

На правах рукописи

КЫТМАНОВА Наталья Мирославовна

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ ВЛАСТИ:
СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Ставрополь – 2004

Работа выполнена в Ставропольском государственном университете

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Медведев Николай Петрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Некрасов Евгений Ефимович

кандидат политических наук, доцент
Узденов Таусултан Аубекирович

Ведущая организация: **Северо-Кавказская академия
государственной службы**

Защита диссертации состоится 23 ноября 2004 года в 11 часов на заседании диссертационного совета Д 212.256.06 при Ставропольском государственном университете по адресу: 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1, корп. 1-а, ауд. 416.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Ставропольского государственного университета.

Автореферат разослан «22» октября 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Г. Д. Гриценко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Процесс демократизации, начавшийся в России во второй половине 80-х годов XX столетия, обусловил необходимость модернизации политических институтов и формирования гражданского общества. Смена политического режима в стране повлекла за собой кризис в системе политической власти и потребность в ее реорганизации, с обязательным использованием ресурса новых гражданских институтов. В полной мере это относится к местному самоуправлению, которое позволяет наиболее полно реализовать гражданские права и активизировать социальные инициативы.

Актуальность темы исследования связана с тем, что хотя в современном российском государстве местное самоуправление декларируется как инструмент тесного взаимодействия с населением и использования общественного контроля за властью, на практике муниципальный институт в России не реализовал свои возможности. Судьба местного самоуправления вызывает в настоящее время большую тревогу у многих ученых и практиков потому, что оно по – прежнему остается придатком государственной власти, уделом самоуправства чиновников, а не выражением активности и самоорганизации местных сообществ.

Причины пассивного поведения основного субъекта муниципальной системы - населения - состоят в директивном характере формирования института местного самоуправления, отсутствии тесного взаимодействия между органами управления и населением, неразвитости территориального интереса и т.д.

В основе социально-политической компоненты местного самоуправления лежит его общественная природа и те принципы, на которых она базируется: самоуправление, самоорганизация, свободное волеизъявление. Актуальность предлагаемой темы усиливается повышением статуса локального сообщества в социальной структуре современного российского общества. Социально-политический аспект проблемы проявляется через деятельность местного со-

общества, которое, используя указанные принципы, участвует в управлении на местном уровне и решает вопросы, связанные с его жизнедеятельностью.

В политической науке разработка проблемы местного самоуправления опирается в основном на зарубежный опыт, поэтому сравнительное исследование систем организации местного самоуправления за рубежом дает возможность выявить формы, положения и принципы, которые могут быть использованы в современной российской практике.

Актуальность темы подтверждается начавшимся реформированием системы местного самоуправления ввиду ее неудовлетворительного современного состояния. Цель реформы - отрегулировать ряд позиций правового и экономического характера и, внося необходимые изменения в структурную организацию муниципальных органов управления, «включить» механизм действия и обеспечить, таким образом, дееспособность всей системы местного самоуправления.

Однако успешное реформирование и полноценная деятельность местного самоуправления в дальнейшем зависят от теоретической разработки проблемы, в частности, от изучения социально-политической составляющей этого института власти.

Степень научной разработанности проблемы. Количество исследований по проблемам местного самоуправления свидетельствует как о его актуальности, так и многоаспектности. Характер этих исследований показывает, что вопросы самоуправления находятся в полидисциплинарном пространстве гуманитарного знания.

При рассмотрении сущности местного самоуправления, его основных понятий и принципов определенную ценность представляют труды В.Ф. Абрамова, Е.Г. Анимиды, А.Т. Тертышного, А.А. Замотаева, В.Г. Игнатова, Е.А. Незнамовой, Е.Е. Некрасова, Л.А. Парадиза.

В вопросе идентификации местного самоуправления интересны исследования В.В. Еремяна, который на примере стран Латинской Америки дает анализ двух основных подходов к данной проблеме. С одной стороны он рас-

смаатривает самоуправление как форму децентрализации власти, с другой - выделяет местные коллективы в качестве основного компонента местного самоуправления.

На неоднозначность понятия местного самоуправления, его двойственный характер, включающий государственную и общественную составляющие, делает акцент в своих работах известный правовед советского периода Г.В. Барабашев.

Общественную природу местного самоуправления, которая определяет социально-политическую значимость этого института власти, отстаивают в своих трудах Т. Джефферсон, Дж. Локк, Ж.Ж. Руссо, А. де Токвиль, Дж. Милль. Из российских исследователей сюда можно отнести работы русского экономиста XIX века князя А.И. Васильчикова, современного общественного деятеля А.И. Солженицына, сторонников Российского земского движения.

Достаточно большая часть источников отражает историческое развитие форм организации власти на местах с использованием принципов самоуправления. Самобытной форме организации местного управления - земству, в котором находит свое отражение социально-политическая проблематика, посвятили свои работы: В.Ф. Абрамов, Е.Н. Заборова, В.В. Куликов, П. Лиссеман Д.А. Николаев, Т. Новицкая Н.Д. Судаевцов, А.Ю. Шутов.

Систему местного самоуправления за рубежом исследовали А. де Токвиль, О. Оффердал, В. Руднаи. В России эта тема нашла свое отражение в трудах Л.А. Велихова, И.Г. Животовской, Е.Л. Моревой, Е.А. Первышова, Л.М. Симановской, А.И. Черкасова, В.И. Шибяевой и других.

В практическом плане проблема местного самоуправления оказывается связана с демократической формой правления, что способствует наиболее яркому проявлению его социально-политической сущности. Специфика демократических преобразований в современном российском обществе исследуется в работах А.Ю. Мельвиля, Л.Е. Бляхера, Т.В. Наумовой, Е.В. Галкиной.

Общую картину действительного состояния местного самоуправления дополняют выступления глав субъектов Федерации, руководителей муниципальных образований, политологов на страницах таких общественно-политических изданий, как: «Эксперт», «Политический журнал», «Муниципальная власть», «Российская Федерация», «Профиль» и другие.

Таким образом, анализ научной разработки исследуемой темы, свидетельствует о большом интересе к проблемам местного самоуправления. Вместе с тем нельзя не отметить, что в политической науке вопрос содержания и механизма действия этого общественно-политического института не нашел полного отражения. Особенно это касается социально-политического аспекта местного самоуправления, что вызывает необходимость его дальнейшей глубокой проработки.

Объектом исследования является местное самоуправление как общественно-политический институт власти.

Предметом исследования выступают социально-политические факторы, определяющие становление и развитие местного самоуправления.

Цель диссертационной работы – определить содержание социально-политической компоненты местного самоуправления в контексте реформационных изменений в современной России.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

1. Выявить характер изменений в институте местного самоуправления в условиях демократизации общества.
2. Рассмотреть степень эффективности действующей в России модели организации местного самоуправления и уровень ее адаптации к современному российскому политическому контексту.
3. Изучить опыт действия института местного самоуправления на примере ряда европейских государств с целью определения тех положений и принципов социально-политического характера, которые могут быть использованы в совре-

менной российской практике становления и развития института местного самоуправления.

4. Проследить степень участия российского населения в системе местного самоуправления и провести сравнение его вовлеченности в процесс управления на местном уровне в современной России и в других государствах.
5. Проанализировать особенности влияния властных органов субъектов Федерации на динамику развития процесса местного самоуправления.
6. Определить способы наиболее эффективного использования принципа разделения властей на местном уровне.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования явились следующие политологические подходы: нормативный подход, требующий определения значений политических явлений для общества, и институциональный подход, ориентированный на изучение процессов становления и развития политических институтов. Использование структурно-функционального анализа, позволяет рассматривать местное самоуправление как некую систему, обладающую сложной структурой, где ее компоненты - местное сообщество и органы муниципальной власти - имеют свое назначение и выполняют специфические функции. Применение сравнительно-правового метода дает возможность проследить процесс институциализации местного самоуправления и определить характер, происходящих с ним изменений. На основе историко-логических методов были рассмотрены формы организации местного самоуправления как в России, так и за рубежом.

Теоретическую основу исследования составили общетеоретические и теоретико-прикладные работы политологов, философов, историков, юристов и других ученых, рассматривающих вопросы реорганизации политической власти в современной России, модернизации политических институтов и формирования основ гражданского общества, политической социализации российских граждан, эксклюзии в сфере местного самоуправления, природы этого политического института власти, влияющие на процесс становления местного самоуправления.

Нормативно-правовой базой диссертационного исследования послужили указы Президента РФ, Конституции РФ и СССР, постановления съезда народных депутатов РСФСР и постановления Президиума Верховного Совета РСФСР по вопросу местного самоуправления, законы РСФСР и СССР о местном самоуправлении, нормативно- правовые акты Правительства Ставропольского края. В качестве основополагающего международного документа использована Европейская хартия местного самоуправления. Основой для исследования зарубежного опыта послужили конституции зарубежных государств, американская Декларация независимости, материалы научного и публицистического характера.

В качестве эмпирической базы использовались результаты социологических исследований проблем власти и института местного самоуправления, в частности, а также материалы эмпирических исследований соискателя, полученные путем применения следующих социологических методов: анализа документов, опроса экспертов, анкетирования, контент-анализа.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- к исследованию местного самоуправления применен институциональный подход, позволяющий произвести анализ его соотношения с институтом государственной власти;
- выявлены причины социально-политического характера, тормозящие процесс институционализации местного самоуправления в условиях современной России;
- определены факторы повышения эффективности местного самоуправления с учетом социально-политического контекста;
- на основе институционального подхода уточнено определение этого института власти;
- установлена степень соответствия действующей модели организации местного самоуправления в России современному уровню политической социализации общества;

- на основе использования зарубежного опыта обоснованы и внесены предложения по взаимодействию всех уровней власти в вопросе становления и развития местного самоуправления;

- выявлен характер институциональных изменений местного самоуправления в условиях демократизации российского общества.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Местное самоуправление представляет собой не только низовой уровень публичной власти, но и общественный институт, поскольку именно в этом заключается его сущность и основное отличие от государственной власти. Тяготение к схеме, когда субъектом местного самоуправления определяется не само население, а избранные им местные органы власти объясняется традициями политической власти и особенностями российского менталитета. Такое наследие сказалось на уровне политической социализации общества, что объясняет весьма ограниченное участие жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения и свидетельствует о неразвитости муниципальной системы.

2. Институт местного самоуправления будет полноценно функционировать лишь в том случае, если все органы власти будут действовать, исходя из положения, что именно население, проживающее на территории муниципального образования, является основным субъектом муниципальной системы и потому должно быть самым непосредственным образом вовлечено в процесс принятия решений по вопросам местного значения. Вовлечение местных сообществ в решение вопросов, связанных с их жизнедеятельностью, является содержательной основой социально-политической составляющей и необходимым условием эволюционного развития всей системы местного самоуправления.

3. Анализ социально-политических аспектов местного самоуправления показал, что эффективность действия этого института власти зависит от степени осознания населением территориального интереса, сформированности представлений о вариантах гражданского участия в его реализации, а также о сути новаций и реформ в сфере местного самоуправления. Решению этих задач бу-

дет способствовать передаче функции правового регулирования деятельности муниципального института с федерального уровня на региональный, что позволит минимизировать вмешательство федеральных властей в сферу местного самоуправления и использовать имеющиеся на уровне субъекта Федерации предпосылки для успешного развития этого политического института власти.

4. Сравнительное изучение российского и зарубежного опыта организации и функционирования системы самоуправления свидетельствует о сложности адаптации европейских принципов и форм к российскому социально-политическому контексту. Попытки принудительного «встраивания» чужеродной модели организации местного самоуправления в российскую политическую систему не привели к положительным результатам, так как не была учтена специфика уклада жизни населения, традиции организации политической власти в России, мировоззрение и менталитет российских граждан.

5. Анализ проведенных в 1996 году муниципальных выборов в Ставропольском крае показал, что создание системы местного самоуправления на базе бывших местных органов власти с использованием прежних методов управления не привело к становлению в крае этого общественно-политического института. Та форма, в которой было организовано управление на местах в Ставропольском крае, не выражает реального содержания местного самоуправления. В процессе становления этого института власти и в дальнейшем ведущая роль оказалась не у местного сообщества, а у административных органов.

6. Успешной институционализации местного самоуправления как в крае, так и в стране в целом препятствует низкий уровень правовой дисциплины местных и региональных органов власти, что выражается в игнорировании ими ряда положений законодательства, либо произвольной их интерпретации. Это привело к дискредитации идеи местного самоуправления и фактическому его упразднению на ряде территорий страны. В этих условиях первоочередной задачей законодателя становится защита прав и интересов населения путем разработки механизмов, обеспечивающих эффективность правового контроля за

действиями органов местного самоуправления и государственной власти на уровне субъекта Федерации.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в дальнейшей разработке концептуальных основ местного самоуправления, в исследовании проблем власти, включая муниципальный институт. Научно-методологическая значимость работы состоит в обосновании институционального подхода к исследованию процесса становления местного самоуправления.

Сформулированные в ходе исследования выводы и предложения могут быть использованы при определении стратегического курса и выборе главных ориентиров, способных обеспечить эволюционное развитие системы местного самоуправления. Рекомендации исследования полезны при решении вопроса оптимизации взаимоотношений между органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Положения и выводы диссертации могут оказать практическую помощь органам местного самоуправления в обеспечении эффективности их деятельности.

Материалы исследования могут быть также использованы при чтении лекций и проведении семинарских занятий по политологии, спецкурсов по темам: «Местное самоуправление», «Государственное и муниципальное управление», «Политическое управление»; при написании монографий по местному самоуправлению и разработке учебных пособий по политологии.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены на заседании кафедры политологии и социологии Ставропольского государственного университета, а также представлены в выступлениях на региональных и внутривузовских конференциях: «Социокультурные, политические и этнические проблемы современного российского общества» (г. Ставрополь, апрель 2003г.), «Проблемы становления местного самоуправления в Ставропольском крае» (г.Ставрополь, июнь 2003 г.), «Государственная власть и самоуправление: взаимоотношения и проблемы» (г. Ставрополь, октябрь 2003г.), «Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра»» (г.

Ставрополь, 2004 г.). Опубликовано 5 работ общим объемом 1,5 печатных листа.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, каждая из которых включает по три параграфа, заключения, библиографического списка использованной литературы. Работа содержит 169 страниц. Список литературы насчитывает 239 источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, рассматривается степень научной разработанности, формулируются цель и задачи исследования, определяются объект и предмет исследования, раскрывается научная новизна работы, приводятся основные положения, выносимые на защиту, освещается теоретическая и практическая значимость работы, указывается апробация результатов исследования.

В первой главе «Местное самоуправление и его место в политической системе общества», состоящей из трех параграфов, раскрываются теоретико-методологические основания исследования, анализируется зарубежный опыт организации местного самоуправления и возможность его применения в Российской действительности, прослеживается эволюция форм местного самоуправления в России и их социально-политическая значимость.

В первом параграфе «Теоретико-методологические основания исследования местного самоуправления» дается содержательный анализ понятия «местное самоуправление», рассматривается его двойственная природа, включающая государственную и общественную составляющие, указываются отличительные признаки этой формы публичной власти в сравнении с государственным управлением и другими видами самоуправления.

Двойственный характер местного самоуправления проявляется в том, что на местном уровне, с одной стороны, оно наиболее полно учитывает интересы населения, с другой – участвует в проведении политики государства. В параграфе особое внимание уделяется социально-политической компоненте ме-

стного самоуправления, в основе которой лежит его общественная природа, принципиально отличающая этот политический институт от государственной власти. Это отличие состоит в том, что государственная власть основным субъектом определяет органы управления, а местное самоуправление – население, социум, локальное сообщество. Именно в этом проявляется общественный характер местного самоуправления, который реализуется через деятельность населения, основанную на принципах самоорганизации, самостоятельности и свободного волеизъявления.

При этом следует учитывать то обстоятельство, что, несмотря на схожесть общественной платформы, местное самоуправление принципиально отличается от любого другого общественного объединения. Главное отличие состоит в том, что оно объединяет людей по территориальному признаку, а решения органов местного самоуправления являются обязательными для всех, кому адресованы. Общественные же организации объединяют людей по интересам, их деятельность может не ограничиваться территориальными рамками, а решения не носят нормативного характера.

Социально-политическая сущность местного самоуправления находит свое проявление через формы прямого волеизъявления граждан. Вместе с тем его функции реализуются и через создаваемые им органы местного самоуправления, которые несут ответственность, прежде всего, перед избравшим их населением.

Основным *субъектом* местного самоуправления выступает население, проживающее на территории соответствующего муниципального образования и реализующее свое конституционное право на осуществление местного самоуправления.

Объектом местного самоуправления являются вопросы местного значения, которые имеют локально-территориальный характер и возникают на муниципальном уровне в процессе осуществления местным сообществом своей жизнедеятельности.

Двойственная природа местного самоуправления обусловила различные подходы к его идентификации. Так, некоторые современные политологи, общественные деятели, правоведы фиксируют внимание на общественном характере местного самоуправления (Ф.М.Бородкин, А.А. Замотаев, А.И. Солженицын, В.Г. Игнатов и другие), называя его формой народовластия, другие исходят из понимания местного самоуправления как публичного института власти (И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, В.И. Васильев, Л.А. Парадиз, Е.А. Незнамова).

Как представляется, определение местного самоуправления должно отражать обе стороны этого общественно-политического института власти с акцентом на его общественной сущности. Поэтому автором диссертации дается следующая трактовка: «Местное самоуправление – это самостоятельная деятельность населения по решению вопросов местного значения, в первую очередь, через формы прямого волеизъявления граждан, либо через создаваемые ими и систематически контролируемые органы управления».

Большинство современных западных теорий местного самоуправления также основываются на представлениях о вовлечении местного сообщества в управленческий процесс и включают идею о повышении социально-политического статуса местного самоуправления.

Актуален опыт исследования социально-политических аспектов местного самоуправления в Латинской Америке (В.В. Еремян), где выделяются два основных направления рассмотрения проблемы. Первое, достаточно распространенное и в других странах, основывается на том, что самоуправление - это форма децентрализации власти и реализации самостоятельной (автономной) деятельности местных органов. Второе направление основано на современном нетрадиционном подходе к проблеме. В основе данной теории лежит самоорганизация жителей (в виде местных коллективов). Различие этих подходов состоит в том, что в одном случае самостоятельным субъектом выступают местные органы власти, а в другом - местное сообщество.

По мнению диссертанта, выделение населения муниципального образования в качестве основного субъекта местного самоуправления является

важнейшим условием рассмотрения его социально-политической составляющей. Именно поэтому фрагментарное участие самих жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения можно считать свидетельством неразвитости системы местного самоуправления, что актуализирует социально-политический аспект проблемы.

Второй параграф «Зарубежный опыт организации местного самоуправления и возможность его применения в российской действительности» посвящен изучению форм осуществления местного самоуправления за рубежом и возможности его использования в процессе реформирования российской системы власти.

В настоящее время в мировой практике различают две модели местного самоуправления – англосаксонскую и континентальную (французскую).

Первый тип муниципальной организации формируется снизу, в силу, прежде всего, гражданской инициативы населения. Функционирование англосаксонской модели рассматривается на примере Великобритании, США, Канады, Испании. Каждое государство, развивающееся по англосаксонскому пути, имеет свои характерные особенности, но в целом они выделяются активным привлечением населения к управлению на местах, т.е. активизацией социально-политической компоненты местного самоуправления. В Великобритании это находит свое проявление в создании сети общественных объединений, в США – в деятельности таунов и тауншипов, в Канаде – в активных действиях протестных групп жителей и т.д.

Таким образом, англосаксонский тип отличается широкой автономией местных органов и отсутствием выраженного подчинения вышестоящему уровню власти. У органов местного самоуправления своя компетенция, и они не подчиняются органам государственной власти.

Континентальный (романский) тип характеризуется развитой системой контроля со стороны центральной администрации. Разделения государственной власти и органов местного самоуправления нет, поскольку последние являются как бы продолжением государственной ветви власти. Органам местного са-

моуправления передается часть государственных функций, исполнение которых контролируют государственные структуры на местах. В рамках континентальной модели существует непосредственная подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим.

Действие континентальной модели рассмотрено в работе на примере Франции, Германии, Японии. Следует отметить, что функционирование органов местного самоуправления в каждой из этих стран имеет свою специфику. Особое внимание уделяется принципу субсидиарности, активно используемому в деятельности органов власти на местах, сущность которого заключается в передаче права принятия решений на уровень наиболее приближенный к тому, который этими решениями затрагивается.

Организация местной власти в зарубежных государствах происходит в соответствии с административно-территориальным делением, которое в унитарных государствах относится к компетенции центральной власти, а в федеративных – чаще субъектов федерации. В социально-политическую основу местного самоуправления в зарубежных странах, как правило, входят местные представительные органы, формируемые населением в результате свободных выборов.

Каждая из рассмотренных в работе разновидностей местного самоуправления, конечно, не могла возникнуть на пустом месте. Можно сказать, что все они были порождены социальными и политическими условиями своего времени. Избранный порядок управления основывался, как правило, на исторических традициях и укладе жизни общества определенного государства. Процесс введения инноваций опирался на гражданскую инициативу и принимался с учетом сложившихся стереотипов поведения и существующих тенденций в обществе.

Таким образом, жизнеспособность той или иной модели государственного устройства, включая систему местного самоуправления, в контексте социально-политической проблематики зависит от наличия социально-

экономических, культурных и иных факторов, которые необходимо учитывать при заимствовании тех или иных положений или принципов.

В третьем параграфе **«Эволюция форм местного самоуправления в России и их социально-политическая значимость»** проводится анализ и оценка некоторых исторических форм организации власти на местах с использованием принципов самоуправления.

Очевидно, что первые формы местного самоуправления существовали уже во времена восточных славян, когда субъектом местного самоуправления выступало население, а высшим руководящим органом являлось вече (собрание), где решались все жизненно-важные вопросы. Появившись во времена вечевых республик Новгорода и Пскова, местное самоуправление не получило дальнейшего развития. Утрата статуса вольных городов привела к усилению централизованной власти и упразднению местного самоуправления.

Следует подчеркнуть, что социально-политическая значимость местного самоуправления вечаевго периода была особенно высока, поскольку местное сообщество рассматривало свое участие в управлении как неотъемлемую часть общегородской жизни и осознавало себя носителем власти. Это была исторически устоявшаяся самостоятельная деятельность населения по решению вопросов местного значения, которое имело высокий уровень социальной активности.

Несомненно, существенное влияние на развитие самоуправленческих инициатив в системе управления на местном уровне сыграло земство, как одна из форм организации власти на местах с использованием самоуправленческих принципов. Нельзя не отметить тот факт, что земство не являлось преемственной формой и имело совершенно иную природу, нежели самоуправление в вечаевой период. Так, существовавшие в земский период органы управления (старосты, земские судьи, сотские, десятские, городские приказчики) следует рассматривать не как самоуправленческие органы, а как особый род государственной службы, возложенный на население. Поскольку все они занимались не

местными делами, а выполняли казенные поручения, то вряд ли уместно говорить об этих органах как о представляющих интересы населения.

В 1785 г. согласно Жалованной грамоте на права и выгоды городам Российской Империи (Городовому Положению) город был объявлен самостоятельной административной единицей, было положено начало формированию среднего сословия, которому предстояло играть решающую роль в городском самоуправлении. Возникновение «общества градского», «соборания общества градского», «общей думы», «шестигласной думы» можно рассматривать как начало формирования организационных основ местного самоуправления и повышения его социально-политического статуса.

Несмотря на все недостатки реформы, проводимой по Городовому Положению, она способствовала возрождению принципов самоуправления, пробуждению гражданской активности и росту самосознания населения.

Социально-политическое значение земства возросло после отмены крепостного права, когда большинство функций земских учреждений было связано с жизнедеятельностью местного сообщества, что характеризует их не только как представительства центральной власти, но и как местную власть, действующую в интересах проживающего на территории уезда населения.

Несмотря на большие издержки земской системы (отсутствие земской структуры на волостном уровне, экономическая несамостоятельность, отсутствие механизма реализации властных полномочий и др.), именно под влиянием земства менялась в России природа власти.

Земские учреждения сменили Советы народных депутатов, которым предстояло взять на себя роль новой формы народовластия. Они создавались, что бы стать наиболее близкой и доступной трудящимся формой организации, воплотившей революционный дух и демократические традиции эксплуатируемых масс. Однако эта идея не могла претвориться в жизнь, поскольку организацией и деятельностью Советов руководила коммунистическая партия, а сами они были встроены в жесткую вертикаль власти.

Этим объясняется и то, что социально-политическая активность трудовых коллективов, собраний по месту жительства как форма участия в работе Советов носила, по большей части, декларативный характер. Местные интересы поглощались партийными и общегосударственными интересами, которые преобладали в стране. Провозглашенная самоуправленческая деятельность Советов на самом деле выстраивалась в соответствии с директивами коммунистической партии и это не позволяло их рассматривать, как самостоятельные представительные органы местного сообщества. Таким образом, деятельность Советов народных депутатов мало способствовала развитию института местного самоуправления в России.

Во второй главе «Местное самоуправление как демократический институт власти в современной России» прослеживается связь процессов демократизации с развитием местного самоуправления, рассматривается социально-политическая проблематика периода институционализации и становления местного самоуправления на примере конкретного региона (Ставропольского края).

В первом параграфе «Демократизация российского общества как основа развития местного самоуправления» показано развитие демократических процессов в современной России и их влияние на институт местного самоуправления.

Начало демократическому развитию российского государства было положено в декабре 1991г., когда с разрушением вертикали власти, возникновением многопартийности, рыночных отношений, провозглашением свободы слова и печати начала меняться политическая система власти в стране.

Становление местного самоуправления в России происходило не по инициативе граждан, а в директивном порядке «сверху» на основе изданных нормативно-правовых актов. Первым документом, который «заявил» о зарождении нового политического института в государстве, явился закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», политическое значение которого состояло во введении принципа субсидиарности и

принципиально новой схемы управления на местах. Четко прослеживалось намерение вовлечь население в процесс управления, провозглашался автономный и самостоятельный характер местного самоуправления.

Впервые население было определено основным субъектом местного самоуправления и поставлено на первое место, а такая норма как выборы главы администрации способствовала развитию навыков гражданской активности, реализации избирательного права и возникновению ответственности избранной власти перед населением.

Следует отметить, однако, что эти радикальные новации не носили устойчивого характера, а процесс институционализации местного самоуправления сопровождался нерешительными и непоследовательными действиями властей. Более того, наблюдалось усиление роли исполнительной ветви власти. Строго говоря, демократические преобразования не «посягали» на исполнительную власть. События же, связанные с попыткой государственного переворота в октябре 1993 года, способствовали усилению ее позиций и привели к реформированию представительных органов власти на местах, новый статус которых был затем практически нивелирован.

Социально-политическое значение муниципального института власти возросло с принятием действующего закона о местном самоуправлении (1995 года), в основу которого была положена англосаксонская модель. Новый закон предоставлял большие возможности для развития самоуправления и в то же время способствовал обострению политических отношений в регионах. Руководители субъектов Федерации предпринимали все меры для того, чтобы сохранить вертикаль власти и отсрочить становление организационных основ местного самоуправления. На федеральном уровне пришлось принимать специальные меры для понуждения региональных властей к исполнению базового закона о местном самоуправлении.

Несмотря на все издержки закона о местном самоуправлении, его политическая ценность достаточно высока. Он способствовал утверждению демократических норм в обществе, становлению одного из важнейших гражданских

институтов, формированию нового мышления в вопросах определения властных полномочий, не основанных на принципах единоначалия. С возникновением многочисленных политических партий, движений, организаций, объединений, ассоциаций, центров, союзов, фондов стала меняться социально-политическая структура общества.

Сложный процесс зарождения новых гражданских институтов подрывал устоявшуюся систему власти. Рождение демократического государства сопровождалась проявлениями анархии в политической, экономической, социально-политической и иных сферах, что вызывало у населения отрицательное отношение к происходящему.

Серьезные просчеты реформаторов были связаны со слабым учетом собственного исторического опыта и особенностей устранения политического режима, основанного на превалировании централизованного управления. Сюда же можно отнести непринятие во внимание длительности процесса структурирования гражданского общества, серьезные «огрехи» в сфере законодательства, отсутствие правовой дисциплины, некритическое использование опыта зарубежных государств в сфере местного самоуправления, механическую трансплантацию этого опыта на неподготовленную российскую почву.

Следствием всего этого оказалась неготовность населения к переменам, связанная с особенностями темперамента российских граждан, недостаточной информированностью, отсутствием востребованных установок поведения. Провозглашение демократических норм не побудило население активно воспользоваться своими гражданскими правами на участие в управлении государством путем самостоятельного решения вопросов местного значения.

Во втором параграфе «Социально-политические проблемы институционального периода местного самоуправления» освещаются такие вопросы как практическая реализация англосаксонской модели в российском обществе, поведенческие навыки основного субъекта - населения, взаимоотношения региональных и муниципальных органов власти; дается оценка некоторых положений грядущей муниципальной реформы.

Реформирование системы власти в России носило революционный характер и шло вразрез с реальным механизмом элитообразования, унаследованным от централизованной советской системы. Следствием этого явилось отторжение региональными властями базовых инноваций, направленных на реформу местного самоуправления, что способствовало подрыву веры в демократические преобразования, дискредитировало саму идею гражданского института власти, препятствовало процессу институционализации местного самоуправления.

Наиболее остро региональная элита реагировала на автономный характер органов местного самоуправления, который проявлялся в их организационной независимости и, как следствие, в отсутствии прямого подчинения.

Правовые нормы влекли за собой проблемы политического характера, которые выражались в том, что глава муниципального образования фактически управлял деятельностью администрации и представительных органов, лишив их возможностей для осуществления действенного контроля за работой исполнительной ветви власти; в противозаконной передаче государственным органам власти муниципальных функций, в безнаказанном игнорировании федерального законодательства. Все это накладывало негативный отпечаток на восприятие населением демократических преобразований в обществе, способствовало утверждению в сознании вседозволенности административных органов на местах и росту недоверия к проводимым реформам.

Не получив должного развития, институт местного самоуправления оказался подвержен очередному реформированию на основе нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который вступит в силу с 1 января 2006 года.

Социально-политическая значимость предстоящего реформирования состоит в расширении перечня форм осуществления местного самоуправления населением (публичные слушания, опрос общественного мнения, увеличение роли общественного территориального самоуправления), в соблюдении принципа разделения властей на поселенческом уровне.

Со всей очевидностью новый закон укрепляет позиции и исполнительной власти, что можно расценивать как меру по повышению ответственности органов власти за свои действия и обеспечению, тем самым, общественного порядка в стране.

Действующий базовый федеральный закон предоставлял абсолютную свободу в формах организации, структуре органов, их численности, в территориальном устройстве местного самоуправления, что привело к фактическому упразднению местного самоуправления на ряде территорий РФ. Крушение идеалистического подхода к формированию институциональных основ местного самоуправления в России вызвало к жизни административный подход, который и лег в основу нового закона о местном самоуправлении.

В связи с этим возникают сомнения в том, что ожидаемые изменения будут стимулировать социально-политическую активность местного сообщества. Между тем, до настоящего времени адаптация местного самоуправления как формы народовластия в современном российском обществе происходит с большим трудом. Одной из причин, препятствующих эффективному становлению этого института, является отсутствие должной инициативы со стороны самих граждан.

Некоторые ученые считают, что сфера местного самоуправления подвержена состоянию эксклюзии (положение, при котором социальные обстоятельства складываются таким образом, что лицо не может воспользоваться правами, предоставленными ему законом). Строгая регламентация социальной активности населения, действующая в стране в течение длительного времени, способствовала отчуждению местного сообщества от системы самоуправления. Сохранение такого состояния объясняется слабой связью между депутатским корпусом и населением, отсутствием нужной информации о сути происходящих событий, восприятием населением органов местного самоуправления как децентрализованного продолжения государственного аппарата, непониманием местным сообществом территориального интереса. В связи с этим, само-

управление граждан оказалось сегодня подменено самоуправлением муниципальных органов власти.

Препятствием для институционализации местного самоуправления послужило и внедрение чуждой российскому обществу модели организации местного самоуправления. При выборе зарубежной модели, трансплантируемой на российскую действительность, не до конца был учтен тот факт, что история развития государства определяет менталитет его жителей. Далеко не все западные социальные технологии, разрабатываемые в условиях развитого гражданского общества, могут быть пересажены на российскую почву.

Взаимоотношение органов местного самоуправления и населения можно рассматривать как отношения власти и народа. Их современное состояние характеризуется отсутствием тесных связей и взаимопонимания, что позволяет сделать вывод о том, что власть остается далекой от народа, его проблем и интересов. Несмотря на организационную близость к населению органы местного самоуправления не являются сегодня связующим звеном между властью и гражданами.

В третьем параграфе «Региональная специфика местного самоуправления (на примере Ставропольского края)» рассматривается его институционализация на примере конкретного региона.

Ставропольский край можно отнести к тем субъектам, в которых муниципальные образования созданы на уровне городов, поселков, сел. По итогам муниципальных выборов 1996 года было создано 304 муниципальных образования на основе существующего административно-территориального деления края. Муниципальные образования, созданные на уровне сел и поселков, составляют 93,7% от общего числа муниципалитетов в крае, против 2,7 % - созданных на территории городов.

Специфика сельской муниципальной системы проявилась в формировании организационных основ местного самоуправления, которое осуществлялось под непосредственным контролем и при участии районных государственных администраций. Социально-политическая особенность того периода про-

являлась в состоянии сельского населения, которое характеризовалось слабой информированностью, предельно низким уровнем политической культуры и социальной активности, почти полным отсутствием гражданской инициативы. Результатом стало создание юридически несамостоятельного представительного органа с председательствующим на его заседаниях главой муниципального образования, возглавляющего работу администрации.

Сосредоточение представительной и исполнительной власти в одних руках провоцировало злоупотребления со стороны ее обладателей. Нарушался один из основных демократических принципов – принцип разделения властей, обеспечивающий необходимую систему сдержек и противовесов для нормального функционирования местного самоуправления. Таким образом, прошедшие выборы органов местного самоуправления не привнесли никакой новизны в политическую и гражданскую жизнь местных сообществ, не создали демократических условий для реализации идеи местного самоуправления.

Если рассматривать местное самоуправление как самоорганизацию граждан, то следует признать, что процесс становления этого политического института в Ставропольском крае с трудом набирает темпы, пребывая преимущественно в пассивной фазе. В числе причин этого – нарушение положений муниципальных уставов, которые ведут к ущемлению прав населения на участие в местном управлении, манипулирование некоторыми положениями устава. Такие действия властей способствовали развитию социально-политической апатии и росту недоверия со стороны населения к должностным лицам органов местного самоуправления.

Проведенный в 2003 г. в краевом центре опрос общественного мнения продемонстрировал слабую ориентацию населения в вопросах местного самоуправления и невысокое доверие со стороны местного сообщества как к самой власти, так и к проявляемым ею инициативам. Оказалось, что жители краевого центра слабо ориентируются в структуре органов местного самоуправления, свои проблемы предпочитают решать самостоятельно, не обращаясь в избран-

ные ими органы управления, выражают слабую уверенность в возможности повлиять на действия органов местной власти.

Анализ нормативно-правовой базы показал, что в крае проводится взвешенная политика по отношению к местному самоуправлению, в рамках которой региональными властями принимаются меры для перехода к новой муниципальной модели. Подготовка к реформированию, которое в силу своей преждевременности носит экспериментальный характер, сопровождается в крае обострением отношений между различными политическими силами.

С социально-политической точки зрения, предпринимаемые властями действия в сфере местного самоуправления нельзя назвать в полной мере конструктивными потому, что они носят административный характер и не способствуют вовлечению населения в процесс осуществления местного самоуправления. Приоритеты краевыми властями по – прежнему расставляются в понятном и привычном порядке: на первом месте оказываются органы местного самоуправления, на втором – население. Это позволяет утверждать, что та форма, в которой организовано управление на местах в крае, не выражает реального содержания местного самоуправления, поскольку причины этого носят характер общей закономерности.

В «**Заключении**» подводятся итоги диссертационного исследования и делаются выводы о высокой значимости социально-политической компоненты местного самоуправления, вносятся предложения по оптимизации процесса развития местного самоуправления в Ставропольском крае и в России в целом.

III. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНО В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Кйтманова Н.М. Местное самоуправление как институт гражданского общества // Социокультурные, политические и этнические проблемы современного российского общества: Материалы 48-й научно-методической конференции «Университетская наука-региону». – Ставрополь: издательство Ставропольского государственного университета, 2003. – С. 37 – 39.

2. Кытманова Н.М. Проблемы местного самоуправления: социально-политический аспект // Проблемы местного самоуправления в Ставропольском крае: Материалы региональной научно-практической конференции. – Ставрополь: ОАО «Пресса», 2003. – С. 6- 12.
3. Кытманова Н.М. Коллизии местного самоуправления в реформируемой России//Государственная власть и самоуправление: взаимоотношения и проблемы: Материалы заседания круглого стола 27 октября 2003 г. – Ставрополь: ОАО «Пресса», 2003. С. 58-64.
4. Кытманова Н.М. Местное самоуправление как социально-политическое явление современного российского общества// Социокультурные, политические, этнические и гендерные проблемы современного российского общества: Материалы 49-й научно-методической конференции. – Ставрополь: Издательство Ставропольского государственного университета, 2004.– С.113-117.
5. Кытманова Н.М. О влиянии зарубежного опыта на организацию местного самоуправления современной России//Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра: Материалы конференции 12 апреля 2004 г. – Ставрополь: ЗАО «Пресса», 2004. - С.81-88.