

На правах рукописи

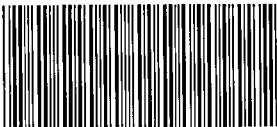
ДАН-ЧИН-Ю ЕЛЕНА ЮРЬЕВНА

**ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

28 НОЯ 2013



005540224

МОСКВА - 2013

Диссертация выполнена на кафедре политологии и политического управления Факультета государственной службы Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель: **Тимофеева Лидия Николаевна**
доктор политических наук, профессор,
заместитель заведующего кафедрой
политологии и политического управления по
учебно-методической работе факультета
государственного управления РАНХиГС при
Президенте Российской Федерации

Официальные оппоненты: **Коваленко Валерий Иванович**
доктор философских наук, профессор,
заведующий кафедрой российской политики
Московского государственного университета
имени М.В.Ломоносова

Гимазова Юлия Владимировна
кандидат политических наук, доцент,
доцент кафедры государственного управле-
ния и политических технологий Государ-
ственного университета управления

Ведущая организация: **Институт социологии РАН**

Защита состоится 12 декабря 2013 г. в 14.00 на заседании диссертационного совета Д. 504.001.12 при ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г. Москва, пр-т Вернадского, 84, корпус 6, ауд. 2076.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», корпус 1.

Автореферат разослан «12» ноября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

А. С. Фалина

А.С. Фалина

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Еще со времен великих реформ второй половины XIX века выдающиеся русские политики и государственные деятели размышляли о механизме взаимодействия государственного управления и общественного самоуправления, пытаясь найти оптимальный вариант их сотрудничества. Феномен возникновения земского управления как альтернативы государственному был во многом ответом на эти размышления. С тех пор прошло немало времени, проведено немало экспериментов в области соединения и разъединения государственного и общественного управления, в основе которых лежал поиск эффективного политико-правового механизма их взаимодействия.

Сегодня управление на региональном и муниципальном уровне имеет различные формы и модели такого взаимодействия, характеризующиеся своими особенностями в субъектах Российской Федерации. Они базируются на определенных публичных практиках, нормах, процедурах, законодательных и нормативных актах, претерпевающих изменения вслед за вызовами времени, но, ясно одно, что от слаженного действия этого механизма на двух его этапах: региональном и муниципальном управлении зависит качество жизни граждан.

На протяжении 20 лет постсоветского реформирования системы управления в стране организация работы регионального уровня власти трансформировалась: от прямых выборов глав региональных администраций (1993 г.) к их фактическому назначению (2004 г.) после теракта в Беслане. Но уже в 2012 году под давлением общественности практика частично вернулась к демократическим процедурам формирования региональных институтов власти. Примерно такие же изменения испытала на себе система местного самоуправления и муниципального управления в стране. Однако задача состоит в том, чтобы синхронизировать их деятельность. Выступая 8 ноября 2013 года перед участниками Всероссийского съезда муниципальных образований Президент РФ В.В.Путин подчеркнул, что «сегодня принципиальное значение приобретает качество реализации нашей политики на местах... Поэтому государственная и муниципальная власть должны работать, безусловно, как одна команда. И федеральный центр, и регионы, и каждое из более чем 23 тысяч наших муниципальных образований – от крупного городского округа до небольшого сельского поселения – все должны чувствовать, что работают в единой системе. У нас общие цели – развитие России и всех её территорий. Но общая цель одна, самая главная – благосостояние граждан Российской Федерации»¹.

В связи с этим механизм взаимодействия региональных государственных и муниципальных органов власти представляется нам как совокупность

¹ См.: сайт Президента РФ <http://президент.рф/> - Дата обращения 10 ноября 2013 г.

принципов, норм, методов, форм и организационно-функциональных структур коллективного управления, реализующихся в рамках постоянно действующих политических переговоров, в центре которых находятся процедуры согласования общественных интересов, разрешения возникающих противоречий и конфликтов. Полноправными участниками этих переговоров помимо органов государственной и муниципальной власти являются граждане и их общественные объединения.

В целом актуальность данного исследования обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, несмотря на то, что народ, согласно Конституции РФ, является носителем суверенитета и единственным источником власти, многими исследователями отмечается спад показателей участия граждан в управлении на местном уровне. Необходима активная работа по вовлечению граждан в местное самоуправление, развитию их самоорганизации и инициативы.

Во-вторых, в Конституции РФ нет упоминания о взаимодействии региональных и муниципальных органов власти. Конституция и федеральное законодательство регулируют организацию и деятельность местного самоуправления и государственной власти в отдельности, без создания особого механизма их взаимодействия. Нормативно-правовыми актами не определено что означает такое взаимодействие, а в российской политической науке недостаточно исследованы формы этого взаимодействия. По мнению автора, необходимо определить теоретические подходы к политическому сотрудничеству органов региональной власти с органами местного самоуправления, а также специфику политико-правового механизма их взаимодействия.

В-третьих, существует необходимость решения ряда проблем практического характера в сфере взаимодействия местного самоуправления и государства: порядка рассмотрения финансово-экономических отношений; определения объемов государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, совершенствования правовых основ деятельности органов местного самоуправления.

В-четвертых, важным элементом политико-правового механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти является сфера публичной политики, в частности, взаимодействие двух секторов – государства и гражданского общества. Координация усилий по расширению общественной и политической активности граждан, взаимодействие работы общественных организаций на региональном и муниципальном уровнях будет способствовать формированию эффективного политико-правового механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти.

Совокупность представленных доводов и привело автора к решению исследовать тему формирования политико-правового механизма взаимо-

действия региональных и муниципальных органов власти в современной России.

Научная разработанность темы. Изучение избранной темы необходимо начинать со времен античного государства и последующего за ним средневековья, ведь предшественниками современного государственного управления и местного самоуправления считаются города-полисы и демократии античного мира, сельские общины, средневековые вольные города. Этому посвящены труды выдающихся мыслителей древнего мира и средневековья Конфуция, Сократа, Платона, Аристотеля, Цицерона, Фомы Аквинского, Аврелия Августина и др.

В России прообразом самоуправления считается организация власти в древнерусских городах, крестьянских общинах и артелях. Следующим крупным шагом в развитии этого феномена стали земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II. В отечественной научной литературе исследованию российского опыта местного самоуправления посвящены работы представителей так называемой «государственной» школы XIX века В.П. Безобразова, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, М.Н.Свешникова, Б.Н.Чичерина и др. В работах начала XX века К. Бюхера, А.Н. Рожкова, М.Н. Покровского анализируются проблемы городского самоуправления: городской думы и городской управы.

В ранний советский период Л.А. Велихов занимается разработкой идеи муниципализма, уделяя особое внимание организации городского хозяйства. О.Е. Кутафин, И.Ф. Шерemet и другие исследователи отмечают, что система советов народных депутатов по типу управления имела существенные отличия от муниципальной системы власти.

В рамках современных гуманитарных наук делаются попытки разработать концепции, как теоретико-методологические, так и практические, определяющие механизмы взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти. В первую очередь они акцентируют внимание на теоретико-методологических подходах к проблеме взаимодействия государства и местного самоуправления, организационно-правовом закреплении способов взаимодействия.

Следует отметить усилия современных российских ученых по исследованию общественных отношений в древней Руси, процесса формирования народного самоуправления, в частности, труды видного государствоведа Г.В. Мальцева, раскрывающие процесс становления самоуправления в русской крестьянской общине, опыт, незаслуженно, мало исследованный в современной политической науке.

Первые публикации, посвященные реформе местного самоуправления в современной России, относятся к девяностым годам двадцатого века. Следует выделить работы Н.А. Емельянова, В.А. Иванковского, М.А. Бажинова, Л.В. Гильченко, О.М. Роя, В.В. Бакушева В.И. Голованова, Н.И. Кулина, Р.П.

Мигирова, Е.А.Юшиной и др. В исследованиях вышеперечисленных авторов дан подробный анализ развития местного самоуправления в процессе изменения российской политической системы.

Сложности становления местного самоуправления, организация взаимодействия его с государственным управлением, излагались в рамках конституционного и муниципального права. Здесь следует назвать работы таких авторов, как В.И. Васильев, Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин, Е.М. Ковешников, О.Е. Кутафин, И.И. Овчинников, В.С. Мокрый, А.С. Прудников, Е.С. Шугрина, В.Ф. Яковлев, И.Н. Захаров и др.

Политические аспекты взаимодействия региональных и муниципальных органов власти отражены в работах И.А. Батаниной, О.В. Гаман-Голутвиной, Ю.В. Гимазовой, А.В. Глухой, Ю.А. Головина, А.А. Дегтярева, В.Б. Зотова, З.М. Зотовой, В.И. Коваленко, Л.И. Никовской, А.В. Понеделькова, Д.Г. Сельцера, В.М. Сергеева, Л.В. Сморгунова, А.И. Соловьева, О.С. Скороходовой, Р.Ф. Туровского, Л.Н. Тимофеевой, А.Е. Чириковой, В.А. Холопова, В.Н. Якимца и др.

Подробный анализ диссертационных исследований по вопросам реформы местного самоуправления в современной России содержится в работе Я.А. Пляйса в сборнике статей «Местное самоуправление в России и Германии. История и современность». Автор показывает динамику исследований российских политологов по проблемам местного самоуправления в России, формированию механизмов взаимодействия государственных муниципальных органов власти.

В последние годы появились диссертационные исследования вопросов взаимодействия региональных и муниципальных органов власти. Среди них следует отметить работы В.Д. Байрамова, А.А. Воронкова, С.И. Попова, В.А. Холопова и др. Однако следует заметить, что в диссертации Байрамова В.Д. рассматриваются проблемы взаимодействия региональных и муниципальных органов власти до принятия Федерального закона 2003 года, в диссертациях Воронкова А.А. и Холопова В.А. сразу после его принятия, а в диссертации Попова С.И. дан анализ механизма взаимодействия государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве, который имеет свои особенности и отличается от другой российской практики.

Изучение трансформации механизма взаимодействия региональных и муниципальных властей идет и сегодня. Было проведено масштабное исследование состояния публичной политики в 25 регионах Российской Федерации под руководством В.Н. Якимца и Л.И. Никовской с участием соискателя. Выводы данного исследования коррелируют с результатами экспертного опроса проведенного автором в июле-августе 2013 в Ярославской области. Исходя из результатов своего исследования, диссертант укрепился в мысли о том, что формирование механизма взаимодействия регионального и муници-

пального управления это сложный, противоречивый процесс, требующий тщательного и постоянно мониторинга.

Отмечается рост конфликтов между главами различных уровней власти, которые отнюдь не способствовали решению жизненно важных вопросов, связанных с улучшением жизни населения. Существует настоятельная необходимость создания эффективного политико-правового механизма регулирования отношений между региональными и местными органами власти, способствующему развитию их конструктивных отношений и, в конечном счете, повышению благосостояния граждан.

Важной задачей для современной России является демократизация политической системы, совершенствование политических отношений в муниципальных образованиях. Как отмечает В.М. Сергеев, демократия есть процесс коллективного управления сложной социальной системой. Наиболее естественной формой совместного принятия решений коллективом людей являются переговоры. Следовательно, демократия, понимаемая как «народовластие», должна представлять собой постоянный процесс переговоров.¹ Местное самоуправление становится основой современного гражданского общества в России.

Таким образом, на основе анализа научной разработанности темы становится очевидной потребность в постоянном мониторинге и комплексном политологическом исследовании процесса формирования механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти.

Основная гипотеза исследования. В условиях политической модернизации в современной России назрела необходимость в формировании нового политико-правового механизма взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, перехода от административно-командного к демократическому принципу его организации. Данный механизм видится как постоянно действующие переговоры, как широкое сотрудничество государственных и муниципальных органов власти друг с другом и с гражданами, их общественными объединениями, привлекаемых к разработке правовой основы государственного и муниципального управления, к принятию важных для местных сообществ политических решений, т.е. к участию в публичной политике. Несформированность такого политико-правового механизма взаимодействия может повлечь за собой в будущем серьезные социально-политические и экономические последствия.

Объект исследования - процесс взаимодействия между региональными и муниципальными органами власти в России.

Предмет исследования - политико-правовой механизм взаимодействия между региональными и муниципальными органами власти в России.

¹ Сергеев В.М. Демократия как переговорный процесс. Москва 1999

Цель исследования – на основе анализа выявить содержание и особенности формирования политико-правового механизма взаимодействия между региональными и муниципальными органами власти в России и предложить пути его совершенствования.

Основные задачи исследования:

- рассмотреть основные теоретико-методологические подходы к изучению взаимодействия региональных и муниципальных органов власти;
- проанализировать особенности становления механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти на примере ряда российских регионов;
- исследовать потенциал граждан и их общественных объединений по совершенствованию публичной политики в интересах оптимизации отношений между региональными и муниципальными органами власти;
- обобщить опыт региональных и муниципальных органов власти по формированию политико-правового механизма взаимодействия, предложить меры по его совершенствованию.

Основные научные результаты, полученные лично соискателем, их научная новизна.

1. На основе проведенного анализа теоретико-методологических подходов к исследованию механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов обоснована необходимость рассмотрения местного самоуправления как основной площадки для проявления гражданской инициативы и общественно-политической активности граждан, реализации возможности влиять на политико-правовую деятельность региональных органов власти, вычленены и описаны основные модели, принципы, направления и формы осуществления взаимодействия между региональными и муниципальными органами власти. Проанализирована возможность использования единого механизма при существовании такого многообразия способов организации взаимодействия региональных и муниципальных органов власти;

2. Исследован и предложен политико-правовой механизм взаимодействия между региональными и муниципальными органами власти, который выступает как совокупность принципов, норм, методов и форм коллективного управления, реализующихся в рамках постоянно действующих политических переговоров, определены тенденции политического изменения органов местного самоуправления, формирования их отношений с региональными органами власти;

3. На основе проведенного автором исследования выявлен возрастающий потенциал вовлеченности, как самих граждан, так и институтов гражданского общества в механизм взаимодействия на муниципальном уровне, исследованы основные этапы и тенденции влияния региональных органов власти на трансформацию органов местного самоуправления;

4. Исходя из анализа законодательных практик региональной и муниципальной власти, предложены меры по коррекции действующего законодательства в интересах повышения роли и эффективности органов муниципального управления.

Теоретическая и практическая значимость работы. Материалы диссертационного исследования дополняют теоретическую базу исследования феномена политико-правового механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти. Следует отметить, что проводимые ранее исследования данной проблемы зачастую носили юридический характер, автор рассматривает механизм взаимодействия в политическом аспекте. Это создает основу для дальнейшей проработки формирования политико-правового механизма региональных и муниципальных органов власти.

Развитие данного направления обосновано повышенным вниманием к организации местного самоуправления в России граждан, а также представителей всех уровней власти.

Результаты анализа и систематизации теорий и практик формирования механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти дают возможность:

во-первых, оценить особенности формирования местного самоуправления в России на современном этапе;

во-вторых, сформировать четкое представление о содержании политико-правового механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти;

в-третьих, раскрыть потенциал институтов гражданского общества в сфере взаимодействия региональных и муниципальных органов власти.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы: при чтении курсов по теории и практике становления местного самоуправления, в текущей работе как региональных, так и муниципальных органов власти, а также как основа для создания правовых и нормативных актов регулирования взаимодействия региональных и муниципальных органов власти.

Методология и методы исследования. Основу исследования составили неинституциональный и системно-функциональный подходы, на основе принципов историзма, системности и объективности. Использование данного инструментария позволило рассмотреть органы государственного управления и местного самоуправления как целостную подсистему в контексте взаимодействия с политическими институтами, объяснить специфику взаимодействия региональных и муниципальных органов власти.

Теоретические основы исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в области теории политической системы, трансформации политических режимов, развития местного самоуправления и политической модернизации.

В основу диссертационного исследования легли такие теории как: теория свободной общины (Г.Туре, А.деТоквиль, Э.Мэйер), хозяйственная теория (О.Ресслер, Р.фон Моля, О.Гирке), государственная теория (Л.Штейн, Р.Гнейст, А.Д.Градовский, Н.И. Лазаревский, В.П.Безобразов), юридическая или общественная теория (Г.Еллинек, О.Мейер, К.Коркунов).

При рассмотрении механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти были проанализированы современные концепции: локалистская (Дж.Джонс, Р.Роде, Дж.Чендлер), неомарксистская (С.Дункан, М.Тудвин, С. Кокбери), дуалистическая (П.Сандерс, А. Косон), общественного выбора и социального обслуживания (Н. Нисканен, Дж. Таллок).

Кроме того в работе отмечена новейшая теория местного самоуправления – «community governance» (Ж.Стюарт, Дж.Стокер).

В своей работе диссертант использовал также эмпирические методы исследования: анкетирование, экспертный опрос, контент-анализ СМИ, статистический и сравнительный анализ.

Эмпирическая база исследования представляет собой результаты изучения законов, регламентирующих работу органов региональной и муниципальной власти, а также результаты исследований и экспертного опроса, статистические данные.

Автор принимал участие во всероссийских исследованиях эффективности публичной политики под руководством В.Н. Якимца и Л.И. Никовской (2009-2012 гг.) Также участвовал в проведении выборочного социологического опроса сотрудниками городского методического центра по вопросам развития городского самоуправления г. Ярославля (май-июнь 2010)

Автором проведен экспертный опрос руководящих работников региональных и муниципальных органов власти Ярославской области (июль-август 2013 г.).

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В процессе демократизации российского общества и модернизации политической системы требуется пересмотреть взаимоотношения региональных и муниципальных органов власти. Необходим переход от административной модели взаимодействия между региональными и муниципальными органами власти к политико-правовому, где на региональном уровне развивается правовая основа местного самоуправления, а на местном первостепенное внимание уделяется привлечению общественных организаций и граждан к управлению муниципальными образованиями. Степень развития муниципальных образований находится в прямой зависимости от уровня развития гражданского общества, эффективного использования общественной и политической активности граждан, степени их участия в решении повседневных социально-экономических и общественно-политических вопросов.

2. Политико-правовой механизм взаимодействия между региональными и муниципальными органами власти выступает как совокупность принципов,

норм, методов, форм и организационно-функциональных структур коллективного управления, реализующихся в рамках постоянно действующих политических переговоров, в центре которых находятся процедуры согласования общественных интересов, разрешения возникающих противоречий и конфликтов. Полноправными участниками этих переговоров являются общественно-политические организации, действующие в рамках как формальных так и неформальных институтов и практик.

3. Политико-правовой механизм взаимодействия региональных и муниципальных органов власти должен быть направлен на улучшение жизни местных сообществ. Поэтому часть ресурсов для осуществления управления, находящихся в ведении региональных властей должны быть законодательно переданы муниципальным образованиям. Это повысит низкий уровень доверия граждан к органам муниципальной власти, который во многом обусловлен отсутствием возможностей и средств для решения насущных вопросов повседневной жизни граждан.

4. Каждое муниципальное образование уникально, в связи с этим при организации местного самоуправления нужно учитывать его социальные, экономические и политические особенности. Региональные власти должны быть заинтересованы в сохранении и развитии политического, культурного, национального своеобразия в социально-экономической и общественно-политической жизни муниципальных образований.

5. В настоящее время в мировой практике существует несколько моделей местного самоуправления. При переносе западных моделей местного самоуправления на российскую почву необходимо тщательно проанализировать его возможные последствия. Целесообразно использовать исторически сложившиеся модели местного самоуправления в различных регионах страны, активнее привлекать к решению повседневных социально-экономических задач муниципальных округов и поселений общественно-политические организации и политические партии.

Апробация результатов исследования. Концепция диссертации и её содержание были обсуждены на заседании кафедры политологии и политического управления РАНХиС при Президенте РФ, где получила положительную оценку и рекомендована к защите. Основные положения и выводы диссертационного исследования содержатся в опубликованных автором статьях. Теоретические выводы и практические рекомендации диссертации изложены в выступлениях на международных и российских научно – практических конференциях: Женские инициативы в развитии региона: межрегиональная конференция, 15 апреля 2004 года, Ярославль; Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі: матеріали міжнар. Наук.практ. конф, м. Харків, 21 трав. 2009 р; Политическая модернизация в России: региональный и муниципальный аспект: сб.матер. научно-практич.конф. Ярославль, 23-24 апр.2010.

Структура исследования	
ВВЕДЕНИЕ	
Глава 1.	Теоретико-методологические подходы к изучению взаимодействия региональных и муниципальных органов власти
1.1. Развитие теоретических представлений о местном самоуправлении в политической науке	
1.2. Модели механизма взаимодействия государственных и муниципальных органов власти: структурно-функциональный аспект	
1.3. Современные подходы к формированию политико-правового механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти в России	
Глава 2.	Практика становления и развития политико-правового механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти в России
2.1. Особенности становления местного самоуправления в современной России: региональный опыт	
2.2. Механизм взаимодействия региональных и муниципальных органов власти как фактор публичной политики	
2.3. Анализ практик участия граждан в управлении общественно-политическими процессами	
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	
ПРИЛОЖЕНИЯ	

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность проблемы, рассмотрена степень ее разработанности, сформулированы цели и задачи работы, установлены ее хронологические рамки, проанализирована эмпирическая база исследования, определена ее практическая новизна.

В первой главе *«Теоретико-методологические подходы к изучению взаимодействия региональных и муниципальных органов власти»* автором изучены теоретические представления о муниципальном управлении, о механизме взаимодействия органов государственной и муниципальной властей и современных моделях муниципального управления.

В первом параграфе *«Развитие теоретических представлений о местном самоуправлении в политической науке»* анализируются современные представления о местном самоуправлении как децентрализованной форме управления. Представления определились формированием двух составляющих частей: теоретических концепций местного самоуправления и законодательства, регулирующего муниципальную деятельность. В организационно-правовом плане местное

самоуправление является в какой-то степени посредником между государственной властью и обществом, соединяя их. Это ещё раз подтверждает то, что местное самоуправление включает в себе одновременно и государственные и общественные начала. Местное самоуправление, являясь властью специфической, производной от государственной, имеет два вида полномочий: собственные и переданные государством. В то же время содержание управленческой деятельности органов местного самоуправления имеет двойственную природу. Она включает в себя как вопросы общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами разных форм собственности, действующими на территории муниципального образования, так и регулирование хозяйственных отношений для муниципальных предприятий, учреждений и организаций.

К основным целям муниципальной деятельности относится улучшение условий жизни граждан, создание благоприятной среды жизнедеятельности населения муниципального образования. Важную роль в достижении этой цели играет деятельность органов местного самоуправления по удовлетворению основных жизненных потребностей граждан, что предполагает развитие местной инфраструктуры, организацию обслуживания населения.

В этом параграфе исследуются теоретические концепции, которые существовали ранее и которые легли в основу действующего законодательства. Все теории сводятся к тому, что местное самоуправление имеет большое значение для поиска новых моделей управления обществом, формирования новой государственности, где пирамида формирования и удовлетворения потребностей принципиально перевернута: не государство определяет то, что нужно местному сообществу и в каком объеме, а само население посылает импульсы-требования к местной власти, а она, в свою очередь, - государству. Это подтверждает и то, что современный процесс развития местного самоуправления в европейских странах связан с возрастающей демократизацией власти и формированием моделей и технологий местного самоуправления.

Во втором параграфе «*Модели механизма взаимодействия государственных и муниципальных органов власти: структурно-функциональный аспект*» рассматриваются возможные модели взаимодействия между региональными и муниципальными органами власти.

На основе исследования российских и зарубежных концепций местного самоуправления, можно выделить разные модели взаимодействия государства и местного самоуправления: *Административную модель*. Под административной моделью понимается такая модель взаимодействия, при которой органы местного самоуправления прямо подчинены органам государственной власти. *Децентрализованную модель*. Под децентрализованной моделью

понимается такая модель, при которой органы местного самоуправления полностью отдалены от органов государственной власти. *Дуалистическую модель.* Дуалистической является модель, при осуществлении которой, местная власть контролируется государством в той степени, в какой она участвует в решении государственных задач. Вне этой сферы и в рамках компетенции, местная власть является самостоятельной.

Можно выделить следующие варианты структуры местной публичной власти, действующие в настоящее время в разных регионах Российской Федерации: одноуровневая территориальная организация государственной власти субъекта Федерации и одноуровневая структура муниципальных органов власти (на уровне крупных городов и районов); двухуровневая территориальная организация государственной власти субъекта Федерации и одноуровневая структура муниципальных органов власти, обладающих полным спектром прав; двухуровневая территориальная организация государственной власти субъекта Федерации и одноуровневая структура органов местного самоуправления, сопряженная с изъятием ряда прав, гарантированных федеральным законодательством; одноуровневая территориальная организация государственной власти субъекта Федерации и двухуровневая структура органов местного самоуправления, предполагающая в нарушение федерального законодательства подчинение одних органов местного самоуправления другим.

Актуальной представляется более четкая регламентация вариантов организации местного самоуправления, обусловленная необходимостью закрепления различного объема полномочий за муниципальными образованияами, в значительной степени отличающимися друг от друга по количеству жителей и инфраструктуре при обязательном сохранении равенства прав граждан на осуществление местного самоуправления в независимости от места жительства.

Третий параграф «Современные подходы к формированию политико-правового механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти в России» раскрывает основные направления деятельности по формированию механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти и управления.

Политико-правовой механизм взаимодействия между региональными и муниципальными органами власти представляет собой совокупность форм и способов согласования интересов, организации взаимодействия при осуществлении управленческой деятельности, с активным привлечением к этой деятельности общественных организаций и граждан на основе действующих федеральных и региональных законов, других правовых норм.

Законодательство РФ фактически не регламентирует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления напрямую, устанавливая в этой сфере только общие принципы. Поэто-

му взаимодействие органов местного самоуправления и государственной власти на федеральном уровне нуждается в конкретизации. Необходимо законодательное закрепление форм и способов их взаимодействия. На практике можно выделить такие формы и способы взаимодействия федеральных органов государственной и муниципальной власти как нормативно-правовое регулирование деятельности органов муниципального управления; передача в ведение органов местного самоуправления отдельных функций федеральных и региональных органов власти; осуществление контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления со стороны федеральных и региональных органов власти; привлечение органов местного самоуправления к реализации федеральных и региональных целевых программ; оказание государственной поддержки деятельности местного самоуправления; установление правовой ответственности органов муниципального управления; организация взаимодействия региональных и муниципальных органов власти; осуществление органами государственной власти отдельных полномочий местного самоуправления; финансово-бюджетные отношения между органами государственной власти и местного самоуправления; установление государственных гарантий для деятельности местного самоуправления.

В современном мире более 190 независимых государств, в каждом из которых существует своя система местного управления. В федеративных государствах в каждом субъекте федерации, как правило, действуют свои системы организации местного управления, а в ряде случаев существуют значительные различия и внутри отдельных государств или субъектов федерации. Таким образом, в настоящее время в современных государствах идет процесс перестройки взаимоотношений между центром, регионами и местными органами власти. Многие правительства проводят политику децентрализации государственного управления, предоставляя местным органам автономно в решении широкого круга вопросов.

Вторая глава «Практика становления и развития политико-правового механизма региональных и муниципальных органов власти в России» посвящена изучению процесса становления механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти в современной России. Наибольшее внимание акцентировано на примере Ярославской области.

В первом параграфе «Особенности становления местного самоуправления в современной России: региональный опыт» речь идет об основных направлениях деятельности федеральных и региональных органов власти по совершенствованию местного самоуправления.

В настоящее время реформа местного самоуправления переживает достаточно сложный период. С одной стороны, наблюдается интенсивное комплексное формирование нормативно-правового поля для деятельности органов муниципального управления, а с другой стороны, можно отметить

попытки включения уровня местной власти в общую интегрированную «вертикаль» государственной власти. Представляется необходимым усилия по развитию местного самоуправления в России сконцентрировать на нескольких основных направлениях. Первое направление – адаптация муниципальной системы к российским реалиям – экономическим, политическим, ментальным. Речь идет о закреплении правых форм сотрудничества муниципальных образований в рамках городских агломераций; об усилении вариативности организации местного самоуправления; об институционализации и правовой регламентации процедур государственного контроля в сфере местного самоуправления. Второе направление – усиление автономии муниципалитетов – повышение их самостоятельности в масштабах, безопасных для слаженного функционирования системы государственных органов и обеспечивающих эффективность системы публичного управления. Муниципалитеты должны превратиться в определенный противовес, сдерживающий напор региональных властей и гарантирующий качество управленческих решений на местном уровне и оперативность их исполнения). Третье направление – стимулирование развития территорий. Для решения данных задач необходимы: повышение гибкости правового регулирования, позволяющего отказываться от отживших правовых форм и, напротив, внедрять передовые муниципальные практики; закрепление за местными бюджетами дополнительных доходных источников, стимулирующих муниципалитеты работать над своей налогооблагаемой базой; создание механизмов поощрения (и продвижения) представителей «муниципального класса», достигших высоких результатов в своей профессиональной деятельности. Четвертое направление – повышение гибкости преобразования муниципальных образований. Пятое - необходимо провести коррекцию правового статуса муниципальных районов. Как показывает практика, сегодня именно районы обладают на местах ключевыми властными рычагами. Однако их главной функцией все более становится исполнение многочисленных переданных им государственных полномочий, в то время как применительно к вопросам местного значения (кроме систем образования, здравоохранения) они остаются скорее инстанцией, только координирующей живую работу поселений. Шестое направление. Стимулирование развития городских округов. Городское направление в дальнейшем совершенствовании российского местного самоуправления должно получить приоритетное значение и восполнить те пробелы, которые проявились в ходе муниципальной реформы 2003-2008 гг. Очень важно стимулирование социально-экономического развития городов в интересах укрепления их инфраструктуры, человеческого капитала, апробирования передовых практик. Решение данной задачи выходит за рамки вопросов местного самоуправления и, тем более, его территориальной организации.

Во втором параграфе «Механизм взаимодействия региональных и муниципальных органов власти как фактор публичной политики» исследуются формы участия граждан и их объединений (как общественно-политических, так и неправительственных и некоммерческих) в публичной политике, направленной на оптимизацию отношений между региональными и муниципальными органами власти.

Одним из важнейших показателей демократии является уровень развития гражданского общества, совершенствование деятельности общественных организаций и повышения общественно-политической активности граждан. В 2008 году начала работу Общественная палата Ярославской области, а в 2009 году – городская. Общественная палата как консультативный совещательный орган является одним из наиболее характерных институтов, осуществляющих взаимодействие гражданского общества и государства. В России Общественные палаты существуют на различных уровнях – федеральном, региональном, муниципальном. Представляется, что Общественные палаты на региональном и муниципальном уровне способны стать важным элементом политико-правового механизма взаимодействия между региональными и муниципальными органами власти.

Одной из ключевых проблем, которые сдерживают развитие местного самоуправления, является недостаточная включенность самих жителей в его осуществление. Однако, как показывают результаты полевых исследований, степень самоорганизации людей на местах, их личного участия в жизнеобеспечении территорий по стране географически неоднородна. Здесь же приводятся результаты исследования, проведенного при участии диссертанта в составе группы экспертов в рамках проекта «Индексы оценки состояния гражданского общества в регионах России» (август-сентябрь 2009 и февраль 2011 годов).

Потенциал для развития гражданского общества возрастает, так как общество в лице своих наиболее активных представителей способно разделить ответственность с органами управления за совершенствование межнациональных отношений, утверждение атмосферы гражданской солидарности и межнационального согласия. Поэтому основной задачей на современном этапе становится обеспечение участия населения в решении политических, социально-экономических и духовно-нравственных задач, утверждение новых подходов к сотрудничеству общественного и государственного секторов.

В третьем параграфе «Анализ практик участия граждан в управлении общественно-политическими процессами» рассматриваются условия и формы привлечения граждан для участия в местном самоуправлении.

Неэффективное использование всего потенциала общественно-политических объединений в России, а именно в регионах, связано с тем, что становление элементов и отношений гражданского общества в России происходило в иных, чем на Западе, культурно-исторических и общественно-

политических условиях. Социальные структуры гражданского общества формировались медленнее, а положение личности было гораздо более уязвимо в правовом отношении, существовали препятствия для развития социальной мобильности.

Региональная общественная организация «Центр социального партнерства» в 2011 году провел опрос о состоянии гражданского общества в Ярославской области и эффективности общественных инициатив. Одной из задач исследования стало определение степени развитости гражданского общества. Были опрошены 70 экспертов, представителей органов региональной и муниципальных властей, общественных организаций, преподавателей высших учебных заведений.

Результаты опроса показали, что процесс формирования гражданского общества активен, но окончательное его формирование еще не состоялось. Такого мнения придерживаются 61% экспертов. 23% высказали свои опасения: гражданское общество «начинало формироваться, но сейчас оно уничтожается». 7 % экспертов убеждены, что в ближайшее время «гражданское общество в России вряд ли возникнет». Столько же - 7% экспертов полагают, что гражданское общество в России уже сформировано. Затруднились дать ответ на данный вопрос 2% опрошенных экспертов.

Таким образом, экспертный опрос выявил, что гражданское общество в Ярославской области еще находится в стадии становления. Больше половины экспертов (55 %) полагают, что население скорее не доверяет, чем доверяет некоммерческим организациям (НКО). По мнению 7% экспертов, население абсолютно не доверяет НКО. А 30% подтвердило, что население скорее доверяет НКО, чем не доверяет. К сожалению, среди экспертов не нашлось ни одного, кто бы считал, что население полностью доверяет НКО.¹

В настоящее время в регионах принято законодательство, устанавливающее пропорциональную систему выборов. Более широкое распространение пропорциональной (и смешанной) избирательных систем будет способствовать усилению ответственности этих органов перед гражданами, профессионализации депутатского корпуса; это приведет к становлению политического плюрализма и многопартийности на данном уровне публичной власти.

Особое значение изучение участия граждан в процессе принятия решений приобретает в условиях реализации административной реформы и реформы системы местного самоуправления. Анализ и обобщение сложившейся практики и опыта участия граждан в процессе принятия решений может содействовать успешному завершению обозначенных трансформаций, что приведет к повышению демократизации и эффективности системы управления страной.

¹ Исследование гражданского общества в Ярославской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.csp-yar.ru 12.08.2013.

В заключении диссертации подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются основные теоретические и практические выводы, относительно поставленных цели и задач исследования, намечаются перспективы дальнейшей работы над рассматриваемой темой.

Автор показал и проанализировал имеющийся опыт деятельности региональных и муниципальных органов власти по формированию политико-правового механизма взаимодействия. Среди положительных сторон следует отметить формирование политико-правовой основы такого взаимодействия: внесение поправок в федеральное и региональное законодательство и обретение опыта эффективного взаимодействия. К негативным сторонам можно отнести излишнюю регламентацию форм и сфер деятельности органов местного самоуправления, диспропорцию финансово-экономических отношений субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

Представляется целесообразным осуществить дальнейшее научное исследование актуальных проблем организации взаимодействия органов региональных и муниципальных властей по развитию местного самоуправления.

В заключении также отражены рекомендации законодательной и исполнительной власти Российской Федерации создать постоянно действующий консультативный совет с участием ученых, политических деятелей, представителей органов государственной и муниципальной власти для изучения, обобщения и анализа предложений, содержащихся в научных исследованиях проблем местного самоуправления, решениях советов муниципальных образований и отдельных граждан и внесения поправок в федеральное и региональное законодательство.

Целесообразно дальнейшее участие региональных органов представительной и исполнительной власти в совершенствовании политико-правовой основы развития местного самоуправления. Привлекать к обсуждению законопроектов и принимаемых решений в этой сфере общественные палаты соответствующих образований, некоммерческие организации и политически активных граждан.

В приложении приводятся результаты социологического исследования, проведенного при участии автора в составе группы экспертов в рамках проекта Северо-Кавказской академии государственной службы по вопросам совершенствования взаимодействия граждан с местной властью (июнь 2010 года), а также результаты экспертного опроса представителей региональной и муниципальных властей Ярославской области (июль-август 2013 года).

Основные положения диссертации отражены автором в 12 публикациях общим объемом 6,1 п.л.:

1. *Дан-Чин-Ю Е.Ю.* Участие общественных организаций в развитии гражданского общества (на примере Ярославской области)

//Ярославский педагогический вестник. – 2010. – № 4. – Том I (Гуманитарные науки). - С. 159-163. (0,4 п.л.)

2. Дан-Чин-Ю Е.Ю. Использование индекса оценки состояния публичной политики для совершенствования взаимодействия власти и гражданского общества (на примере Ярославской области) // Вестник Поволжской академии государственной службы. - 2010. - №3(24). - С 55-60. (0,4 п.л.)

3. Дан-Чин-Ю Е.Ю. Участие граждан в управлении на региональном и местном уровне: формы и модели взаимодействия // Конфликтология. - 2010. - №1. - С. 74-83. (0,8 п.л.)

4. Дан-Чин-Ю Е.Ю. Участие населения в местном самоуправлении: формы и модели взаимодействия // Социология власти. - 2011. - №1. - С. 122-129. (0,5 п.л.)

5. Конфликтное взаимодействие кандидатов на выборах мэра города Ярославля в 2012 году // Конфликтология. – 2013. - №3. - С. 105-117. (0,4 п.л.)

6. Дан-Чин-Ю Е.Ю. Тенденции развития гражданского общества в современной России // Конфликтология. - 2006. - №4. - С. 151-159. (0,5 п.л.)

7. Дан-Чин-Ю Е.Ю. Политический процесс в современной России: конфликтологический подход / Актуальные проблемы политики и политологии в России. - М.: Изд-во РАГС. - 2008. - С.108-115. (0,5 п.л.)

8. Дан-Чин-Ю Е.Ю. Повышение политической активности граждан и ее роль в предотвращении социально-политических конфликтов // Конфликтология. - 2008. - №3. - С.209-225. (1,0 л.)

9. Дан-Чин-Ю Е.Ю. Этапы реализации реформы местного самоуправления / Актуальные проблемы политики и политологии в России. - М.: Изд-во РАГС. - 2009. - С. 40-47. (0,5 п.л.)

10. Дан-Чин-Ю Е.Ю. Политическая активность граждан как условие развития местного самоуправления // Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі: матеріали міжнар. Наук.Опракт. конф, м. Харків, 21 трав. 2009 р./ Редкол.: Ю.П.Битяк, І. В. Яковюк, Г.В.Чапала.- Х.:Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2009. - С. 165-167. (0,3 п.л.)

11. Дан-Чин-Ю Е.Ю. Эффективность реформирования местного самоуправления (на примере Верхневолжского региона) / Эффективность государственного управления в современных российских условиях. Материалы международной научно-практической конференции, Москва, 17 марта 2009 года. - М.: Изд-во РАГС, 2009. - С.403-409. (0,4 п.л.)

12. Дан-Чин-Ю Е.Ю. Политико-правовой механизм взаимодействия региональных и муниципальных органов власти / Взаимодействие власти и общественно-политических сил города как основа развития местного самоуправления: Сборник материалов научно-практической конференции 30 сен-

тября 2011 года. - Ярославль: Городской методический центр по вопросам развития городского самоуправления, 2011. - С. 87-93. (0,4 п.л.)

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Евгений' (Evgeniy) with a stylized flourish at the end.

Автореферат

Диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Дан-Чин-Ю Елена Юрьевна

Тема диссертационного исследования:

«Формирование политико-правового механизма взаимодействия
региональных и муниципальных органов власти в современной России»

Научный руководитель
доктор политических наук, профессор
ТИМОФЕЕВА Лидия Николаевна

Изготовление оригинал-макета
Дан-Чин-Ю Елена Юрьевна

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»

Подписано в печать: 12.11.2013
Тираж: 80 экз. Заказ № 234
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 39
(495) 363-78-90; www.reglet.ru