пунктов). Теоретическая погрешность выборки (без учета дизайн - эффекта) не превышает 2,3% с вероятностью 0,95) [14].

Из приведенных социологических данных следует, что абсолютное большинство респондентов считают, что лишены возможности применять стимулы и санкции по отношению к органам местного самоуправления. Теоретические выводы о тенденции к концентрации власти в руках региональных политических элит в ущерб персонифицированному выбору наделенных доверием представителей территориальной общины получают свое статистическое подтверждение в анализе рассмотренных данных.

Замена персональной ответственности ответственностью партийной приводит к усилению влияния бизнес-структур, хорошо вписывающихся в пирамидальную иерархическую схему политических партий и имеющих свои интересы, на систему работы местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод, что политическая реформа 2006 года с момента вступления ее в силу переместила рычаги управления системой стимулов и санкций в деятельности депутатов местных советов от их избирателей к вертикально структурированным иерархическим структурам политических партий.

Однако механический возврат к мажоритарной системе выборов в местные советы нельзя рассматривать как достаточное условие реализации демократических принципов местного самоуправления. Выбор оптимальной избирательной системы не способен автоматически разрешить все общественные и политические противоречия в системе локальной демократии. Избирательная модель – весомый, но частный фактор влияния на политическое поведение общества. Построение подлинно демократической системы местного самоуправления предполагает создание целостной системы взаимного влияния территориальных общин и их представителей в местных советах.

Таким образом, перспективы развития системы местного самоуправления в Украине в русле Европейского понимания этого процесса представляются сомнительными без изменения системы мотивации и обратных связей, стимулов и санкций в деятельности депутатов местных советов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Стан та перспективи муніципального розвитку в Україні: Національна доповідь – 2006: (погляд муніципальної громадськості) [Електроний ресурс] / О. Батанов, С. Береславський, О. Бойко-Бойчук та ін. – Режим доступу до журн.: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/naz_dop_2006.doc
2. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні: за станом на 31 березня 2006 р./ Верховна Рада України. – Одеса: Студія Негоціант. 2006. – 148с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні. – К. 2002.- 12с.
4. Закон України О статусе депутатов местных советов: по состоянию на 31 марта 2006 г./ Верховна Рада України. – Одеса: Студія Негоціант. 2006. – 148с.
5. Конончук С. Демократичний потенціал пропорційних виборчих систем / С. Конончук, О.

- Ярош, С. Горобчишина ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: [Агентство "Україна"], 2009. – 80 с.
6. Европейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Європи. – Вид. 2-е, випр. і доповн./ За ред. Ключковського. – К.: Логос, 2009. – 500с.
7. Серьогін С. Консенсуна демократія в інтегрованих системах публічного управління: європейський досвід та Україна / С. Серьогін, В. Баштанник// Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць. - 2007. - № 2 (28) - С. 3 – 14.
8. Michels R. Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy / R. Michels. – Glencoe, IL. : Free Pres, 1915. – 367 с.
9. Weber M. Economy and Society / M. Weber // From Max Weber: Essays in Sociology. – Oxford University Press. 1946. – С. 39 – 52.
10. Романюк А. Оцінка переваг і проблем пропорційної виборчої системи на прикладі країн Західної Європи та у світлі парламентських виборів в Україні у 2006 році / А. Романюк // Вибори та демократія. – 2006. – № 3 (9). – С.4 -10.
11. Ермолаев А. О чем свидетельствуют региональные выборы 2006. Аналитический доклад / Андрей Ермолаев, Владимир Лупаций, Валентина Романова; Центр социальных исследований "София"- Киев. 2006.- 59 с.
12. Список депутатов Одесского городского совета XXIV созыва: по состоянию на 03.07.2002 г./ Одесский городской совет.- Одесса. 2002. – 10 с.
13. Список депутатов Одесского городского совета V созыва: по состоянию на 20.07.2007 г./ Одесский городской совет.- Одесса. 2008. – 12 с.
14. Соціологічне опитування. Якою мірою Ви впливаєте на владу? Центр Розумкова. [Електронний ресурс] – Режим доступа к сайту: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=441

Сакун А. В. – к.філос.н., старший викладач філософії Донецького національного університету економіки та торгівлі імені М. Туган – Барановського

УДК: 128+340.07

ЛЮДИНА ЯК НОСІЙ ПРАВОСВІДОМОСТІ

В статті проводиться аналіз індивідуалізації людської свідомості та суспільного життя. При цьому, індивідуалізована свідомість розглядається як носій загальнонародних та загальновидових інтенцій. Наводяться критерії класифікації людської свідомості. Автор звертає увагу на необхідність її реформи та пропонує шляхи реалізації останньої.

Ключові слова: громадянин, людська свідомість, громадянське суспільство.

В статье проводится анализ индивидуализации человеческого сознания и общественной жизни. При этом, индивидуализованное сознание рассматривается как носитель общенародных и общевидовых интенций. Приводятся критерии классификации человеческого сознания. Автор обращает внимание на необходимость её реформы и предлагает пути реализации последней.

Ключевые слова: гражданин, человеческое сознание, гражданское общество.

In the article the analysis of the individualization of human consciousness and public life is conducted. In this case, [individualizovano] consciousness is considered as the carrier of public and [obshchevidovyykh] intensions. The criteria of the classification of human consciousness are given. The author focuses attention on the need for its reform and proposes the way of the realization of the latter.

The keywords: citizen, human consciousness, civic community.

Демократично-правовий тип державного устрою, громадянське суспільство, ясна річ, не можуть базуватись як на засадах виключно раціоналістичної, об'єктивно-ідеалістичної теорії свідомості, так і засадах матеріалістичного розуміння історії. І в тій, і в другій людська індивідуальність, індивідуальна свідомість більшою мірою декларативні, ніж придатні для практичного формування людини в гуманістичному напрямку. Звичайно, не тому, що індивідуальне ігнорується, заперечується чи недооцінюється. Суть в іншому: практичні виконавці в системі освіти й виховання завжди спрощують зміст теоретичних положень, використовують примусові, а не теоретико-пізнавальні просвітницькі методи впровадження вихідних постулатів класичних, як їм здається, філософсько-педагогічних систем.