



004602664

*На правах рукописи**И. Дроботенко***ДРОБОТЕНКО ИОСИФ ИОСИФОВИЧ****РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ: СОДЕРЖАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ
(НА ПРИМЕРЕ г. ОМСКА)**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой
степени кандидата политических наук

Москва 2010

20 МАЙ 2010

Диссертация выполнена на кафедре российской политики факультета политологии Московского государственного университета имени М. Ломоносова.

Научный руководитель: кандидат политических наук, доцент
Шатилов А.Б.

Официальные оппоненты: доктор политических наук,
профессор Матвеев Р.Ф.
кандидат политических наук
Петрова Е.В.

Ведущая организация: Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Защита состоится « 26 » мая 2010 г. в 15-00 на заседании диссертационного совета Д.501.001.47 при Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, Москва Ломоносовский проспект, д.27, кор. 4, ауд. ____

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Отдела диссертаций Фундаментальной библиотеки МГУ им. М.В. Ломоносова (сектор «А», 8-этаж, к.812) по адресу: Ломоносовский проспект, д.27.

Автореферат разослан « 26 » апреля 2010 г.

И.о. ученого секретаря
диссертационного совета Д 501.001.47

доктор философских наук, профессор



Ю.И. Шелистов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Формирование местного самоуправления (далее – МСУ) является важным компонентом демократического развития всех посткоммунистических стран. Предполагается, что МСУ позволит децентрализовать аппарат управления, привлечь к политическому участию значительное число граждан, решить локальные вопросы с учетом интересов местных сообществ, оптимально сочетать интересы и права человека с интересами государства.

Реализация принципов самоуправления в государственном механизме эффективна тогда, когда опирается на объективно назревшие экономические, политические и социальные предпосылки и условия, выражает требования модернизации. Местное самоуправление в современной России поднято на уровень одной из основ конституционного строя. Охватывая своими институтами почти все стороны демократической организации жизни «на местах», МСУ дает возможность рациональным способом децентрализовать и деконцентрировать многие функции государственной власти, перенести принятие решений по ряду вопросов местной жизни в территориальные сообщества, стимулируя тем самым, активность граждан и обеспечивая их реальную сопричастность к таким решениям. Местное самоуправление, таким образом, следует рассматривать в качестве одной из фундаментальных основ российской системы народовластия.

Одним из важнейших направлений развития современной российской государственности остается оптимизация организации деятельности органов местного самоуправления. Можно без преувеличения сказать, что повышение эффективности деятельности таких органов является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом. Широкое вовлечение граждан в решение проблем местной жизни, результативное удовлетворение повседневных потребностей населения, строгое соблюдение законодательных положений при поддержании баланса государственных и местных интересов, т.е. общих интересов жителей каждого муниципального образования, способны заложить прочный фундамент для гражданского согласия.

С развитием местного самоуправления в России связываются надежды и возрождение демократического гражданского общества, поскольку в муниципальных образованиях формируется чувство общего интереса и ответственности местных жителей, которые привыкают не только самостоятельно решать свои дела, но и контролировать деятельность избранных ими должностных лиц. Местное самоуправление выступает одновременно и как механизм формирования гражданского общества, и как его неотъемлемая составная часть.

Актуальность исследования обусловлена также факторами, связанными с федеративной природой нашего государства и переносом всей тяжести правового регулирования местного самоуправления на уровень субъектов Российской Федерации, далеко не однозначно понимающих ценность институтов МСУ и, в ряде случаев, не активизирующих в должной мере эти процессы на своей территории, с нерешенностью многих проблем, вызванных экономическими трудностями как в регионах, так и в стране в целом, с отсутствием согласованного разграничения полномочий между федеральными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Формирование системы местного самоуправления в России и его правовых основ происходит с большими трудностями как объективного, так и субъективного характера. И среди них следует назвать, с одной стороны, несогласованность, несистематизированность, неполноту и непоследовательность законодательства о местном самоуправлении, а, с другой, проблем в его практическом применении. Последнее проявляется в нерешенности таких важных вопросов, как разграничение полномочий между федеральной, региональной и муниципальной властью, финансовые полномочия органов МСУ, кадровое обеспечение их работы и др. Это означает, что правовая модель развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации должна быть основана на концептуальной программе, без чего нормотворчество теряет содержательный смысл и системность. Нередко, не решив самых необходимых проблем развития территории, не выявив ее особенности и ресурсный потенциал, органы власти субъектов РФ решают юридические проблемы определения статуса муниципальных образований, многовариантности структурных форм местного самоуправления, распределения полномочий между различными уровнями органов власти, координации функций с помощью нормативных правовых

актов, которые не выдерживают проверки временем и во многом лишены практической пользы, из-за чего неоднократно дополняются, изменяются, а подчас и отменяются. Все это также делает актуальным анализ проблем реализации реформы МСУ в Российской Федерации, особенно на этапе ее «прикладного» внедрения в 2005-2010 гг.

Практико-политическое значение темы диссертационного исследования определяется еще и тем, что ее разработка позволяет исследовать своеобразие местного самоуправления в тех регионах Российской Федерации которые уже добились определенных успехов в деле муниципального реформирования и их опыт по ряду позиций является «модельным» для других субъектов РФ.

Однако актуальность избранной темы обусловлена не только ее соответствием текущей политической конъюнктуры, но и ее теоретической значимостью. Так, она актуальна в *научном* плане, поскольку связана с одним из наиболее перспективных и бурно развивающихся разделов политологии – теорией политической модернизации, и ее разработка позволяет уточнить некоторые из складывающихся представлений о характере институционального обеспечения процесса демократизации посттоталитарных обществ.

Вполне очевиден и такой аспект ее актуальности, как сопряженность с задачей переработки и критического освоения интеллектуального опыта наиболее политически активных элементов общества, стремящихся к выработке собственной модели политического развития и поиску способов ее реализации.

Степень разработанности проблемы. Исследование проблем местного самоуправления носит междисциплинарный характер. Данная тематика находится в поле зрения таких дисциплин, как политология, история, юриспруденция, социология. Это во многом предопределяет разнообразие подходов в изучении теории и практики МСУ.

При этом, важно учесть, что традиции местного самоуправления были наиболее сильны в Западной Европе, и, соответственно, определяющий вклад в изучение данной проблематики внесли зарубежные ученые. В этой связи необходимо выделить работы таких исследователей, как Ф. Веклер, П. Кармайкл, И. Беренс, Ф.

Мензинг, Г. Нагельшмитц, Э. Харлоф.¹ Также необходимо отметить, что в ранние периоды изучения проблем МСУ появилось значительное число концептуальных трудов, посвященных сравнительному анализу систем управления и самоуправления на Западе².

Что касается отечественной традиции изучения проблем МСУ, то ее начало было положено на рубеже XIX-XX вв., когда разрабатывались проекты демократического переустройства Российской империи и авторы пытались определить наиболее эффективные пути модернизации системы управления на местном уровне. Соответственно, значительный вклад в развитие теории местного самоуправления внесли В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, Б.Б. Веселовский, С.Ю. Витте, А. Руссов, А.А. Титов, анализировавшие уроки реформы 1864 г., а также деятельность земского движения³.

Кроме того, политическими мыслителями того периода велась интенсивная дискуссия о природе местного самоуправления и соотношении государственного управления и МСУ в России. В ней приняли участие такие известные ученые и общественные деятели, как А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский, Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин⁴.

В советский период проблемы местного самоуправления оказались на периферии научной мысли. Во многом это было связано с тем, что МСУ предполагало известную децентрализацию власти, что было неприемлемо для жестко централизованной системы управления СССР. Поэтому основное внимание профильных исследований концентрировалось на истории дореволюционного

¹ См.: Веклер Ф. Пути развития местных органов самоуправления // Государственная служба. Местное самоуправление. Зарубежный опыт. М., 1996; Гнейст Р. История государственных учреждений Англии. М., 1985; Кармайкл П. Местные органы власти: теория и практика // Государственная служба. 1996. № 11; Берц И. Совершенствование организации и функционирование системы местного самоуправления // Там же.; Мензинг Ф., Нагельшмитц Г. Без городов не организовать государство. Коммунальное самоуправление в Федеративной Республике Германия. Бонн, 1994; Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М., 1992 и др.

² См., например: Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. СПб., 1910; Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. СПб., 1874.

³ Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874; Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1869-1871; Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. СПб., 1909; Витте С.Ю. Самодержавие и земство. Штутгарт, 1901; Руссов А. Краткая энциклопедия земского дела. Киев, 1914; Титов А.А. Реформы Александра II и их судьба. М., 1910.

⁴ См.: Градовский А.Д. История местного управления в России // Собр. соч. в 9 томах. СПб.-М., 1899-1908. Т. 2, 8, 9; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910; Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866.

земства⁵ или же на проблематике работы Советов различных уровней (правда, в этом случае научные разработки носили вполне «официозный» характер)⁶.

Политика «перестройки», спровоцировавшая децентрализацию и «передел власти» власти в СССР, стимулировала исследовательский интерес к советской системе организации власти на среднем и низовом уровнях. Поэтому в данный период проблемы местного самоуправления рассматривались в основном в контексте анализа работы Советов, их места и роли в структуре управления⁷. Правда, после известных событий 1992-1993 гг., сопровождавшихся жесткой конфронтацией исполнительной и законодательной ветвей власти, когда Советы различного уровня оказались вовлеченными в политическое противостояние, интерес к данной проблематике несколько снизился. А после принятия новой российской Конституции, когда страна взяла курс на проведение радикальных политических и экономических реформ по «западному» образцу, активизировался интерес уже к зарубежному опыту организации системы МСУ.

В рамках современных исследований начинают развиваться традиционный для России историко-генетический подход⁸, а также социологический анализ проблем местного самоуправления⁹. В отечественной политологической литературе видное место занимают также работы, выполненные в рамках компаративного анализа и посвященные сравнительному изучению систем местного самоуправления за рубежом¹⁰.

Среди работ, анализирующих процесс становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации, причины его реформирования и перспективы развития, можно выделить исследования В.Я. Гельмана, Л.В. Гильченко,

⁵ Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М., 1990; Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. 19 века. Л., 1984; Пирумова Н.М. Земское либеральное движение: социальные корни и эволюция до начала XX века. М., 1977 и др.

⁶ Кутафин О.Е. Роль местных советов в коммунистическом строительстве. М., 1976; Кутафин О.Е., Шермет К.Ф. Компетенция местных советов. М., 1986; Семушкин А.Т., Цинин П.Г. Управление районом крупного города. М., 1980; Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М., 1987.

⁷ См., например: Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Городской Совет и администрация: Проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. 1993. № 3; Лабудин А.В. Развитие теории территориального самоуправления в СССР. 1917-1991 гг. М., 1992; Местные Советы в условиях политических и экономических реформ / Науч. ред. В.С. Вильямский. М., 1991 и др.

⁸ См., например: Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // Социс. 1997. № 1 и др.

⁹ Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) // Социс. 1997. № 6; Чабанова А.В. Местное самоуправление как объект социологического изучения. Автореф. дис. канд. соц. наук. М., 1999.

¹⁰ См.: Мачульская И.Г. Аналитический обзор российской и зарубежной моделей местного самоуправления. Новосибирск, 1996; Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. М., 1994; Социально ориентированное местное управление: опыт городов Германии для России. СПб., 1999.

И.А. Емельянова, З.М. Зотовой, В.Г. Игнатов, А.В. Лагуткина, В.П.Игнатов, Г.А.Старцевой и других¹¹. В этих работах содержится исключительно ценный материал, хотя нельзя и не отметить, что должной глубины анализа и адекватной систематизации представленного корпуса эмпирических данных в целом пока не достигнуто.

Также надо отметить, что в последние годы по проблематике МСУ был защищен целый ряд диссертаций¹². В них рассматривались вопросы теории и истории местного самоуправления, различные модели в зарубежных странах, анализировалось становление и развитие системы МСУ в Российской Федерации. В то же время для ряда этих исследований подчас была характерна своего рода «нормативность» в подаче материала, не была в полной мере выявлена специфика низовой организации власти применительно к нашей стране.

Анализу современного этапа реформы местного самоуправления в России посвящены также работы А.С.Автономова, Е.В. Андрюшиной, В.Я. Гельмана, А. Кынева, Н.П.Медведева, А.Пузанова, М.В.Столярова, А.Е.Чириковой и др.¹³

Таким образом, можно констатировать, что в историографии получили достаточно полное освещение базовые вопросы теории местного самоуправления (особенно в плане анализа зарубежного опыта), а также история МСУ в России (от земств до проектов 1990-х гг.). В то же время, современные аспекты реформы местного самоуправления нуждаются в дальнейшем изучении, особенно в плане

¹¹ См.: Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. 1997. № 9; Гильченко Л.В. Местное самоуправление: долгое возвращение. Становление местного самоуправления в России. М., 1998; Емельянов И.А. Местное самоуправление в России. Генезис и тенденции развития. М.-Тула, 1995; Зотова З.М. Государственная власть и местное самоуправление. М., 2001; Игнатов В.Г. Становление государственного и муниципального управления в России (1990-е гг.). Ростов-на-Дону, 1998; Лагуткин А.В. Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации. М., 1994; Игнатов В.П., Бутов В.И. Местное самоуправление в России и Германии: сравнительный анализ. Ростов-на-Дону, 2002.

¹² Например: Грищенко Е.В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма. Дис. д-ра юрид. наук. СПб., 2002; Бажинов М.А. Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества в современной России. Дис. канд. полит. наук. М., 2004; Малараева Ю.М. Местное самоуправление в системе российского федерализма: политико-правовые аспекты. Дис. канд. юрид. наук. М., 2004; Кружков А.В. Политические аспекты реформы местного самоуправления в Российской Федерации. Дис. канд. полит. наук. М., 2003; Шрейдер В.Ф. Региональное измерение социальной политики местного самоуправления (на примере г. Омска). Дис. доктора полит. наук. Санкт-Петербург, 2006; Нечаев В.Д. Институциональная организация местного самоуправления в постсоветской России. Дис. д-ра полит.наук. М., 2008 и др.

¹³ Автономов А.С. МСУ – система многоуровневая // Стратегия России. 2004. № 12; Андрюшина Е.В. Местное самоуправление в современной России: драматизм становления // Власть. 2006. № 1; Гельман В.Я. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et Contra. 2007. Январь-февраль; Кынев А. Муниципальные выборы по новым правилам // Pro et Contra. 2007. Январь-февраль; Медведев Н.П. Проблемы оптимизации регионального и муниципального управления в современной России // Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации. М., 2006; Мерсиянова И. Муниципальная реформа в России: продолжение, стагнация или финал? // Власть. 2005. № 12; Чирикова А.Е. Социальная политика в малых российских городах: региональные варианты // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах. М., 2007; Шатилов А.Б. Муниципальная реформа в России: процесс торможения // Власть. 2006. № 3 и др.

исследования отечественной специфики. Кроме того, необходимо учитывать то обстоятельство, что процессы создания полноценной системы местного самоуправления сдвинулись с «мертвой точки» лишь в 2005-2006 гг., и еще не создано достаточной историографической базы.

Объектом данного диссертационного исследования является местное самоуправление как демократический институт политической системы.

Предметом исследования являются место, роль и специфика института местного самоуправления в условиях системной политической модернизации России.

Эмпирическая база диссертационного исследования. Источниковую основу диссертации составили разнообразные материалы.

Особо значимыми из них являются законодательство и другие правовые акты, регулирующие порядок осуществления местного самоуправления в России и других странах. Соответственно, в рамках работы активно использовались Конституции России и зарубежных стран, Хартии и законодательство по местному самоуправлению, документы Евросоюза по данной проблематике, Устав г. Омска и др. Они дают представление о правовом обеспечении процесса функционирования МСУ, а также о развитии законодательства в данной области как в нашей стране, так и за рубежом. Одновременно нормативные источниковые материалы позволяют сделать вывод о месте местного самоуправления в системе государственной власти и управления в тех или иных государствах.

Второй группой источников, используемых в данной работе, являются материалы текущей прессы, посвященные опыту реализации местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе. Данная проблематика широко освещалась в отечественной прессе, особенно в период 2005-2006 гг., когда активно дискутировался вопрос о целесообразности «оперативного» внедрения системы МСУ или же о переносе реформы на 2008 г. Соответственно, в общественно-политических газетах и журналах (в том числе, омских) можно найти информацию о специфике реализации местного самоуправления на муниципальном уровне, об аргументах «за» и «против» данной системы, о проблемах, возникающих в ходе реформирования МСУ.

Вспомогательную роль в работе играют также следующие источники: выступления государственных и политических деятелей по вопросу о реализации

системы МСУ в Российской Федерации, материалы политических партий и движений, посвященные данной проблематике, текущая аналитика ряда исследовательских центров РФ (например, Центра политической конъюнктуры России) и др.

Цели и задачи диссертации. Целью данного диссертационного исследования является анализ процессов становления системы местного самоуправления в Российской Федерации в период 1991-2009 гг. (в том числе, на примере Омска) для выявления специфики отечественной модели и ее соответствия международным стандартам.

Для реализации поставленной цели требуется решение ряда исследовательских задач. К основным из них относятся:

- анализ роли местного самоуправления в системе политико-властных отношений Российской Федерации;
- выявление основных черт современной модели МСУ в РФ;
- исследование традиций местного самоуправления в истории России;
- анализ нормативно-правовых аспектов деятельности местного самоуправления в современной России;
- определение базовых проблем и перспектив развития МСУ на современном этапе;
- рассмотрение этапов и последовательности реализации проекта создания в Российской Федерации системы местного самоуправления;
- анализ опыта реализации принципов местного самоуправления, наработанный в последние годы в г.Омске.

Теоретические и методологические основания исследования проблемы. Сложность теоретического обоснования избранной темы исследования определяется в значительной степени неоднозначностью в интерпретации и понимании в современной науке процесса модернизации системы управления в посттоталитарных странах.

Представляется, что максимально полный анализ природы местного самоуправления возможен только с применением системного подхода, например, рассмотрения МСУ в рамках эволюционного развития социума как целостного

организма. При таком подходе местное самоуправление необходимо исследовать как общественный институт с учетом объективных (закономерных) явлений социального развития. То есть МСУ является необходимым элементом современного государства, обеспечивающего его устойчивое развитие. Более того, здесь вполне адекватно использовать метод синергетики, который ориентирован на исследование самоорганизующихся, самопроизвольных и самоуправляющихся процессов.

Подобная установка позволяет анализировать процесс реформирования системы управления в РФ (в том числе и в области МСУ) в постсоветский период с точки зрения функционирования сложноорганизованной и неравновесной системы, в рамках которой генерируется внутренняя иерархия составляющих ее элементов. Кроме того, необратимость эволюции подобных систем позволяет объяснить изменчивость и непоследовательность указанных трансформаций в период 1991-2010 гг. По мнению одного из известных российских политологов Р.Ф. Матвеева, тогда «менялись не только институты, процессы, идеи и концепции», но «менялась логика и взаимосвязи между прошлым, настоящим и будущим». Действительность порождала новые явления и процессы, которые «развивались не по привычным правилам именно потому, что порождал их динамический хаос»¹⁴.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем.

Во-первых, в самой постановке проблемы, степени ее разработанности и попытке объективно проанализировать политико-правовую практику прошлого и настоящего в вопросах реализации местного самоуправления в России. Особенно это важно с точки зрения анализа процессов постсоветской модернизации на «низовом уровне», изучения степени влияния ценностей «демократического транзита» на политическую активность граждан на местах, исследования проблем адаптации западного опыта МСУ к отечественной политической практике.

Во-вторых, настоящее исследование является одним из первых, в котором процессы становления системы органов государственной власти и местного самоуправления рассматриваются комплексно, в контексте проводимой федеральным Центром конституционной реформы, направленной на реализацию «принципа разделения власти», конституционного федерализма, формирования системы

¹⁴ Матвеев Р.Ф. Аналитическая политология. Саратов, 2002. С. 129

местного самоуправления, как самостоятельного в пределах своих полномочий уровня власти.

В-третьих, наряду с теоретическими, в диссертации подробно исследованы практические аспекты функционирования системы органов государственной власти и местного самоуправления, их взаимоотношений, проблемы разграничения предметов ведения и полномочий, характер правоотношений с учетом функциональной специфики и особенностей, проблемы, связанные с реализацией муниципальной реформы. При этом особое внимание уделяется анализу организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, формулируются выводы, рекомендации и предложения по совершенствованию политических, социально-экономических и конституционно-правовых механизмов их взаимодействия.

Положения, выносимые на защиту.

1. Создание системы местного самоуправления является необходимым условием развития многоуровневой власти в современном государстве. Наличие местного самоуправления – неотъемлемый элемент современных демократий, поскольку позволяет обеспечить каждому гражданину возможность участия в делах местного значения, защитить свои права, приобщиться к управленческой деятельности.

2. Система местного самоуправления является важным механизмом функционирования гражданского общества, построенного на началах демократии, разделения полномочий и компетенции органов управления, политического участия. Тенденцией современной эпохи становится укрепление позиций местного самоуправления в развитых государствах (прежде всего, в Европе и США). С одной стороны, это связано с объективными потребностями современных обществ в оптимизации взаимодействия центральной, региональной и местной власти, с другой – с господством точки зрения относительно необходимости «распыления» власти для защиты гражданского общества от ее возможной экспансии.

3. Формирование системы местного самоуправления в России прошло ряд этапов. При этом 1990-е годы оказались периодом «декларативного» и «нормативного» оформления системы местного самоуправления, в то время как практическая реализация муниципальной реформы тогда фактически не состоялась.

Отчасти это было обусловлено неготовностью населения воспринять принципы местного самоуправления, отчасти торможение реформы было вызвано противодействием со стороны губернаторского корпуса, стремившегося монопольно контролировать подвластные регионы. При этом у федеральной власти не было ни возможностей, ни политической воли для начала преобразований на местном уровне. И лишь в 2000-е гг., когда Центр получил необходимые ресурсы и влияние на региональную политику, муниципальная реформа, наконец, была «запущена».

4. Реализация местного самоуправления в России столкнулась с целым рядом объективных и субъективных вызовов. С одной стороны, против МСУ играли традиции российской политической культуры, предполагающие определенный социальный абсентеизм и государственный патернализм, с другой – слабая проработанность ряда аспектов муниципальной реформы (отсутствие необходимого кадрового обеспечения на низовом уровне, нерешенность проблемы распределения компетенций и сфер влияния между региональной и муниципальной властью, отсутствие необходимого финансирования органов местного самоуправления и др.). Тем не менее, необходимо отметить, что, несмотря на все сложности, органы МСУ начинают играть все более значимую роль в российской региональной политике.

5. Опыт города Омска показывает, что наиболее продуктивным является путь «глубокой» реализации принципов местного самоуправления, с опорой на инициативу граждан (в частности, в рамках комитетов территориального общественного самоуправления), причем низовые органы МСУ должны наделяться существенными полномочиями.

Теоретическая и практическая значимость работы. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы как в теоретическом, так и прикладном плане. Так, например, определенный вклад диссертация вносит в теорию изучения процессов политической модернизации России в постсоветский период. Комплексный подход позволяет не только подробно рассмотреть специфику проведения муниципальной реформы на современном этапе, но и сопоставить ее принципы с базовыми приоритетами преобразований в области МСУ в 1990-е гг. Кроме того, важным является сравнительный анализ адекватности основных ценностей западной модели организации местного самоуправления российским реалиям и отечественной политической культуре. Практическая значимость работы

заключается в возможности использования ее результатов при оптимизации взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти в процессе реализации демократических преобразований в субъектах РФ, в выработке рекомендаций по формированию политической поддержки местного самоуправления населением, в создании программ подготовки муниципальных служащих как управленческого «кадрового резерва» на местах. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в преподавании ряда дисциплин («Политические отношения и политические процессы в современной России», «Государственная политика и управление», «Политический менеджмент», «Сравнительная политология» и др.).

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены в публикациях автора, в выступлениях на научных конференциях, в ходе выступлений в МГУ, Финансовой академии при Правительстве РФ и др. Работа обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры российской политики факультета политологии Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** формулируется содержание научной проблемы, определяются хронологические рамки исследования, проводится историографический анализ процесса формирования МСУ в России и за рубежом. Кроме того, во введении представлены теоретические и методологические основания изучения проблемы, характеризуются источниковая база исследования, структура работы, обосновываются выводы, имеющие научную новизну.

В **первой главе «Местное самоуправление как форма осуществления публичной власти: современные отечественные и зарубежные тенденции развития»** анализируются проблемы современной теории МСУ, рассматривается роль местного самоуправления в системе организации власти. Одновременно

прослеживается процесс трансформации принципов организации МСУ на современном этапе. Кроме того, предпринимается попытка проанализировать существо и процесс функционирования различных моделей МСУ (отечественных и зарубежных), дать их характеристику и сравнительный анализ, а также определить наиболее адекватные российской ситуации схемы реализации местного самоуправления. Еще один параграф посвящен изучению процесса становления и развития МСУ в РФ на раннем этапе, до принятия закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Автор приходит к выводу о том, что система местного самоуправления является неотъемлемым элементом современной демократической государственности и, наряду с другими механизмами (системой разделения властей, свободными выборами, наличием политических свобод), может служить критерием для оценки степени демократичности того или иного политического режима.

Превалирующие у законодателей теории местного самоуправления определяют сущностное наполнение системы самоуправления в различных странах и ее генетические особенности. Однако, при всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, можно отметить и некоторые бесспорные существенные признаки, ему свойственные и отличающие его от центральной правительственной власти. Ясно, что если бы их не было, то не могло бы существовать и самого понятия.

Во-первых, это различие в характере власти. Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления - власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью.

Во-вторых, это разграничение сфер компетенции властей центральных и местных, т.е. определение круга дел, предоставленных местному самоуправлению. В той или иной форме это разграничение проводится повсеместно.

В-третьих, это более или менее самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав по отношению к системе государственного управления, раз ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства для осуществления своих задач (местное обложение и т.п.).

В-четвертых, нельзя не указать и на территориально-ограниченный выборный принцип, который всегда сопутствует местному самоуправлению, хотя этот признак часто свойствен и центральной верховной власти (государственное самоуправление), и в связи с этим он не может в полной мере служить для разграничения двух понятий.

Теория государства и права подчеркивает, что самоуправление предполагает совпадение субъекта и объекта управления, другими словами – участие граждан в решении всех касающихся их вопросов.

Разнообразие практик местного самоуправления и сегодня определяют следующие теории, сформировавшиеся в основном в XIX веке¹⁵:

- теория свободной общины;
- общественно-хозяйственная теория управления;
- государственная теория.

Основа теории свободной общины – представление о естественном и неотчуждаемом праве общины заведовать своими делами, заимствованное из бельгийского права. Эта теория подчеркивает, что исторически первична именно община, а не государство. Из этой теории следуют следующие принципы организации местного самоуправления:

- органы местного самоуправления – это органы общин (местных сообществ), а не государства;
- избираемость органов местного самоуправления членами общины.

Подчеркивается, что собственные дела общин отличны по своей природе от дел государственных, что государственные органы не вправе вмешиваться в них, они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила из пределов своей компетенции. Как и в случае с правами человека, роль государства состоит не в том, чтобы «наделять» общину правами, а в том, чтобы эти права охранять и гарантировать.

Обосновывая основной признак местного самоуправления, общественно-хозяйственная теория управления на первый план выдвигала не естественные права общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. Самоуправление, согласно

¹⁵ Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления. М., 2006. С. 31.

общественной этой теории, – это заведование делами местного хозяйства. Вместе с тем эта теория, как отмечали ее критики, смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы со всякого рода частноправовыми объединениями (промышленными компаниями, благотворительными обществами и т.п.).

Согласно государственной теории самоуправления, выдвинутой немецкими правоведами, местное самоуправление представляет форму организации государственного управления на низовом уровне. Полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления, местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в эффективности результатов местного самоуправления. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ, с точки зрения государственной теории, призвана обеспечить более эффективное решение данных вопросов на низовом уровне. Так, французский ученый Р. Драго указывал, что местные органы зачастую формируются, прежде всего, для удобства управления государством.

Государственная теория рассматривает местные органы управления, прежде всего, в качестве агентов центральных государственных органов и учреждений по оказанию услуг населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством.

Концепция дуализма муниципального управления трактует муниципальную деятельность как самостоятельность в чисто местных делах и подчиненность при исполнении определенных государственных функций. Она выдвигает тезис о двойственном характере местного самоуправления. Когда органы местного самоуправления, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов, они должны действовать как инструмент государственной администрации.

Помимо функций представительства интересов населения местное самоуправление предполагает, с одной стороны, привлечение широких слоев граждан к участию во власти, а, с другой, помощь региональным и федеральным органам власти в сфере управления обществом на «низовом уровне».

При анализе соотношения понятий «местное самоуправление» и «местное управление» наиболее приемлемым является комплексный подход, который позволяет сделать вывод о том, что генезис и процесс формирования местных органов во многом аналогичен тем принципам, на которых выстраиваются вышестоящие органы управления. При этом основная роль местного самоуправления в системе органов публичного государственного администрирования (управления) видится в обеспечении децентрализации и организационной обособленности власти на местах. Тем не менее, нельзя не отметить и того, что органы МСУ участвуют и в проведении общегосударственного политического курса, тем самым, совмещая «государственное начало» и функции «низового» уровня власти.

Правовая регламентация деятельности и полномочий органов МСУ варьируется. При этом чаще они прописываются в Конституциях тех или иных стран, а также актах, издаваемых центральными законодательными органами или (в федеративных государствах) представительными органами субъектов федерации. Особо стоит отметить, что в федерациях национальные конституции регулируют лишь основные принципы формирования и деятельности местных органов власти, возлагая обязанности правового регулирования местного управления, в основном, на субъекты федерации¹⁶.

Основное различие между англо-саксонской и континентальной моделями МСУ заключается в степени автономии местных органов и характере наделения их полномочиями. Так, в первом случае органы местного самоуправления относительно автономны в пределах своей компетенции, которая четко зафиксирована в действующем законодательстве. Вторая модель предполагает возможность контроля за деятельностью муниципалитетов со стороны государственных административных структур. Что же касается полномочий «низового» звена власти, то в этом случае органы МСУ имеют право проявлять инициативу по вопросам, находящимся даже вне пределов их компетенции.

Что же касается исторического опыта развития системы местного самоуправления в России, то прошлое свидетельствует о том, что МСУ всегда было тесно связано с государственным управлением, выступало как его продолжение на

¹⁶ См.: Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М., 2002. С. 76-77.

местном уровне. При этом формально местная власть традиционно обладала значительными полномочиями, которые, однако, зачастую не были реализованы, поскольку их делегирование не всегда сопровождалось соответствующим ресурсным обеспечением.

Во второй главе ***«Опыт постсоветской трансформации модели местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный замысел и муниципальная практика»*** анализируется ход муниципальной реформы после принятия закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В этой части также концентрируется внимание на тех проблемах, с которыми столкнулись российские власти при проведении реформы МСУ на современном этапе. Кроме того, в данной главе анализируется опыт местного самоуправления г. Омска.

Попытки реформирования системы местного самоуправления наблюдались еще в период «перестройки», когда шел активный поиск альтернативы советской модели, в том числе, «на местах». Так в этот период была даже создана «профильная» нормативная база, а именно, приняты Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» (1990) и Закон РСФСР «О местном самоуправлении» (1991). Тем не менее, серьезной реформы прежней управленческой системы они не предусматривали. Из принципиальных моментов можно отметить разве что разграничение компетенции между местными советами и администрациями, а также предоставление определенных гарантий деятельности МСУ. Тем не менее, на тот момент ни одна из политических сил не была заинтересована в кардинальном пересмотре советской модели. Представители КПСС занимали «охранительные» позиции и стремились сдерживать реформаторскую деятельность своих оппонентов. Что же касается демократических сил, то они на рубеже 1980-1990-х гг. использовали советские органы власти в качестве общественной трибуны и поэтому не собирались отказываться от нее по тактическим соображениям.

После поражения ГКЧП началось формирование основ новой российской государственности. В этой связи возник вопрос и о реформе местного самоуправления. Во-первых, Б.Н.Ельцин и его команда позиционировали себя как сторонники западного либерально-демократического пути развития, а МСУ по определению выступает неотъемлемым элементом демократического политического

режима. Поэтому новая российская власть сделала ставку на демонтаж советской системы управления, подчеркнуто заявляя о необходимости соответствия международным стандартам. Во-вторых, уже в 1992 г. начался жесткий конфликт между исполнительной и законодательной ветвями власти, следствием чего стал кампания, инициированная президентом РФ, по дискредитации и дезавуации «реакционных» Советов, «оказавшихся тормозом на пути преобразований».

Следующий этап оформления в России системы местного самоуправления был связан с реализацией поэтапной конституционной реформы. Победа президентской стороны в противостоянии с Верховным Советом в октябре 1993 г. дала стартовый толчок кардинальным трансформациям на данном направлении. Деятельность местных Советов была прекращена, распорядительные полномочия переданы местным администрациям, а выборы новых представительных органов местного самоуправления были отложены на 1994 г. Основной Закон РФ, принятый 12 декабря 1993 г., закрепил местное самоуправление и его самостоятельность на конституционном уровне, в том числе, и при определении структуры органов местного самоуправления. А в 1995 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», к которому в 1997 и 2000 гг. принимались поправки, в основном касавшиеся МСУ в городах федерального значения и ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Характерной чертой современного этапа развития Российской Федерации является поиск оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий федерального центра, регионов и муниципалитетов. В этой связи фактор самоорганизации территорий становится важнейшим условием дальнейшего осуществления реформ в Российской Федерации. Как показывает анализ, в настоящее время в научной среде наблюдаются два основных подхода к реформированию и дальнейшему развитию института местного самоуправления в стране. Первый заключается в отделении местного самоуправления от государства, при котором исключается какое-либо влияние государства (естественно, кроме правового) на организацию местного самоуправления. Второй состоит в позиции «огосударствления» местного самоуправления, его жесткой привязки к государственной структуре и рассмотрении

его как продолжения государственного управления на местах¹⁷. Эти позиции во многом отражают объективный процесс становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации, неоднозначность норм и правил его современного правового регулирования, а также имеющиеся правовые пробелы как на уровне федерального, так и регионального законодательства.

Нельзя не отметить то обстоятельство, что формирование системы МСУ в России проходило преимущественно «сверху», в тесном контакте с органами государственной власти различных уровней. Более того, на первом этапе своего создания, в период 1993-1996 гг., становление системы МСУ во многом носило «декоративный» характер и, скорее, являлось данью демократической практике стран Запада, нежели потребностью федеральной и региональной власти в «самоорганизации» населения на низовом уровне. Более того, в условиях предоставления руководству российских регионов дополнительных полномочий и перехода к выборности губернаторского корпуса система МСУ совершенно выпала из центр-региональных отношений. В ее реальном «запуске» не были заинтересованы ни федеральный Центр, ни субъекты РФ¹⁸. Однако на втором этапе реформы местного самоуправления был реализован иной сценарий взаимодействия лидеров исполнительной власти регионов, образовавшегося в процессе реформы местного самоуправления слоя муниципальных политиков, законодателей федерального уровня и представителей исполнительной власти Центра (Администрация Президента РФ). Тенденция к регионализации и децентрализации сменилась консолидацией властных ресурсов в федеральном Центре в рамках построения «вертикали власти» - именно это направление развития политической системы стало определяющим, начиная с 2000 г. Все это стимулировало интерес власти (прежде всего, федеральной) к системе местного самоуправления, которая рассматривалась как дополнительный ресурс для ограничения влияния региональных лидеров.

После принятия нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (2003 г.) и расширения компетенции органов МСУ актуальной стала проблема фактического отсутствия экономической базы для реализации их полномочий. Это связано, с одной стороны, с общим направлением федеральной

¹⁸ Тихонов Д. А. Местное самоуправление и муниципальная автономия в современной России. М., 2004. С. 212.

экономической политики, не предполагающей ограничения финансовой «автономии» региональных элит и сокращения дотаций, а с другой, с несовершенством действующей системы межбюджетных отношений между Центром, регионами муниципалитетами. Однако полноценная реализация заявленной концепции реформ МСУ без внесения поправок в налоговое законодательство (Налоговый и Бюджетный кодексы) фактически невозможна.

На нынешнем этапе помимо финансово-экономических проблем реформа МСУ испытывает еще ряд затруднений. В частности, в качестве таковых можно назвать кадровый «дефицит» квалифицированных муниципальных служащих и отсутствия законодательно закрепленных эффективных механизмов контроля за деятельностью органов местного самоуправления¹⁹. При этом декларируемая независимость МСУ от региональной и федеральной власти во многом является условной, и гарантии «самостоятельности» МСУ в большинстве случаев существуют лишь формально. Более того, у части российского политического класса до сих пор доминируют представления о реформе местного самоуправления как о «несерьезном эксперименте». Это обусловлено как традиционным преобладанием патерналистских настроений у населения и относительной неразвитостью отечественной гражданской культуры, так и недостаточной эффективностью действий властных структур, инициировавших реформу. Кстати, такая ситуация зачастую способствует тому, что права МСУ попираются «регионалами» при молчаливом согласии «народных масс».

В текущей региональной практике получили распространение следующие нарушения в отношении прав и компетенции органов МСУ:

- нарушение норм Конституции и федерального закона о местном самоуправлении при разработке его правовой базы в регионах;
- узурпация органами государственной власти права решать вопрос о количестве муниципальных образований, их границах и т.д.;
- введение разрешительной системы формирования муниципальных образований;

¹⁹ См., например: Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. М., 2009. – С 15-33.

- навязывание муниципальным образованиям уставов, нарушение порядка их утверждения;
- произвольная, без учета мнения населения, нарезка территорий муниципальных образований;
- вмешательство в процесс выборов органов МСУ, назначение должностных лиц муниципальных образований;
- передача муниципальным образованиям некоторых государственных функций без компенсации расходов на их исполнение.

Несмотря на то, что ряд вышеуказанных проблем присущ и местному самоуправлению Омска, тем не менее, можно отметить и в определенной степени передовой опыт, характерный для городского МСУ:

создана современная модель территориальной организации местного самоуправления;

сформированы органы местного самоуправления;

разработаны и утверждены текущие и перспективные комплексные планы социально-экономического развития города;

выстроены межбюджетные отношения;

организована муниципальная служба;

реализуются полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

органы МСУ активно участвуют в осуществлении социальной политики;

через органы МСУ осуществляется эффективно представительство интересов граждан на муниципальном уровне²⁰.

В **заключении** формулируются основные выводы по теме диссертационного исследования и приводится ряд практических рекомендаций.

В **приложении** к диссертации включен список использованных источников и литературы, а также ряд иллюстративных материалов, касающихся развития местного самоуправления в г. Омске.

²⁰ Шрейдер В.Ф. Специфика регионального муниципального устройства. Омск, 2006. С. 6-18.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендуемых ВАК:

1. Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России // Власть. 2010. № 4. - 0,4 п.л.
2. Муниципальная реформа в России: проблема взаимоотношений уровня власти // Власть. 2010. № 4. - 0,4 п.л.
3. Организация местного самоуправления на рубеже XX-XXI вв.: актуальные теоретические аспекты // Обозреватель-Observer. 2010. № 4. - 0,5 п.л.

Другие публикации:

4. Местное управление и местное самоуправление за рубежом: традиции и новации // Местное самоуправление в России и Германии: история и современность – Р-н/Д: Изд. СКАГС, 2010. - 1,4 п.л.

Подписано в печать 20.04.10
Формат 60х88 1/16. Объем 1 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № 938
Отпечатано в ООО «Соцветие красок»
119991 г.Москва, Ленинские горы, д.1
Главное здание МГУ, к. А-102