

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В. ЛОМОНОСОВА**

*На правах рукописи*

**Самодин Сергей Владимирович**

**ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ РЕФОРМЫ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ  
(1993 -2007 гг.)**

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

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



003 174 124

**Москва  
2007**

Диссертация выполнена на кафедре государственной политики философского факультета МГУ им М В Ломоносова

**Научный руководитель** - доктор политических наук, профессор Василенко И А  
**Официальные оппоненты** - доктор исторических наук, профессор Гаджиев К С  
- кандидат политических наук Нуреев Р Г

**Ведущая организация** - Российский университет дружбы народов (РУДН), кафедра сравнительной политологии

Защита состоится « 4 » ноября 2007 г в 16:30 на заседании Диссертационного совета по политическим наукам Д 501 001 47 при Московском государственном университете им М В Ломоносова по адресу 119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, 1, корпус гуманитарных факультетов, ауд 115А

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ им М В Ломоносова (МГУ, 1 корпус гуманитарных факультетов)

Автореферат разослан « 6 » ноября 2007 г

Ученый секретарь  
Диссертационного совета,  
доктор политических наук



Бойцова О Ю.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### Актуальность темы исследования.

Важной особенностью современного политического процесса в России стала реформа местного самоуправления, которая направлена на дальнейшее совершенствование системы муниципальной власти в соответствии с требованиями времени. В наши дни местное самоуправление является важнейшим демократическим институтом, основой формирования гражданского общества, поскольку существует неразрывная связь между развитием местного самоуправления и процессом демократизации. Именно в процессе формирования институтов демократии и гражданского общества местное самоуправление стало неотъемлемой частью государственно-политической системы демократических стран современного мира. Эффективность работы муниципалитетов выступает основой стабильного общественного развития, поскольку граждане во многом оценивают положение дел в стране по той ситуации, которая сложилась в их городе или селе.

Становление и развитие местного самоуправления в постсоветской России происходило с определенными трудностями, без адекватной правовой базы и активного участия населения. Поэтому на современном этапе муниципальной реформы важно построить такую модель муниципального управления, которая соответствовала бы новому этапу развития российской государственности и гражданского общества, а также учитывала исторические и национальные особенности страны. Именно поэтому при оценке современной муниципальной реформы необходимо научное осмысление исторического опыта становления местного самоуправления и его социокультурных оснований.

Таким образом, исследование тенденций и перспектив развития современного этапа муниципальной реформы в России с учетом

исторического и социокультурного контекста является сегодня достаточно актуальным

### **Степень разработанности проблемы.**

Проблемы развития местного самоуправления неизменно привлекают внимание отечественных и зарубежных исследователей

Среди современных ученых, развивающих концептуальные основы муниципального самоуправления можно назвать российских исследователей Атаманчука Г В<sup>1</sup>, Василенко И А<sup>2</sup>, Граждана В В<sup>3</sup>, Зеркина Д П, Игнатова В Г<sup>4</sup>, Тихонова Д А<sup>5</sup> В работах этих авторов рассматриваются теоретико-методологические проблемы исследования местного самоуправления, что имеет важное значение для глубокого осмысления современных проблем муниципального реформирования

История местного самоуправления в России достаточно подробно рассматривается в трудах Еремяна В В, Федорова М Б,<sup>6</sup> Королевой-Конопляной Г И, Салова О А<sup>7</sup>, Омельченко Н А, Казбан Е П,<sup>8</sup> Эти авторы много внимания уделяют социокультурным традициям местного самоуправления, проблемам преемственности исторического опыта на разных этапах развития российского общества

Ряд исследований последних лет посвящены конституционно-правовым основам местного самоуправления в России, среди них можно выделить работы Выдрин И В<sup>9</sup>, Замотаева А А<sup>10</sup>, Кутафина О Е,

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г В Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) // Учебное пособие М, 2000

<sup>2</sup> Василенко И А Государственное и муниципальное управление М, 2005

<sup>3</sup> Гражданин В В Теория управления М, 2004

<sup>4</sup> Зеркин Д П, Игнатов В Г Местное самоуправление - демократическая основа управления в государстве // Основы теории государственного управления М, 2000

<sup>5</sup> Тихонов Д А Местное самоуправление и муниципальная автономия в современной России М, 2004

<sup>6</sup> Еремян В В, Федоров М Б История местного самоуправления в России М, 1999,

<sup>7</sup> Королева-Конопляная Г И, Салов О А Местное самоуправление историческая практика и современность М, 2003

<sup>8</sup> Омельченко Н А, Казбан Е П История государственного управления в России М, 2007

<sup>9</sup> Выдрин И В Местное самоуправление в Российской Федерации от идеи к практике (конституционно-правовой аспект) Екатеринбург, 1998

Фадеева В И <sup>11</sup> Исследования конституционно-правовых основ местного самоуправления играют важную роль в осмыслении эволюции местного самоуправления в современной России

Достаточно много внимания в последние годы российские исследователи уделяли рассмотрению зарубежного опыта муниципального самоуправления <sup>12</sup> В работах И А Василенко содержится сравнительный анализ муниципальных реформ в странах Запада и в России, значительное внимание уделяется возможностям использования западного опыта муниципального управления в современной России, подчеркивается важное значение социокультурной специфики реформ <sup>13</sup>

Ряд российских исследователей обращались к рассмотрению разных этапов и направлений современных муниципальных реформ в России Среди них можно выделить работы Андриюшиной Е В, <sup>14</sup> Бажинова М А <sup>15</sup>, Тихонова Д А <sup>16</sup>, однако в этих исследованиях не ставилась задача специального комплексного исследования современных муниципальных реформ в России

Среди диссертационных исследований последних лет, посвященных муниципальному самоуправлению в России, можно назвать работы Бажинова М А <sup>17</sup>, Демина И Ю <sup>18</sup>, Тихонова Д А <sup>19</sup> Однако эти исследования были проведены либо до принятия нового закона о местном

---

<sup>10</sup> Замотаев А А Местное самоуправление основные понятия и термины М, 1999

<sup>11</sup> Кутафин О Е, Фадеев В И Муниципальное право Российской Федерации М, 2000

<sup>12</sup> Местное самоуправление отечественный и зарубежный опыт (под ред С Ю Наумова) Саратов, 2001

<sup>13</sup> Василенко И А Организация местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление М, 2005 Василенко И А Реформы местного самоуправления в Германии // Проблемы теории и практики управления, 2005, №6,

<sup>14</sup> Андриюшина Е В Местное самоуправление в современной России драматизм становления // Власть, 2006, №1

<sup>15</sup> Бажинов М А Гражданское общество и местное самоуправление // Вестник Московского университета Сер 12 Политические науки, 2002 № 4

<sup>16</sup> Тихонов Д А Местное самоуправление и муниципальная автономия в современной России М, 2004

<sup>17</sup> Бажинов М А Местное самоуправление как фактор становления Местное самоуправление гражданского общества в современной России Дисс к п н М, 2004

<sup>18</sup> Демир И Ю Реформа местного самоуправления в Российской Федерации подходы к реализации и механизмы осуществления Дисс к п н М, 2002

<sup>19</sup> Тихонов Д А Политическая автономия местного самоуправления в России ( исторический опыт и современные тенденции) Дисс к п н М, 2001

самоуправлении 2003 г, либо сразу после него, поэтому новый этап реформирования муниципального самоуправления в России в них практически не отражен

Проведенный анализ литературы позволяет сделать вывод о том, что несмотря на то, что в последние годы растет интерес российских ученых к исследованию проблем муниципальных реформ в России, современный этап муниципального реформирования исследован в научной литературе недостаточно, поэтому настоятельно назрела необходимость в таком актуальном исследовании

**Объект исследования** - муниципальные реформы в Российской Федерации в 1993 - 2007 гг

**Предмет исследования** – основные тенденции, проблемы и перспективы муниципальных реформ в Российской Федерации в 1993 - 2007 гг

**Цель и задачи исследования.**

Целью диссертационной работы является исследование важнейших тенденций, противоречий и перспектив муниципальных реформ в Российской Федерации в 1993 - 2007 гг

Поставленная цель предполагает решение следующих исследовательских задач

- выявить теоретико-методологические основы исследования муниципального самоуправления в России,
- выяснить исторические и социокультурные основы муниципального самоуправления в России,
- определить и исследовать основные этапы и тенденции муниципальных реформ,
- выяснить основные противоречия и проблемные зоны современного этапа муниципальных реформ

**Хронологические рамки исследования** охватывают период 1993-2007г, который относится к современным муниципальным реформам в России

### **Основные источники.**

В работе используются официальные документы РФ Конституция Российской Федерации, Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995), Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003), Указы Президента РФ и постановления Правительства РФ

Помимо этого автор использовал фактические данные из аналитических материалов и экспертных опросов по проблемам муниципальной реформы, проведенных Аналитическим центром «Эксперт»<sup>20</sup>, международным рейтинговым агентством Fitch Ratings<sup>21</sup> и Конгрессом муниципальных образований РФ<sup>22</sup>

### **Методология исследования**

В основе методологии исследования лежит системный подход, позволяющий представить процесс муниципальных реформ в России в его единстве и целостности Помимо этого использовалась совокупность общенаучных и специальных политологических методов, среди которых

---

<sup>20</sup> Основные положения нового закона об организации местного самоуправления // Корпорация, социальная ответственность и местные власти. Модели эффективного сотрудничества М Аналитический центр «Эксперт», 2003

<sup>21</sup> <http://www.fitchratings.ru/>

<sup>22</sup> См. Власть, 2005 № 12 С 29-35

структурно-функциональный анализ, ситуационный анализ, институциональный подход, конкретно-исторический подход, социокультурный метод

Конкретно-исторический метод дал возможность рассмотреть муниципальные реформы в контексте общеисторических и общеполитических процессов в РФ. Ситуационный анализ позволил уделить внимание подробному рассмотрению наиболее важных проблем реформирования на каждом отдельном этапе реформ. Структурно-функциональный анализ позволил представить процесс муниципальных реформ в России в виде последовательности структурированных этапов, социокультурный метод дал возможность проследить культурные традиции, а институциональный подход позволил рассмотреть процесс реформ сквозь призму организации ведущих институтов.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1 Местное самоуправление - это самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Выведение органов местного самоуправления из системы государственной власти не означает, что они исключаются из системы общегосударственного управления, поскольку деятельность органов местного самоуправления регламентируется Конституцией и другими законодательными актами. При этом понятие местного самоуправления включает также идею автономности, среди важнейших функций местного самоуправления — обслуживание населения, предоставление возможностей участия, передача элементов политической культуры.

2 При всем многообразии теоретико-методологических подходов к местному самоуправлению в России, наиболее важное значение имели три основных теории: общественная, государственная и смешанная.

(юридическая) В рамках общественной теории (А И Васильчиков, В Н Лешков) местное самоуправление отделено от государственного управления, и самоуправляющаяся община выступает как самостоятельный хозяйственный субъект права, осуществляющий коммунальную деятельность, целью которой является удовлетворение основных потребностей местного населения Согласно смешанной (юридической) теории (Б Н Чичерин) компетенция общины должна быть разделена на дела местные (самоуправление) и дела государственные Отношения государства и общины оформляются как юридические отношения устанавливается баланс власти между государством и гражданским обществом В рамках государственной теории (А Д Градовский, В П Безобразов), местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой юридических гарантий со стороны государства К государственной теории, с соответствующими поправками на социализм, примыкает и советская теория местного самоуправления В целом советский подход заключается в том, что вся власть принадлежит местным советам - представительным органам

3 Исторический опыт развития местного самоуправления в России дает основания говорить о реализации нескольких моделей государственной, негосударственной и советской Негосударственная модель существовала с середины XIX века до 1890 года, когда органы земского и городского самоуправления считались общественными, а их выборные руководители не входили в систему государственного управления Однако после реформ Александра III земское и городское самоуправление было преобразовано в систему децентрализованного государственного управления, которое просуществовало до 1917 года Затем в течение 70 лет (до 1991 г) развивалась советская модель, и вся власть на местах принадлежала

местным советам - представительным органам, в составе которых формировались исполнительные органы, но при этом реальная власть принадлежала правящей коммунистической партии, поэтому данную модель часто называют партokratической. На наш взгляд, специфика политической культуры и, соответственно, самоуправленческой традиции России состоит в приоритете государственных интересов над началами общественной самоорганизации, использовании потенциала местных властей для реализации общегосударственных целей.

4 В процессе становления местного самоуправления в постсоветской России выделяется три основных этапа.

**Первый этап** связан с переходом от советской государственной системы местного самоуправления к негосударственной и изменением роли местных органов власти. Этот процесс развивался в начале 90-х - с распадом СССР и соответственно с ликвидацией местных Советов. В этот период основополагающим событием стало принятие Конституции РФ в 1993 г. Конституция закрепила за местным самоуправлением значение одной из основ конституционного строя, установила общие подходы и принципы функционирования института местного самоуправления. Конституционные нормы, отвечающие принципам Европейской хартии местного самоуправления, стали своего рода базисом, над которым еще предстояло построить соответствующую современным российским условиям систему муниципального управления.

**Вторым этапом** развития МСУ в современной России стало принятие ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 1995 г., окончательно определившего статус местных органов власти. Несмотря на некоторые недостатки данного закона, его принятие стало важной вехой в истории становления местного самоуправления в постсоветской России. Закон закрепил статус местного самоуправления как важного института гражданского общества и средства

утверждения народного суверенитета на местном уровне в рамках политической демократии и правового государства. Определенные проблемные зоны закона 1995 г. привели к необходимости муниципальной реформы, созданию эффективной системы межбюджетных отношений и детальному разграничению полномочий между уровнями власти.

**Третий этап** в развитии МСУ начался в 2003 г. с принятием новой редакции ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вступление в силу данного закона отнесено к 2009 г., муниципальная реформа продолжается. Целью реформы стало разграничение полномочий, которое позволит определить права и обязанности каждого из уровней публичной власти, а также санкции за неисполнение этих обязанностей. При этом разграничение полномочий должно сопровождаться и разграничением соответствующих финансовых ресурсов. Можно отметить, что современный этап реформирования достаточно противоречив и встречает разнообразные отклики со стороны региональных и муниципальных чиновников. Поэтому в переходный период со стороны федеральных властей понадобятся усилия для устранения всех возникающих противоречий и проблемных зон.

5 Основными тенденциями муниципальной реформы 2003 г. являются разграничение полномочий и ответственности между властными субъектами, что позволяет определить права и обязанности каждого из уровней публичной власти, а также санкции за неисполнение этих обязанностей, более детальное разграничение финансовых ресурсов, необходимых для исполнения соответствующих обязанностей, ограничение влияния региональных властей на местное самоуправление и, соответственно, усиление влияния федерального центра на муниципалитеты, тенденция к огосударствлению местного самоуправления.

6 В ходе современной реформы МСУ, начавшейся в 2003 г, были выявлены некоторые проблемные зоны, что в большинстве случаев можно объяснить переходным характером данного закона

- Наличие достаточно длительного переходного периода вступление в силу нового закона ожидается в 2009 г, через 6 лет после принятия В это время будет осуществляться масштабная реорганизация муниципалитетов, затяжной характер которой может снизить реальную эффективность местного самоуправления, нарушить общественную стабильность и поколебать доверие к муниципальной власти

- Возможность скрытого торможения регионами реформационных процессов в сфере МСУ

- Опасность дальнейшей поляризации в экономическом развитии регионов, поскольку реформа предусматривает одинаковые механизмы распределения налогов для всех субъектов федерации, что усилит дисбаланс в развитии регионов

- Наиболее сложной и затратной составляющей реформы является изменение структуры местного самоуправления, учитывая то, что изменить всю систему организации муниципалитетов предстоит примерно в  $\frac{3}{4}$  субъектов РФ Структурные реорганизации в таких масштабах могут дестабилизировать работу местного самоуправления

### **Научная новизна исследования.**

В диссертации проведено комплексное исследование современных муниципальных реформ в России в 1993-2007 гг Новизна выводов заключается в следующем

- определены исторические и социокультурные предпосылки современной муниципальной реформы в России,

- разработана авторская классификация основных этапов муниципальной реформы в России, выделены их основные черты, цели и задачи,
- определены основные тенденции современного этапа муниципальной реформы, к числу которых относятся разграничение полномочий и ответственности между властными субъектами, более детальное разграничение финансовых ресурсов между муниципальными институтами, ограничение влияния региональных властей и усиление влияния федерального центра на муниципалитеты, тенденция к огосударствлению местного самоуправления
- Выделены основные проблемные зоны нового этапа реформ наличие достаточно длительного переходного периода, затяжной характер которого может снизить реальную эффективность местного самоуправления, возможность скрытого торможения регионами реформационных процессов, масштабные структурные реорганизации могут дестабилизировать работу местного самоуправления

### **Научно-практическая значимость исследования.**

Полученные результаты исследования могут быть использованы в научной, педагогической и прикладной сферах деятельности. В сфере науки их можно использовать при дальнейшем изучении современных муниципальных реформ в России.

В педагогической области результаты исследования можно использовать при чтении курсов по государственному и муниципальному управлению в вузах и на курсах повышения квалификации муниципальных служащих.

В сфере практической политики и муниципального управления результаты исследования можно использовать для обоснования конкретных рекомендаций по реформированию муниципальных структур в России

#### **Апробация результатов исследования.**

Основные идеи и положения диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры государственной политики философского факультета МГУ в июне 2007 г. Основные положения и выводы диссертационного исследования, а также содержащиеся в нем рекомендации изложены в публикациях автора

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и библиографии

### **Основное содержание работы**

Во **введении** раскрывается актуальность, степень научной разработанности проблемы, формулируются цель и задачи диссертационного исследования, определяются методологические основы, научная новизна и практическая значимость результатов исследования

В первой главе **«Теоретико-методологические основы исследования местного самоуправления»** анализируются основные концептуальные подходы к исследованию местного самоуправления, сложившиеся в отечественной и зарубежной политической науке, и рассматриваются социокультурные и исторические основы развития местного самоуправления в России

Автор показывает, что в отечественной политической науке сложились три основных методологических подхода к муниципальному

управлению общественный, государственный и смешанный (юридический) Согласно общественной теории, муниципальное управление отделено от государства и представляет собой независимую самоуправляющуюся общину В рамках смешанной теории компетенция общины разделяется на дела местные (самоуправление) и дела государственные Целью такого разделения является установление баланса власти между государством и обществом Государственная теория рассматривает муниципальное управление как децентрализованное государственное управление, причем самостоятельность местных органов обеспечена юридическими гарантиями со стороны государства

Советский подход к местному самоуправлению является вариантом практического воплощения государственной теории с соответствующими идеологическими поправками власть принадлежит местным советам - представительным органам, в составе которых формируются исполнительные органы, при этом реальная власть принадлежит правящей политической партии

В диссертации излагаются основные черты континентально-европейской и англосаксонской моделей муниципального управления, и рассматривается влияние европейской традиции на становление отечественной модели местного самоуправления В частности, автор отмечает, что во многом положения современной Конституции РФ и законодательство о местном самоуправлении сформированы на основе Европейской Хартии о местном самоуправлении

В работе отмечается, что история развития местного самоуправления в России насчитывает несколько моделей муниципального управления негосударственную, государственную и советскую Негосударственная модель развивалась в XIX веке, когда органы земского и городского самоуправления считались общественными, не входили в систему государственного управления Институт местного самоуправления

в России восходит именно к земскому движению, в котором встретились инициатива власти, желавшей осовременить систему управления и несколько понизить давление бюрократического централизма, и стремление передовой части общества хоть в какой-то мере участвовать в делах государства. В исследовании отмечается, что, несмотря на существенные недостатки организации городских и земских учреждений, они оказались весьма полезными в сфере упорядочения местного управления и удовлетворения нужд населения в области народного образования и медицинской помощи.

Автор обращает внимание на то, что с конца XIX в до 1917 г местное самоуправление существовало в форме децентрализованного государственного управления, при императоре Александре III в 1890-х гг были приняты положения, признающие лиц, занимающих должности в земских органах власти, состоящими на государственной службе. После Октябрьской революции 1917 г начинает формироваться советская система местного самоуправления, которая просуществовала до 90-х гг XX в.

В диссертации подчеркивается, что несмотря на многие принципиальные отличия советской системы государственной власти и управления, можно говорить и об определенной преемственности власти большевиков по отношению к традициям дооктябрьской России. В частности, речь идет о преобладании личностных начал в управлении, что нашло отражение в формировании особого типа советского бюрократического централизма. Парадоксальность ситуации состояла в том, что большевики пришли к власти под лозунгом борьбы с бюрократизмом, но в результате породили еще более развернутую советскую бюрократическую систему.

При этом реально местное самоуправление в советском государстве осуществлялось не через формально признанные органы советской власти, а через пронизывающую все государство партийную структуру. Так, уже в пору разработки первой Конституции стали создаваться органы местной власти (комбеды, ревкомы), несущие в том числе и идеологические функции и заменившие конституционные органы во многих уездах и губерниях.

В целом, как известно, в СССР местные советы формально избирались всем населением соответствующих административных единиц округа путем всеобщего закрытого голосования и фактически являлись простыми придатками системы государственной власти, лишёнными права принимать какие бы то ни было самостоятельные решения.

Таким образом, органы местного управления в СССР составляли неотъемлемую часть государственной власти низшего звена. Как декларировалось, например, в комментарии к ст. 145 Конституции СССР 1977 г., местные советы народных депутатов «являются, во-первых, органами единой государственной власти на местах (а не противостоящими центру органами местного самоуправления), во-вторых, единственными органами государственной власти в каждой данной административно-территориальной единице»<sup>23</sup>. В соответствии с такой постановкой вопроса, главная задача местных советов сводилась к «проведению в жизнь на своей территории актов центральных органов», «обеспечению выполнения основных государственных функций на каждом участке территории страны»<sup>24</sup>.

Большинство исследователей считают советский период упадком самоуправленческих традиций и связывают его с жесткой централизацией

<sup>23</sup> Конституция СССР: политико-правовой комментарий. М., 1982. С. 354.

<sup>24</sup> Советское государственное право. М., 1980. С. 564.

и подчинением местных органов власти интересам авторитарного государства<sup>25</sup> Существует и иная точка зрения, согласно которой советская модель МСУ и функционирование самоуправления в СССР в форме Советов находились в русле основной российской самоуправленческой традиции В целом автор согласен с теми исследователями<sup>26</sup>, которые полагают, что традиция жесткого подчинения и использования в интересах государства самоуправленческих начал является общим вектором развития МСУ в России

В диссертации обосновывается вывод о том, что специфика политической культуры и, соответственно, самоуправленческой традиции России состоит в приоритете государственных интересов над началами общественной самоорганизации, использовании потенциала местных властей для реализации общегосударственных целей

**Во второй главе «Основные тенденции становления местного самоуправления в современной России»** выделяются этапы развития муниципального управления в постсоветский период, анализируются ведущие тенденции и проблемные зоны современной реформы местного самоуправления (1993-2007 гг)

Автор обращает внимание на то, что в постсоветский период становление местного самоуправления в России проходило под знаком использования мировых (преимущественно европейских) тенденций развития этого общественного института Основные конституционные постулаты, касающиеся вопросов развития местного самоуправления, и положения Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 1995г выдержаны в духе

---

<sup>25</sup> См Тихонов Д А Местное самоуправление и муниципальная автономия в современной России М, 2004 С 55

<sup>26</sup> Бажинов М А Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества в современной России Автореферат дисс канд полит н М, 2004 С 22

Европейской хартии местного самоуправления и направлены на развитие демократического потенциала этого института

В диссертации рассматриваются три этапа развития муниципального управления в современной России. Первый этап начался в 1993 году, с принятием новой Конституции РФ. В России стала вновь развиваться концепция негосударственного местного самоуправления. Конституция закрепила за местным самоуправлением значение одной из основ конституционного строя, установила общие подходы и принципы функционирования института местного самоуправления. Конституционные нормы, отвечающие принципам Европейской хартии местного самоуправления, стали своего рода базисом, над которым еще предстояло построить соответствующую современным российским условиям систему муниципального управления.

Второй этап связан с принятием ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 1995 г., окончательно определившего статус местных органов власти. Закон закрепил статус местного самоуправления как важного института гражданского общества и средства утверждения народного суверенитета на местном уровне в рамках политической демократии и правового государства. Тем не менее, практика применения данного закона выявила ряд проблемных зон, среди которых выделяются

- неопределенность территориальной организации местного самоуправления,
- нечеткость в определении вопросов местного значения,
- удаленность органов местного самоуправления от населения,

- непрозрачность финансовых взаимоотношений с региональными органами власти <sup>27</sup>
- слабая экономическая основа местного самоуправления из более чем 12 тысяч муниципальных образований, созданных в стране в соответствии с положениями Федерального закона от 28 августа 1995г № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», лишь 400 не являлись дотационными <sup>28</sup>

По данным Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в России до 2003 года фактически не существовало местного самоуправления, предусмотренного Конституцией России. Только в 13 субъектах Российской Федерации была выстроена модель, более или менее опирающаяся на конституционные принципы.

Перечисленные проблемные зоны Закона 1995 г привели к необходимости муниципальной реформы, созданию эффективной системы межбюджетных отношений и детальному разграничению полномочий между уровнями власти.

Третий этап в развитии МСУ начался в 2003 г с принятием новой редакции ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Новая редакция Закона о местном самоуправлении должна вступить в силу с 2009 г, а с 2003 по

---

<sup>27</sup> Корпорация, социальная ответственность и местные власти. Модели эффективного сотрудничества М Аналитический центр «Эксперт» 2003 С 89

<sup>28</sup> См Тюхтенев А С Экономическая (материальная) основа местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-правовые аспекты) Автореферат дисс канд юрид наук М,2006 С 3

2009 г длится переходный период, во время которого будет осуществляться масштабная реорганизация муниципалитетов, затяжной характер которой может снизить реальную эффективность местного самоуправления. Целью реформы стало разграничение полномочий, которое позволит определить права и обязанности каждого из уровней публичной власти, а также санкции за неисполнение этих обязанностей

В диссертации подчеркивается, что проблемы и противоречия, возникшие в ходе современной реформы МСУ, во многом объясняются переходным характером 131-го Закона. Проведенный в диссертации анализ основных тенденций закона и практики его применения позволил выделить следующие проблемные зоны: возможность скрытого торможения регионами реформационных процессов в сфере МСУ, необходимость изменения структуры местного самоуправления примерно в ¼ субъектов РФ, что может дестабилизировать работу муниципалитетов, возможность дальнейшей поляризации в экономическом развитии регионов, поскольку реформа предусматривает одинаковые механизмы распределения налогов для всех субъектов федерации, что усилит дисбаланс в развитии регионов

Одной из наиболее значительных проблемных зон нового закона большинство исследователей называют тенденцию к огосударствлению института МСУ

- местному самоуправлению вменяется в обязанность исполнение государственных полномочий, в полномочия выборных органов местного самоуправления муниципального района и городского округа также включено осуществление отдельных государственных полномочий,

- законом предусмотрены формы прямого федерального регулирования и прямого контроля со стороны субъектов РФ по вопросам местного значения,
- ограничена самостоятельность местного самоуправления в вопросе определения вопросов местного значения и полномочий муниципалитетов В законе дается строго определенный список вопросов местного значения<sup>29</sup>

Помимо этого, серьезным недостатком новой редакции закона критики считают излишнюю бюрократизацию механизма функционирования муниципалитетов Эксперты отмечают, что в законе вплоть до мелочей расписываются бюрократические механизмы по предоставлению общественных услуг Также увеличится количество инстанций, принимающих решения по вопросам местного значения, что приведет к разрастанию бюрократического аппарата Такой централизованный подход к установлению функций местного самоуправления противоречит самой сути муниципального управления как формы самоорганизации граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения под свою ответственность «исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» (ст 1 ФЗ)

В результате исследования автор пришел к выводу о том, что на местное самоуправление в России до сих пор оказывают влияние также советские традиции, когда органы местного самоуправления имели лишь формальную автономию Демократический потенциал местных органов власти в России до сих пор полностью не реализован Причина этого – традиции российской государственности, когда ключевые решения по вопросам жизнеобеспечения населения принимаются не на муниципальном, а на региональном и федеральном уровнях

<sup>29</sup> Проблемы и перспективы местного самоуправления независимая экспертиза реформы Фонд «Либеральная миссия» 2003 <http://www.liberal.ru/sit/iv.asp?Num=374>

В исследовании делается вывод о том, что российская модель МСУ эволюционирует в сторону континентально-европейской модели местного самоуправления, допускающей контроль центральной власти над муниципалитетами (через специально назначаемых представителей или в иных формах), предусматривающей наряду с значительной самостоятельностью местных органов власти определенную подчиненность муниципальных звеньев вышестоящим государственным органам, а порой и прямое государственное управление муниципальными образованиями

Таким образом, становление и развитие местного самоуправления в современной России происходит с определенными трудностями, но несмотря на это реформа местного самоуправления продолжается. Предстоит сложная работа по преодолению проблемных зон и совершенствованию структур местного самоуправления, что потребует активизации как местных властей, так и гражданского общества и государства.

**В заключении** подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы работы.

Основные положения диссертации отражены в публикациях автора

- 1 Самодин С В Основные тенденции и противоречия реформы местного самоуправления в современной России // Власть Общенациональный научно-политический журнал, 2007, № 7 - 0,5 п л
- 2 Самодин С В Реформа местного самоуправления в современной России // Experimentum – 2007 - 0,5 п л

- 3 Самодин С В Этапы реформирования местного самоуправления в современной России // Политические практики № 1(4) от 28 мая 2007 г  
[http://politpractices.gospolitika.ru/number4/10\\_SV\\_Samodin\\_2007\\_05.pdf](http://politpractices.gospolitika.ru/number4/10_SV_Samodin_2007_05.pdf) - 0,7 п л
- 4 Самодин С В Социокультурные и исторические предпосылки муниципальной реформы в России //Schola-2007 - 0,7 п л

Отпечатано в кооперативе «С1 ПРИНТ»  
Москва, Лепинские горы, МГУ, 1 Гуманитарный корпус  
[www.sprint.ru](http://www.sprint.ru) e-mail [zakaz@sprint.ru](mailto:zakaz@sprint.ru) тел. 939-33-38  
Тираж 100 экз. Подписано в печать 26.09.2007 г.