

На правах рукописи

Игнатьев Андрей Владимирович

**Местное самоуправление в России
как социально-историческая форма народовластия
и институт публичной власти
(региональный аспект)**

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

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ярославль – 2006



Диссертация выполнена на кафедре социально-политических теорий
Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова

Научный руково- доктор исторических наук, профессор
дитель: Янкевич Петр Федорович

Официальные доктор политических наук, профессор
оппоненты: Тимофеева Лидия Николаевна

кандидат политических наук, доцент
Кончугов Анатолий Владимирович
Ведущая Ярославское высшее зенитное ракетное училище ПВО
организация:

Защита состоится 24.11 2006 года в 10 часов на заседании
Диссертационного совета К212.002.05 в Ярославском государственном уни-
верситете им. П.Г. Демидова по адресу: 150000, г. Ярославль, ул. Советская,
д. 10, ауд. 51-а.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ярославского госу-
дарственного университета им. П.Г. Демидова

Автореферат разослан _____ 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Титова Л.Г.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Актуальность темы исследования. Проблема местного самоуправления в современной России занимает важное место в политической теории становлении Российской государственности. Научный анализ особенностей формирования самоуправленческих структур и, прежде всего, перспективного институтов местного самоуправления современной России приобретает особое значение.

Актуальность развития местного самоуправления обусловлена, прежде всего, тем, что:

- в ходе развития местного самоуправления усиливается процесс формирования правового государства и гражданского общества в современной России. При этом местное самоуправление выполняет роль интегрирующего и стабилизирующего фактора российского общества;

- кардинальным образом совершенствуется система социально-политических отношений, посредством укрепления структурных элементов института местного самоуправления;

- происходит процесс непрерывного совершенствования социально-политических, экономических и социокультурных связей муниципальных территорий; укрепляются социально-политические позиции местного самоуправления в реализации демократических реформ;

- происходит возрастание роли личности в реализации своих социально-экономических и политических прав на фоне современного государственного и местного управления;

- происходит объективный процесс развития политической культуры граждан посредством органов общественного самоуправления и народовластия;

- формируется единая государственная политика, направленная на становление рациональной системы местного самоуправления, укрепляются элементы муниципальной власти.

- укрепляется государственная и региональная власть в процессе формирования институтов местного самоуправления России, происходит рационализация финансовой и правовой инициатив местного сообщества.

Степень изученности проблемы. Проблема исследования исторических и философских истоков, организационной специфики местного самоуправления в России всегда играла важную роль определяющую роль и занимала приоритетное место в социально-политической, нормативно-правовой и обществоведческой мысли XIX - XXI веков.

Интерес российского общества к проблемам местного самоуправления особенно возрастает во второй половине XIX века. Он был обусловлен непосредственным реформированием земского и городского самоуправления¹. В дальнейшем изучение новых организационных форм становления самоуправления в западноевропейских странах, потребовало существенного анализа функционирующих самоуправленческих институтов Западной Европы. Следует заметить, что анализ сопоставления и сравнение опыта работы органов местного самоуправления России и европейских стран дал свои положительные результаты.

Большой практический интерес вызвали в России многие труды российских обществоведов и государственников, в которых анализируется проблема местного самоуправления², среди них, в частности, научная работа российского князя Васильчикова А. И., который в 1871 публикует трехтомник «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений»³. В ряде работ раскрываются историче-

¹ Лешков В.И. Опыт теории земства. - День, № 42-44. - СПб., 1865; Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. - М.: Земство, 1874; Колодинов Н.П. Очерки из истории земства // Вестник Европы. - 1867 - № 1-2. - С. 168-276; Мордовцев Д.Д. Десятилетия русского земства. 1864-1873 гг. - СПб., 1877; Мещерский В.П. Очерки нынешней общественной жизни в России. - СПб., 1870; Лохвицкий А.В. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. - СПб., 1864; Корф Н. Земский вопрос. - СПб., 1867.

² Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.П. - СПб., 1897; Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. - М.: Земство, 1874; Градовский А.Д. Начала русского государственного права. - СПб., 1883; Чичерин Б.Н. Бюрократия и земство // Вопросы политики. - М., 1905; Чичерин Б. Н. О народном предстательстве. - М., 1899.

³ Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 3-х т. - СПб., 1871.

ские аспекты проблемы муниципального самоуправления⁴. Автор считает необходимым подчеркнуть, что 1890-1917 года ознаменовались появлением ряда монографий и научных статей, в которых ученые различных направлений пытаются комплексно рассмотреть огромный опыт самоуправленческой деятельности в России. В этих работах раскрываются особенности функционирования земских органов, специфика выполняемых ими полномочий и функций⁵. На взгляд автора, особого внимания заслуживает ряд работ российских ученых, в которых освещаются конкретные стороны жизни земств, подводятся итоги их деятельности. Прежде всего, следует отметить монографию Б. Б. Веселовского «История земства за 40 лет»⁶, которая содержит значительный фактический материал об объеме земской деятельности; труды И. П. Белоконого «Земское движение»⁷; Львова Г. Е. и Полнера Т. И. «Наше земство и 50 лет его работы»⁸ и ряда других авторов.

В 20-30-х годах XX столетия и вплоть до середины 50-х годов советского периода проблемы местного самоуправления практически не являлись предметом самостоятельного изучения. Следует отметить, что местные советы рассматривались как орган построения социалистического государства и установления диктатуры пролетариата⁹. Что же касается критического анализа народовластия, то в условиях острой идеологической борьбы того периода не могло быть и речи о критике Советов и их недостатков¹⁰.

⁴ Градовский А.Д. История местного самоуправления в России / Собр. Соч. Т. 2. - СПб., 1899.

⁵ Авинов И.И. Опыт программы систематического чтения по вопросам земского самоуправления. - М., 1903; Иванюкский В.В. Опыт исследования деятельности органов местного самоуправления в России. - Казань, 1882; Трутовский В. Современное земство. - СПб., 1914; Киселев А. Местное самоуправление в России. - М.: Русская мысль, 1914; Зятинцев Е.А. Полвека земской деятельности по народному образованию. - М., 1913; Загребцов М.Д. Земство и демократия. - М., 1917 и др.

⁶ Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. В 4-х т. - СПб., 1911.

⁷ Белоконый И.П. Земское движение. - М., 1914.

⁸ Львов Г.Е., Полнер Т.И. Наше земство и 50 лет его работы. - М., 1914.

⁹ Советская демократия: Сб. ст. / Под ред. и с пред. Ю.М. Стеклова. - М.: Изд. журн. «Советское строительство», 1929; История советского государства и права: Учебник для юрид. ин-тов. - М., 1949; Десять лет советского строительства: Сб. ст. / Под ред. Л. Рабиновича. - Л.: Огонек, 1927 и др.

¹⁰ Гольман М.Н. Русский империализм: Очерк развития монополистического капитализма в России. - Л.: Прибой, 1926; Шефер А.И. Органы самоуправления широкой России. - Куйбышев, 1939.

Важным этапом в жизни России был период 50-60 годов XX столетия. В эти годы произошла демократизация общественно-политического строя России.

Проблема местного самоуправления была востребована жизнью и выходила на первый план общественной жизни. Объектом исследования тогда выступали местные Советы народных депутатов, которые представляли собой, по существу, два начала: с одной стороны органы государственной власти, а с другой - органы общественного народного управления¹¹.

В 60-70 годах, и особенно в первой половине 80-х годов, проблема местного самоуправления становится самой актуальной проблемой. В этот период в широком плане исследуется не только профессиональный состав, но и социальная база местных Советов¹², а так же выполняемые ими политические и идеологические функции¹³. Появляется большое количество монографий, научных статей, справочной литературы, в которых подчеркивается преимущественная роль подлинно народного самоуправления в социалистическом государстве¹⁴. В этой связи специалистами изучаются вопросы самоуправленияской тематики, касающиеся форм управления¹⁵ и массовой деятельности советов¹⁶, их связи с самостоятельными организациями¹⁷. В то же время растет идеологизация политической системы и ожесточаются цензурные рамки, в значительной степени снижается научная ценность и достоверность

¹¹ Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1917-1920). - М., 1957; Волков Ю.Е. Перерастание социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление. - Свердловск, 1961; Лукьянов А.И. Советы в системе диктатуры рабочего класса. - М.: Госюридат, 1958; Юсов Н.Е. Очерки по истории местного самоуправления Русского государства первой половины XVI века. - М.: Из-во Акад. наук СССР, 1957 и др.

¹² Габричидзе Б.Н. Интернациональный характер Советов. - М.: Знание, 1974; Демочкин М.М. Власть народа: Формирование, состав и деятельность Советов в условиях развитого социализма. - М.: Мысль, 1978.

¹³ Авакьян С.А. Советы и руководство экономикой: Пособие для слушателей нар. ун-тов. - М.: Знание, 1985; Виноградов Н.И. Партийное руководство Советами в условиях развитого социализма. - М.: Мысль, 1980; Вопросы работы Советов депутатов трудящихся. (Сборник). - М.: Известия, 1968.

¹⁴ Григорян Л. А. Народовластие в СССР. - М.: Мысль, 1972; Чехарян Е.М. Советы народных депутатов - воплощение народовластия. - М.: Юрид. лит., 1978; Коваленков Е.М. Совершенствование советской государственности и демократии. - М.: Мысль, 1982; Туранов В.И., Памкович С.С. Участие трудящихся в управлении государством. - Куйбышев: Кн. Из-во, 1978.

¹⁵ Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. - М., 1971; Агеев Е.А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов. - М., 1973.

¹⁶ Алещенко Н.М. Организационно-массовая деятельность Советов. - М., 1974.

¹⁷ Конев А.К. Местные Советы и общественные самостоятельные организации. - М., 1968; Кузнецов Ю.М. Профсоюзы и Советы народных депутатов. / Ю. Кузнецов, Л. Павлова. М.: Профиздат, 1977.

публикуемых работ, происходит постепенная деформация политического режима в России. Назревает процесс реформирования общественно-политической жизни.

В 1985 году в России осуществляется постепенный переход к принципам гласности и плюрализма. Такие перемены в политике существенным образом оказывают влияние на деятельность первичного уровня народовластия - местных Советов. Именно в этот период появляются научные работы, в которых исследуются самоуправленческие проблемы. Авторы в ряде работ стали рассматривать самоуправление при социализме как форму народного представительства в рамках социально-политических преобразований в условиях перестройки¹⁸, как демократизацию деятельности Советов и повышение политической активности трудящихся¹⁹. Однако, зачастую, в этих работах проявлялась яркая тенденция идеализации советов как формы жесткого самоуправления.

Реформирование института местного самоуправления (1992-1993 гг.) было обусловлено начавшейся перестройкой политической системы России и организационного устройства российского общества. При этом авторы научных работ нередко обращались к историческим истокам функционирования местного самоуправления, к поиску наиболее приемлемых для современной России форм²⁰. Автор считает, что исследование проблемы местного самоуправления ведется в рамках становления новой государственности Рос-

¹⁸ Бутенко А.Н. Власть народа посредством самого народа. - М., 1988; Агеевич Ю., Кулик Л. Советы: восхождение к полновластью. - М., 1990; Тихомиров Ю.А. Социалистическое самоуправление народа. - М., 1987; Ильинский И.П. Социалистическое самоуправление народа - М., 1987; Самоуправление: от теории к практике. - М., 1988; Самоуправление и ускорение социально-экономического развития СССР / Под ред. С.В. Рогачева. - М., 1987; Социалистическое самоуправление народа / Под ред. В.П.Пугачева. - М., 1990; Корельский В.М. Власть. Демократия. Перестройка. - М., 1990.

¹⁹ Барабанов Г.В. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма / Г. В. Барабанов, Н.Г. Старовойтов, К.Ф. Шеремет. - М.: Юрид. лит., 1987; Безуглов А.А., Крайков В.А. Гласность работы Советов. - М.: Юрид. лит., 1988; Бодрут Н.Г. Советы и общественно-политическая активность трудящихся МССР (1940-1960 гг.) / Отв. редактор Л.Е. Репица; АН МССР, Ин-т истории им. Л.С. Гросула. - Кишинев: Штиинца, 1988; Зобилин П.В., Моисеев Б.В. Советы: время и стиль работы. - М.: Сов. Россия, 1988; Овчинников И.И. Советы России: К новым рубежам / И.И. Овчинников. - М.: Сов. Россия, 1986; Панченко П.П., Кравченко В.И. Повышение активности трудящихся в деятельности Советов. - Киев: Выща шк., 1988; Советы и дальнейшая демократизация советского общества: Сб. науч. тр. / Всесоюз. юрид. заоч. ин-т; (Отв. ред. А.А. Безуглов). - М.: ВЮЗИ, 1987.

²⁰ Белоцерковский В.В. Самоуправление - будущее человечества или новая утопия? - М., 1992; Павлов К.С. Выбор оптимальной модели местного управления для России. (Об англосаксонской модели) // Общество и экономика. - 1999. - № 5. - С. 121-126.

сии и в силу этого приобретает весьма актуальное значение, и различными учеными рассматривается с исторических²¹, теоретических²² и юридических²³ позиций.

Следует отметить, что научные труды, выпшедшие в 1993 - 2000 годах, в основном исследуют правовые и финансовые²⁴, основы местного самоуправления, но как правило в работах этого периода не рассматриваются социально-политические проблемы.

- В 2000 - 2005 г.г. вопросы местного самоуправления интенсивно обсуждались в государственных структурах власти на Федеральном и на региональном уровнях. В эти же годы (2002 — 2005 г.г.) появляется ряд научных трудов, коллективных монографий, издается «Библиотечка Российской газеты», «труды Государственной Думы по местному самоуправлению», в 2001 - 2005 годах активизировались политические партии России в формировании представительных органов местного самоуправления и повышения их роль народовластия.

Объект исследования. Объектом исследования являются российские органы местного самоуправления и их взаимодействие с органами государственной власти в условиях реформирования политической системы.

Предметом исследования являются технологии, механизм и особенности формирования региональных институтов местного самоуправления и утверждения народовластия в регионах России.

²¹ Ефремова Н.Н. Из истории становления городского самоуправления в России // Городское самоуправление и государственная власть. - М., 1995; Комарова В.В., Слепик В.А. Проблемы становления городского самоуправления // Юрист. - 1998. - №11-12. - С. 35-40.

²² Местное самоуправление: теория и практика. (Под ред. Г. Люктермант). - М., 1996; Щербакова Н.В., Егорова Е.С. Местное самоуправление в России: теория и практика. - Ярославль, 1996 и др.

²³ Фадеев В.И. Муниципальное право России. - М., 1994; Селезнев Г.Н., Гневно В.А. Закон, власть, политика. Государственный и местный уровень (Сборник): Ч 1-2 / Акад. нац. без-ти, Ин-т управления и экономики. - СПб.: Бизнес-центр, 1998; Федерализм, региональное управление и местное самоуправление: Проблемно-тематический сб. 1999, №1.2 / РАН, Ин-т научной информации по общественным наукам. - М.: ИНИОН РАН, 1999.

²⁴ Местные органы власти: социально-экономические аспекты деятельности. Сб. обзоров. (Отв. ред. В.С. Ажаев). - М., 1993; Местное самоуправление: финансовый туник: «Круглый стол» «РФ сегодня» // Российская Федерация сегодня. - 1999. - № 1. - С. 35-40; Уваров А.А. Муниципальная собственность: формирование и управление // Журнал российского права. - 1999. - № 3-4. - С. 29-37; Пансков В.Г. О некоторых проблемах финансовой самостоятельности местного самоуправления // Финансы. - 1999. - № 3. - С. 5-9; Федотов В.А. Федерализм и местное самоуправление: Проблемы экономического взаимодействия // Вопросы экономики. - 2000. - № 1. - С. 88-98.

Цель и задачи диссертационного исследования определяются актуальностью изучения проблем местного самоуправления современной России. В соответствии с данной целью ставятся следующие научные задачи:

- исследовать особенности и специфику этапов становления местного самоуправления в регионах современной России;
- обобщить исторический и социально-политический опыт развития системы местного самоуправления в периоды социально-политических реформ и смены политических систем в России;
- определить позитивные стороны организации самоуправленческих структур в странах достигших постиндустриального уровня развития;
- проанализировать роль и место института местного самоуправления в системе публичной власти, определить его ролевые функции в становлении правового государства и гражданского общества в России;
- исследовать состояние местного самоуправления в регионе верхнего Поволжья, выявить специфику системы местной власти, отношения органов местного самоуправления с центральной властью на базе Владимирской, Ивановской, Костромской, Тверской и Ярославской областей;
- выявить и, по возможности, проанализировать основные проблемы формирования органов самоуправления на современном этапе;
- попытаться сформулировать рекомендации по наиболее существенным проблемам местного самоуправления в целях его совершенствования и развития.

Теоретико-методологические основы исследования базируются на применении научных методов исследования общественно-политических и социальных проблем местного самоуправления. Автором применяются методы анализа и синтеза, дедукции, индукции, математические и статистические методы политической социологии.

Автором были применены так же:

- конкретно-исторический и диалектический подходы, позволившие рассмотреть институты местного самоуправления и взаимодействия различных социально-политических факторов;

- проблемно-хронологический и сравнительно-исторический методы обработки материалов, что позволило автору при написании исторического обзора местного самоуправления дать объективную оценку исследованных материалов, фактов и событий;

- типологический метод, взятый за основу при исследовании функционирования местного самоуправления в зарубежных странах;

- структурно-функциональный метод, методы множественных и парных сравнений, с помощью которых осуществлялся анализ организационных особенностей местного самоуправления на территории Верхне-Волжского региона России.

Эмпирическую базу исследования составляют

- статистические данные, полученные из ведомственных архивов органов государственной власти и местного самоуправления, а также из периодической печати;

- данные документальных исследований по проблемам местного самоуправления, проводимых на территории Верхне-Волжского региона и конкретно в Ярославской, Костромской и Владимирской областях;

- итоги анкетирования по вопросам отношения населения к деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, проведенного автором в период с сентября по декабрь 2002 г. и с сентября по декабрь 2005 г. в гг. Рыбинске Ярославской области, Костроме, Владимире.

При выполнении научной работы автором была детально изучена законодательная база Российской Федерации и регионов верхнего Поволжья по местному самоуправлению. Им были проанализированы Конституция России 1993 г., Указы и разделы из Посланий Президента по проблемам местного самоуправления, материалы заседаний Совета по местному самоуправлению России, федеральные законы, касающиеся правовых и финансовых основ местной власти²⁵.

²⁵ Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95 г. // Российская газета. - 1995. - 1 сентября. - С. 4-6; Федеральный Закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.97 г. // Российская газета. - 1997. - 30 сентября. - С. 4-6 и др.

В ходе исследования проанализированы нормативные акты Владимирской, Костромской, Тверской и Ярославской областей, а также документы органов местного самоуправления, полученные из периодической печати, специальных сборников и местных архивных фондов.

Новизна диссертации обусловлена тем, что на основе анализа региональных проблем Верхнего Поволжья и России

- дано обоснование процесса регионального становления институтов местного самоуправления, изучены исторические, социально-политические и правовые основы его развития;
- проведен комплексный сравнительный анализ функционирования органов местного самоуправления ряда субъектов Российской Федерации;
- раскрыты основные этапы и динамика развития местного самоуправления России, объективно рассмотрены решения правовых, финансовых, кадровых проблем муниципальными властными структурами. Дано обоснованное определение сущности местного самоуправления, раскрыта специфика социально-политической значимости местного самоуправления в России;
- проведено обобщение опыта исторического развития муниципального управления в регионе верхнего Поволжья, раскрыта роль самоуправленческих структур на современном этапе развития российского общества;
- доказана необходимость построения в регионе негосударственной системы местного самоуправления как наиболее приоритетной и совершенной модели для современной России.

Практическая значимость диссертации обусловлена тем, что диссертационное исследование, в частности, глава 2 «Становление системы местного самоуправления в современной России» могут быть использованы в качестве теоретической базы в работе органов и должностных лиц местного самоуправления, в подготовке нормативных актов муниципального значения. Диссертация содержит ряд существенных замечаний и рекомендаций по совершенствованию деятельности местных органов власти и общественного территориального самоуправления Рос-

сии. Материалы настоящего исследования могут найти практическое применение в дальнейшей научной работе по соответствующей проблематике, в преподавательской деятельности, в подготовке курса лекций по политической социологии и политологии.

Положения, выносимые на защиту:

- результаты исследования основных этапов, раскрывающих становление системы местного самоуправления в современной России и ее регионах;
- исследование опыта местного самоуправления в странах, достигших постиндустриального уровня развития, в целях совершенствования муниципального общественного самоуправления современной России;
- анализ исторической ретроспективы развития местного самоуправления России, позволяющий проследить трансформацию политической роли института местной власти в системе государственности российского общества;
- определение уровня взаимосвязи в развитии местного самоуправления, государства, общества и граждан современной России;
- анализ деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, уровня реального отношения к ним граждан соответствующих муниципальных округов в целях совершенствования их работы на основе существующего законодательства;
- определение системы негосударственного местного самоуправления в качестве наиболее перспективной и приемлемой для развития местного самоуправления в современной России;
- выявление роли политических партий, их места в системе местного самоуправления как стабилизирующего фактора в развитии российской государственности.

Апробация работы. Основные положения диссертации обсуждались на заседаниях кафедры социально-политических теорий Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова в 2005 - 2006 годах. По результатам исследования опубликована монография и ряд научных статей. Материалы диссертации использованы в преподавании курсов «Политоло-

гия» и «Политическая социология» в Ярославском государственном Университете им. П.Г.Демидова.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, семи параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень изученности, определяются предмет, объект, цель и основные задачи научного исследования; обосновывается новизна диссертации, положения, выносимые на защиту; указываются методологические основы диссертационного исследования и практическая значимость работы.

В первой главе «Местное самоуправление как категория демократического устройства общества» рассматриваются институты местного самоуправления в системе публичной власти, анализируются модели и теории местного самоуправления.

В этой же главе исследуется исторический процесс развития местного самоуправления в государственности России.

В первом параграфе *«Институты местного самоуправления в системе публичной власти: модели и теории местного самоуправления»* автор определяет понятие институтов местного самоуправления и раскрывает его содержание, рассматривает модели и теории самоуправления, анализирует различные точки зрения авторов на эти проблемные вопросы.

Определяя понятие «самоуправление», автор показывает его место в системе Российской государственности, указывает на многообразие дефиниций термина «самоуправление», рассматривает политическую значимость и ролевые функции институтов самоуправления в системе социально-правовых отношений.

В работе автор отмечает, что местное самоуправление выступает не только как политический оппонент, но и как соратник государственной власти. Более того, автор научно обосновывает вывод о том, что ме-

стное самоуправление способствует совершенствованию системы управления, освобождая органы государственной власти от части местных управленческих дел, и позволяет властным государственным структурам сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем. В структуре отмечается, что в структуре демократической государственности местное самоуправление занимает ключевое место как институт политической системы, один из уровней публичной власти и общественный институт, представленный социально-политической самоорганизацией граждан по месту жительства. Муниципальное самоуправление, по своей сути, показывает автор, является структурным звеном российской государственности, обеспечивающим практическую реализацию всех принципов и форм демократического участия. В связи с этим ключевой задачей для построения новой государственности России автор считает создание развитого негосударственного самоуправления со значительной степенью финансовой и юридической независимости. Новая государственность России неразрывно связана с наличием правового демократического государства и гражданского общества, а местное самоуправление можно представить как неотъемлемую часть и, одновременно, как условие существования гражданского общества.

Роль местного самоуправления в работе рассматривается как стабилизирующий фактор социально-политической системы России.

Во-первых, органы местного самоуправления выделяются из системы органов государственной власти определяя своей главной задачей удовлетворение основных жизненных потребностей населения. Автономизация местного уровня власти и заранее заданная социальная направленность его деятельности, позволяет максимально отстранить его от участия в политических конфликтах, происходящих на высших уровнях государственной власти, а также обеспечивать населению благоустроенное существование, сглаживать остроту экономических кризисов относительно независимо от политического курса за счет эффективного использования местных ресурсов.

Во-вторых, несмотря на внутреннюю аполитичность, местное самоуправление можно рассматривать как элемент системы сдержек и противовесов в отношениях между федеральными и региональными органами государственной власти. Очевидно, что отношения, основанные на партнерстве органов власти центра и регионов, не исключают конкуренцию различных уровней власти по поводу объема полномочий и распределения ресурсов. В этом смысле федеративные отношения надо рассматривать в динамике как процесс с изменяющейся направленностью - от централизации власти и ресурсов в пользу федеральных органов государственной власти к децентрализации в пользу органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Автор полагает, что в этом процессе допущены две крайности - сверхцентрализация власти и суверенизация регионов. Если централизация может сдерживаться субъектами федерации, обладающими значительными собственными ресурсами, то федеральная власть не всегда располагает достаточными средствами и методами для сдерживания суверенизации. В этом процессе местное самоуправление играет особую роль. Для поддержания собственной «автономности», то есть определенного объема собственных полномочий и необходимых для их осуществления ресурсов, органы местного самоуправления заинтересованы в динамическом равновесии различных уровней государственной власти. Объективный интерес органов местного самоуправления состоит в укреплении федеральной государственности, так как в этом случае более надежны гарантии невмешательства в их компетенцию со стороны органов государственной власти субъектов федерации и более велики возможности установления горизонтальных связей, что отчасти восполняет недостаточную величину собственных ресурсов, в том числе нематериальных (информационных, политических и др.), за счет межмуниципальной кооперации и создания ассоциаций. Поэтому местное самоуправление может в зависимости от ситуации выступать союзником как федеральных органов государственной власти против излишней суверенизации регионов, так и органов власти субъектов федерации против сверхцентрализации.

Однако в большей мере органы местного самоуправления являются объективными союзниками федеральных органов государственной власти в деле становления новой российской государственности, тем более, что консервативные настроения больше присущи региональным властям, никоим образом не желающим делиться частью политических и экономических полномочий с местным самоуправлением. Поэтому федеральная власть, дабы защитить местное самоуправление от политического авантюризма региональных властей, должна стимулировать сближение интересов с местным самоуправлением, используя имеющиеся возможности, обеспечивая гарантии местного самоуправления, создавая правовую основу его деятельности, принимая и реализуя федеральные программы государственной поддержки местного самоуправления, содействуя созданию союзов и ассоциаций муниципальных образований.

Исследуя становление местного самоуправления в России, нельзя не учитывать богатый опыт, накопленный зарубежными странами в области формирования и функционирования органов местной власти. Опыт стран, достигших постиндустриального уровня развития, может быть частично использован в развитии российского муниципального самоуправления. В связи с этим автором рассмотрены основные модели местного самоуправления, созданные мировой практикой. В работе им проанализированы формы организации местной власти и характер взаимоотношений с государственными органами и гражданами конкретных территорий. Обращено внимание на пять моделей и среди них:

- **англосаксонская модель**, с достаточной степенью децентрализации и предельной самостоятельностью, успешно функционирующая в Англии, США, Канаде;

- **континентальная модель**, распространенная в странах Континентальной Европы, франкоязычной Африке, Латинской Америке и Ближнем Востоке. Эта модель характеризуется наличием и параллельным сосуществованием двух видов органов власти на местах - назначаемых из центра пред-

ставителей государственной власти и органов местного самоуправления, избираемых населением;

- **иберийская модель**, существующая в Испании, Португалии, Бразилии и части стран Латинской Америки. Специфика заключена в отсутствии специально назначаемых государственных чиновников, осуществляющих общий контроль над деятельностью местного сообщества при наличии только выборных органов местной власти и выборных государственных должностных лиц, которые реализуют посреднические функции между местной и государственной властью,

- **советская модель**, где имела место формальность выборов, сильная исполнительная вертикаль. Была распространена в Советском Союзе, странах социалистического лагеря, до сих пор существует в Китае, Северной Корее, во Вьетнаме.

Анализируя местное самоуправление в системе государственности России, зарубежных демократических стран, необходимо учитывать обширную теоретическую базу изучения местного самоуправления. Поскольку диссертационное исследование имеет целью проанализировать институт местного самоуправления России, автор обращается к самоуправленческим теориям, созданным и разработанным российскими обществоведами и государственоведами XIX века.

Это, прежде всего, общественная теория местного самоуправления, впоследствии взятая в качестве основы для земской реформы 1864 года, представителями которой были Н. М. Коркунов; В. Н. Лешков; А. И. Васильчиков; государственная теория, представленная в трудах А. Д. Градовского и В. П. Безобразова; а также мало распространенная в России юридическая и политическая теории.

Наука о местном самоуправлении получила свое дальнейшее развитие, новое научное обоснование в деятельности органов государственной власти России в 2003-2005 гг. Современная Россия приступила к новому этапу реформирования системы самоуправления, который рассчитан на

ближайшие годы. При этом новая система самоуправления будет формироваться в России поэтапно, по мере создания социальных, политических, социокультурных и этнополитических условий ее повсеместного распространения.

Во втором параграфе *«История развития местного самоуправления в государственности России»* автор показывает, что роль местного самоуправления в системе властных отношений во все эпохи российского государства была неоднозначной и многоликой. Именно поэтому, по мнению автора, значительный интерес для науки представляет историческая ретроспектива развития института местного самоуправления Руси, советской и постсоветской России. Анализ содержания исторических теорий позволяет автору проследить трансформацию политической роли и места самоуправления в становлении и развитии государственности современной России. У исследователя возникает возможность сделать ряд конкретных выводов. Очевидно, что о неоднозначность роли местного самоуправления в системе властных отношений свидетельствует путь становления и радикального изменения системы местной власти в истории России. В связи с этим автором рассматриваются основные этапы развития российского самоуправления: организация местного и городского управления в Новгороде и Пскове; органы местной власти в период земских реформ Ивана Грозного; система самоуправляющихся территорий в эпоху преобразований Петра I, Екатерины Великой, Александра I. Тщательно анализируются функциональные и организационные особенности местного и городского самоуправления, созданного в процессе земских реформ 1864-90 годов. Земства рассматриваются автором как один из важнейших факторов развития страны, сохранения ее как единого целого, под влиянием которых менялась природа власти в государственности России, ломалась строгая корпоративность российского общества и постепенно складывалось гражданское общество. В новых условиях это позволило по-новому поставить вопрос о формировании современной системы местного самоуправления.

Во второй главе «Становление системы местного самоуправления в государственности современной России» в первом параграфе *«Этапы конституционного формирования института власти»* рассматривается институт местной власти в контексте современных демократических преобразований и во всей специфике и многообразии организационных форм.

Земская и губная система Ивана Грозного создала ряд структур и практически просуществовала на Руси с небольшими изменениями вплоть до следующей земской реформы. В параграфе рассматриваются все реформы, происходившие в России в XVII–XIX вв. и их особенности, а также анализируется концепция власти, утвердившаяся в России в конце XIX – начале XX веков. Рассматриваются правовые и научные категории власти в России в 2003–2005 гг.

В становлении и развитии местного самоуправления в современной России автор выделяет несколько этапов.

Первый этап (1990–91 гг.) связан с появлением первого союзного закона о местном самоуправлении²⁶, по которому в местных Советах воплощались два начала: органов государственной власти и местного (народного) самоуправления. В этот период происходило включение в систему местной власти органов территориального общественного самоуправления. Кардинально менялась структура исполнительной власти местного самоуправления: на смену исполкомам местных Советов приходила местная администрация, подотчетная в своей деятельности местным Советам и вышестоящим исполнительно-распорядительным органам. Но принципиальное новшество состояло в том, что местная администрация уже не являлась органом соответствующего местного Совета, в отличие от прежних исполкомов, которые хотя и были фактически независимы от Советов, но юридически считались их исполнительными и распорядительными органами.

²⁶ Закон Союза Советских Социалистических Республик «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09.04.1990г. - М, -1990.- 23 с.

Второй этап (1992-93 гг.) ознаменовался, с одной стороны, официальным исключением органов местного самоуправления из числа органов государственной власти, а с другой - противостоянием исполнительной и законодательной вертикали, когда деятельность местной власти регламентировалась, при отсутствии новой Конституции и специализированных законов, исключительно нормативными актами Президента, что ни в коей мере не способствовало развитию института местного самоуправления.

Третий этап - конституционный (1993 г.) явился в политической сфере переходом от унитарного государства к федеративному и становлением института местного негосударственного самоуправления, в экономической сфере - отказом от административных методов управления экономическими процессами и переходом к сочетанию государственных и рыночных механизмов управления экономикой, многообразию форм собственности.

Четвертый этап (1995-1997 гг.) связан с подготовкой первоначальной правовой базы местного самоуправления, с выходом в свет первого федерального закона о местном самоуправлении²⁷, закрепляющим принципы финансовой и юридической независимости местного самоуправления. Практика реализации четвертого этапа показала неспособность и, во многом, нежелание органов государственной власти субъектов федерации принимать новый политический институт местного самоуправления во всей полноте его властных функций.

Пятый этап (1998-2000 гг.) - этап дальнейшего становления системы негосударственного местного самоуправления: развитие финансовых, экономических основ, совершенствование системы муниципальной службы и межмуниципального экономического сотрудничества; повышение политической и гражданской культуры населения, активность в выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в 1998-2000 гг.

²⁷ Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года // Российская газета. - 1995. - 1 сентября. - С. 4-6.

Автором в связи с этим проанализирована широкая правовая база по местному самоуправлению за 1991-2005 гг., наработанная отечественным законодательством: Конституция 1993 года, а также федеральные законы о местном самоуправлении, принятые в 2000-2005 гг., - о финансовых основах, о муниципальной службе, о муниципальных выборах, местном референдуме и территориальном общественном самоуправлении

Очевидно, что процесс формирования института местного самоуправления должен осуществляться не только на федеральном уровне: основную часть нормотворческой деятельности должны определять органы власти субъектов Федерации, которые, в свою очередь, призваны обеспечить реальные условия и правовые гарантии самостоятельной деятельности местных органов власти.

Второй параграф *«Местное самоуправление и его специфика формирования в регионе Верхнего Поволжья»* посвящен исследованию процесса формирования и функционирования самоуправленческих структур на территории ряда областей, отнесенных по социально-политическому, экономическому и географическому уровню развития к Верхне-Волжскому региону. Для исследования взяты области этого региона - Владимирская, Тверская, Костромская и Ярославская. Более детально, с учетом всей специфики муниципальных округов, рассмотрена Ярославская область, имеющая правовые и практические наработки в области местного самоуправления.

На примере отдельных муниципальных округов Ярославской области, имеющих как традиционные, так и индивидуальные элементы самоуправления, автор проследил процесс организации и практической деятельности местной власти в Ярославской области, а именно: способ распределения властных отношений и функциональных обязанностей; особенность и специфику управления округом; систему непосредственного демократического участия граждан. Это, прежде всего, муниципальные образования, представляющие собой городское самоуправление: города Ярославль, Даниловский, Ростовский, Рыбинский, Угличский муниципальные округа, действующие в рамках административных границ города и района.

На взгляд автора, целесообразно выделить ряд организационно-правовых форм местного самоуправления, практически проявивших себя в Ярославском регионе и существующих на территории данного региона. Это форма «сильный мэр - совет», характерная для таких муниципальных образований, как город Ярославль и Переславль-Залесский. В этих муниципальных округах глава местного самоуправления обладает всей полнотой исполнительно-распорядительной и законодательной власти. Однако концентрация властных полномочий в этих округах имеет двоякую сущность: с одной стороны, она способствует стабильности, порядку и предотвращает конфликты между законодательной и исполнительной властью округа; а с другой стороны, она опасна, так как может способствовать установлению авторитарного управления, исключающего все принципы демократизма.

Вторую организационную форму можно представить формулой: «сильный совет – управляющий». Эта форма получила свое практическое применение в Рыбинском муниципальном округе. Рыбинский совет депутатов стал ведущей организацией в иерархии местной власти округа и осуществляет функции контроля над деятельностью не только исполнительных, но и других органов местного самоуправления.

Третьей организационной формой является, так называемая, паритетная форма «совет - мэр». При этой форме исполнительная и законодательная власть представлены равными сторонами. Эта форма власти, как показала практика, является наиболее приемлемой и представляет собой систему сдержек и обоюдного контроля. Эта структура власти длительное время успешно функционировала в городе Переславле-Залесском, а также в Угличском, Даниловском и Ростовском муниципальных округах. Эта форма была подтверждена итогами муниципальных выборов 2000, 2003-2005-2006 годов. Главы местного самоуправления этих муниципальных территорий неоднократно одерживали победу в первом туре выборов, получая доверие своих избирателей.

Анализ функционирования органов местного самоуправления на территории Ярославской области позволяет сделать некоторые выводы, которые

свидетельствуют о том, что за последние годы происходит возрастание социально-политической и общественной роли местной власти в регионе.

Исследуя организационные основы местного самоуправления в условиях действующего законодательства регионов и муниципальных образований, автор поставил цель определить специфику и качественный уровень деятельности местной власти. С этой целью проанализировано содержание российского законодательства и общегосударственной практики в области местного самоуправления. В работе обращено внимание на институты местной власти за длительный период их становления. Подчеркивается, что ряд проблем развития местного самоуправления носит не только общегосударственный, но и локальный характер. Такие проблемы имеют место практически во всем Верхне-Волжском регионе - в Ярославской, Тверской, Ивановской, Костромской, Владимирской и ряде других областей России.

Автор выявляет и анализирует основные проблемы, которые влияют на процесс становления и развития местного самоуправления. Решение их является стратегически важным для построения российской государственности. К таким проблемам относятся: проблемы финансово-экономической самостоятельности, связанные с недостаточно прочной финансовой базой органов местного самоуправления; правовые проблемы, связанные с формированием регионального и муниципального законодательства в области местного самоуправления и его соответствия Конституции и законам России. Возникает вопрос о решении юридических проблем всего российского законодательства по наиболее важным вопросам местного самоуправления: юридических, кадровых, проблем устранения несовершенства системы муниципальной службы; информационных, а также проблем открытости и доступности власти на местах.

В третьем параграфе *«Принципы и формы волеизъявления граждан. Реализация избирательного права и роль политических партий на местных выборах»* раскрывается возрастающая роль основных политических партий России в формировании местного самоуправления, в становлении на-

родовластия. В работе раскрывается роль политических партий в регионе верхнего Поволжья в борьбе за соблюдение федеральных и местных законов, за завоевание власти через систему органов местного самоуправления.

Автор анализирует принципы и формы волеизъявления граждан в регионах. В работе подробно рассматривается реализация избирательного права гражданами Верхне-Волжского региона и раскрывается роль политических партий в мобилизации населения региона на активное участие в выборах местных органов власти.

В работе анализируются законодательства, принятые в областях Верхне-Волжского региона по формированию местных органов власти.

Показана расстановка политических сил, место и роль политических партий в борьбе за власть в ходе предвыборной кампании и выборов, а также поведение политических партий после выборов.

Показано, что политические партии после выборов формируют свои программные требования по актуальным вопросам экономического, социокультурного развития, охраны окружающей среды и другим проблемам, требующим срочного решения.

Партии проявляют большой интерес к общественным инициативам граждан – организуют митинги, демонстрации, пикетирования и собрания.

Местные отделения политических партий и общественных движений активно обсуждают и проводят в жизнь идею о выборах в местные органы по партийным спискам.

В работе показано, как партийные организации активизируют свою деятельность по формированию местных органов власти в Верхне-Волжском регионе.

В четвертом параграфе *«Проблемы развития местного самоуправления на современном этапе»* анализируются проблемы местного самоуправления, которые решаются в современной России.

В этом параграфе диссертации автор показывает, что проблемы местного самоуправления носят комплексный характер. Это общественно-

политические, исторические и социально-культурные проблемы развития общества которые нельзя успешно разрешить без эффективного развития местного самоуправления. При этом необходимо решать финансово-экономические, правовые проблемы, проблемы здравоохранения, образования, общественного порядка, информационного и кадрового обеспечения местного самоуправления.

На примере Ярославской и других областей Верхнего Поволжья автор подробно исследует решение проблемы развития и совершенствования местного самоуправления регионе на современном этапе. Подробно рассматривается реформирование территориальной организации местного самоуправления в регионе на современном этапе, исследуются проблемы формирования муниципальной собственности, финансов и бюджета, кадровые, структурные и юридические вопросы.

В диссертации исследуется процесс регулирования взаимодействия федеральных и местных органов власти. Анализируется также практика, регулирующая деятельность различных ассоциаций местных политических активных единиц, таких, как группы социального и политического давления. При этом автор доказывает, что зрелость этих ассоциаций будет способствовать местным органам власти успешно решать задачи местного самоуправления. В диссертации отмечает, что неразвитость и нерешенность финансовых проблем тормозит развитие местного самоуправления.

В работе анализируются правовые проблемы и их место и роль в решении задач совершенствования местного самоуправления в регионе в современных условиях.

Подчеркиваются попытки в ряде регионов свести местное самоуправление к государственному управлению. Отмечается замедление процесса формирования местного законодательства в ряде регионов России. Показана положительная роль областей Верхнего Поволжья в формировании законодательства на региональном уровне в Ярославской, Костромской и Тверской областях. Подвергаются критике отстающие регионы.

В работе отмечается, что перестройка местного самоуправления осуществляется на основе Конституции РФ, а также законодательных актов, принятых Правительством на современном этапе. Большой интерес представляют приложения, в которых отражен уровень перестройки органов самоуправления за последние 2-3 года (2003-2006 гг.).

В заключении диссертационного исследования автор делает общие выводы о преимуществах и необходимости формирования негосударственной системы местного самоуправления для становления и развития российской государственности, и, главное, гражданского общества. В заключении сформулированы необходимые предложения и рекомендации по данной работе.

Основное содержание отражено в публикациях автора по данной теме:

1. Игнатьев А.В., Янкевич П.Ф. Местное самоуправление в России как социально-историческая форма народовластия и институт публичной власти (региональный аспект) / А.В.Игнатьев, – Ярославль: изд-во ЯГПУ им. К.Д. Ушинского, 2006. – 208 с.
2. Игнатьев А.В. Особенности политического лоббирования посредством компьютерных сетей / А.В. Игнатьев // Свет науки молодой: Сб.науч.трудов: В 2-х ч. / Под ред. В.В.Чекмарева. – Кострома: КГУ им. Н.А.Некрасова, 2003. Ч. 2. – С.155-160.
3. Янкевич П.Ф., Игнатьев А.В. Структура и статус муниципальных образований Верхнего Поволжья в начале XXI века / П.Ф.Янкевич, А.В.Игнатьев, – Деп. ИНИОН РАН. 23.10.06. № 606035. – 9 с.
4. Янкевич П.Ф., Игнатьев А.В. Проблемы развития местного самоуправления / П.Ф.Янкевич, А.В.Игнатьев, - Деп. ИНИОН РАН. 23.10.06. № 60036. – 23 с.

