

34

Салов

На правах рукописи



**Салов Дмитрий Олегович**

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР  
ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

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

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

15 МАЙ 2008

Москва – 2008

Диссертация выполнена на кафедре политологии, истории Отечества и культуры Проффессионального института управления

Научный руководитель: Мрочко Леонид Владимирович

Официальные оппоненты доктор философских наук, профессор  
Рыжов Олег Алексеевич  
доктор политических наук, профессор  
Семенов Вадим Александрович

Ведущая организация Московский государственный  
областной университет

Защита состоится «24» апреля 2008 года в 15 часов на заседании диссертационного совета по политическим наукам Д 215 005 02 при Военном университете (123001, г Москва, ул. Б Садовая, 14).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Военного университета

Автореферат разослан «24» марта 2008 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета



А Брега

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

К наиболее важным политическим процессам, которые определяют все другие изменения, происходящие в последние два десятилетия в России, относятся изменения в государственно-властной сфере. Включение граждан в реальный процесс политических преобразований, привлечение их к принятию общественно-политических решений объективно требует реформирование структуры властных отношений, придания большей значимости нижним этажам власти. Политическое развитие России объективно связано с проблемой организации, развития и совершенствования системы местной власти и самоуправления, с определением их места и роли в системе политических институтов. Развитие института местного самоуправления позволит политически и экономически активной части населения включиться в проведение реформ на местах. При этом местные органы власти становятся гарантом основных демократических ценностей, поскольку они ближе всего к местным жителям, им известны их нужды и проблемы, а, следовательно, они наиболее полно способны учитывать интересы людей. В свою очередь, граждане заинтересованы в успешной деятельности органов местного самоуправления.

**Актуальность исследования** местного самоуправления как фактора политического развития современной России обусловлена следующими обстоятельствами:

**Во-первых**, необходимостью дальнейшего научного осмысления сущности и содержания таких понятий, как «местное самоуправление», «местная (муниципальная) власть», «институты, или органы местного самоуправления», «гражданское общество» и т.д. От институтов местного самоуправления в настоящее время требуются как никогда огромные усилия по созданию на местном уровне благоприятных условий жизни, по обеспечению экономического роста и консолидации общества. В недавнем прошлом, в условиях системного кризиса, охватившего практически все сферы жизнедеятельности общества, резких изменений внешнеполитической и геополитической ситуации, и, наконец, в результате допущенных ошибок и просчетов государство оказалось перед необходимостью реорганизации всей системы властных отношений.

**Во-вторых**, особой ролью, которую играют органы местного самоуправления в системе государственной власти в период становления новой российской государственности и создания развитого гражданского общества, отвечающего самым современным требованиям. Прежде всего, этим определяется актуальность политических аспектов становления и развития местной власти как управленческой и самоуправленческой единицы. Президент Российской Федерации В.В. Путин, отмечая расширение полномочий органов местного самоуправления, в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, подчеркнул: «Все это, конечно не означает, что федеральный центр снимает с себя ответственность за качество жизни в регионах. Но важно то, что система управления становится более гибкой и более близкой к людям. И что все больше ре-



России и модели самоуправления в ряде западных стран, анализировали государственную и общественную теории самоуправления

В работах авторов либерального направления К К Арсеньева, Н П Белоконского, Л И Кошелева, Д И Шаховского, Д П Шилова и др<sup>1</sup> речь шла не просто о выполнении местными органами власти организации населения на своей территории, особый смысл приобретала другая, скрытая тенденция - возможность влияния на центральное правительство через местное самоуправление Эта идея была следствием общей либеральной установки части просвещенного российского общества того периода и веры в реальность разумного и постепенного его реформирования

С началом перестройки в СССР стала активно исследоваться проблема управления на местном уровне, что было отражено в работах Н Ф Шарафетдинова, Ю А Тихомирова, И П Ильинского, Б М Лазарева, А И Щиглика, М А Красова, Г В Атаманчука, А Я Сливы, Р Р Сиддикова и др<sup>2</sup>

Проблемы местного самоуправления вновь актуализируются с 1990-х годов, в связи с началом формирования в России политической системы демократического типа Они стали предметом внимания, в первую очередь, правоведов Юридические аспекты формирования системы местного самоуправления рассмотрены в работах А С Автономова, Г В Атаманчука, Н А Емельянова, М А Краснова, О Е Кутафина, А Н Писарева, В В Пылина, В И Фадеева, П И Шлемина, Е С Шургиной и др<sup>3</sup>

*ревский Н И* Лекции по русскому государственному праву Т 2 – СПб, 1910, *Кизеветтер А А* Местное самоуправление в России IX-XIX ст Исторический очерк – Пг, 1917

<sup>1</sup> См *Арсеньев К К* За четверть века (1871 – 1894 гг) Сб статей 11г, 1915, Белоконский И П Зество и Конституция М, 1910, Он же Земское движение СПб, 1910 Он же Самоуправление и земство Ростов-н/Д, 1905, *Кошелев А И* Записки А И Кошелева // Русское общество 50-60-х гг XIX века Ч 1 М, 1991, *Маклаков В А* Вторая Государственная Дума Париж, (Б д), Он же Из воспоминаний Нью-Йорк, 1954, *Скалон В Ю* Земские взгляды на реформу местного самоуправления Обзор земских отзывов и проектов М, 1884, *Шаховский Д И* Пятидесятилетие земства // Очерки экономической деятельности земств М, 1914, *Широв Д Н* Воспоминания и думы о пережитом М, 1918 и др

<sup>2</sup> См *Шарафетдинов Н Ф* О соотношениях государственного управления и самоуправления// Роль государства и права в совершенствовании социалистического общества – М, 1985, *Тихомиров Ю А* О природе и системе социалистического самоуправления народа// Социалистическое самоуправление Опыт и тенденция развития – М, 1986, *Ильинский И П* Социалистическое самоуправление народа – М, 1987, *Лазарев Б М* Государственное управление на этапе перестройки – М, 1988, *Щиглик А И* Общественное самоуправление некоторые проблемы теории и практики// Политическая система вопросы демократии и самоуправления – М, 1988, *Краснов М А* Местное самоуправление государственное или общественное?// Советское государство и право – 1990 - № 10, Атаманчук Г В Политический процесс и государственная политика// Свободная мысль – 1991 - №18, *Слива А Я* Пора возвращаться в мир от системы Советов к парламентаризму и местному самоуправлению// Народный депутат – 1992 - № 2, *Сиддиков Р Р* Представительные органы непосредственной демократии в системе местного самоуправления Теоретические и организационно-правовые проблемы – Ташкент, 1993

<sup>3</sup> См *Автономов А С* У истоков гражданского общества и местного самоуправления М, 1998, Государственная власть и местное самоуправление М, 1997, *Емельянов М А* Ста-

С принятием в декабре 1993 г Конституции Российской Федерации и появлением института местного самоуправления, учеными стали рассматриваться проблемы муниципальной власти через призму реформирования российского общества, демократизации и межбюджетных отношений, политического процесса в государственно-властной сфере и принятия базовых законов о местном самоуправлении в 1995 и 1997 годах<sup>1</sup> активизировали исследовательскую работу в области проблем муниципальной власти, муниципальных образований В этот период важное значение имеют труды П И Лапшева, С И Рыженкова, Н В Винника, С С Митрохина, Л И Прониной, С Ю Фабричного, Л В Гильченко, Н М Великой, В Я Гельмана<sup>2</sup> В исследованиях В В Бакушева, Л Г Воронина, В Иванковского, В И Голованова, Л Т Когута, Н И Кулина, В А Лапина, Р И Мигирова, И О Ореховского, О М Роя, А И Шилова, Г Ф Шиловой и др обобщается опыт организаций городского управления, муниципального менеджмента в различных регионах России<sup>3</sup>

---

новление местного самоуправления в России конституционные нормы и реальность Тула, 1997, *Еремян В В, Федоров В В* История местного самоуправления в России (XII – начало XX вв.) М, 1998, *Костоков А Н, Копысова С Г* Муниципально-правовые отношения Омск, 2001, *Куликова С* Местное самоуправление конституционно правовой статус и механизм функционирования М, 1994, *Кутафин О Е* Муниципальное право М, 1998, Местное самоуправление в современной России политика, практика, право М, 1998 Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ концепция, конституционные основы, практика М, 1996, *Лантвева Л Е, Шутов А Ю* Из истории земского, городского и сословного самоуправления России М, 1999, *Писарев А Н* Муниципальное право Российской Федерации М, 1996, *Пылин В В* Представительные органы местного самоуправления М, 1998, *Фадеев В И* Муниципальное право России М, 1994, *Шлемин П И, Фадеев В И* Местное самоуправление Российский вариант Л, 1993 и др

<sup>1</sup> Об общих принципах организации и местного самоуправления в Российской Федерации Федеральный закон от 28 августа 1995 г., О финансовых основах местного самоуправления в РФ Федеральный закон от 25 сентября 1997 г// Местное самоуправление в Российской Федерации сборник нормативных правовых актов М, 1998

<sup>2</sup> *Кутафин О Е, Фадеев В И* Муниципальное право Российской Федерации – М, 1997, *Алексеев О, Трунов С, Лапшев П* О состоянии межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации муниципальных образованиях // Реформа местного самоуправления в региональном измерении По материалам из 21-го региона Российской Федерации/ Под ред Ц Рыженкова и Н Винника – М, 1999, *Митрохин С* Реализация муниципального проекта России некоторые аспекты федеральной политики// Реформа местного самоуправления в региональном измерении// <http://rels.obninsk.com>, *Пронина Л И* Законодательное регулирование местных финансов в Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»// Юридический мир – 1999 - № 5-6 – С 20-29 и др, *Фабричный С Ю* Правовое регулирование финансово-экономического воздействия субъекта Федерации и местного самоуправления – М, 1998, <http://rels.obninsk.com>, Федеральные и правовые акты о местном самоуправлении / Сост Л В Гильченко и др – М, 2000 и др, *Великая Н М* Особенности становления местного самоуправления// Перспективы самоуправления и самоорганизации России / Под Ред И А Бутенко – М, 2000, Гельман В Федеральная политика и местное самоуправление // Власть – 1997 - № 9 – С 73-80 и др

<sup>3</sup> См *Бакушев В В, Иванковский В А, Молчанова Л А* Городское управление и самоуправление в России эволюция столичного опыта М, 1998, *Барабашев Г В* Муниципаль-

Из работ последнего времени, в которых в наибольшей степени отражены проблемы местного самоуправления, следует назвать работы П А Бесова, С В Бондарева, О А Давыденко, Д Ф Вяткина, В Н Иванова, М Ю Мартынова, Е В Рыжковой, В В Скоробогатко, О А Фризен<sup>1</sup>

**Объектом исследования** являются органы власти местного самоуправления как демократического института в политической системе России и зарубежных стран

**Предметом исследования** являются место и роль института местного самоуправления в политическом развитии современной России

**Цель исследования** состоит в разработке теоретических положений, определяющих место и роль органов власти местного самоуправления в политическом развитии современной России

### **Задачи исследования**

- анализ теоретических основ и исторических предпосылок формирования современной концепции местного самоуправления,
- изучение источников конституционно-правовых основ деятельности му-

ные органы современного государства (США, Великобритания) М, 1971, *Барабашев Г В Местное самоуправление* М, 1996, *Воронин А Г Муниципальное хозяйство и управление* М, 2002, *Гильченко Л Местное самоуправление долгое возвращение становление местного самоуправления в России* М, 1998, *Головаткин В И Управление и самоуправление в крупном городе теория, опыт, организация* М, 1998, *Козот А Т Система местного самоуправления основы разработки и применения в городах России* СПб, 1995, *Кулип Н И Местное самоуправление (система, теории и практика)* Екатеринбург, 1996, *Местное самоуправление основы системного подхода* СПб, 1997, *Местные органы власти социально-экономические аспекты деятельности* М, 1993, *Мигиров Р П Роль местного самоуправления в осуществлении социальной политики* М, 1998, *Рой О М Система государственного и муниципального управления* СПб, 2003, *Шилов А И, Шилова Г Ф Город на пути к самоуправлению* - М, 1991 и др

<sup>1</sup> *Бесов П А Местное самоуправление в условиях перераспределения источников и ресурсов публичной власти в Российской Федерации* Дис канд полит наук – М, 2004, *Бондарев С В Политико-правовая трансформация институтов местного самоуправления в контексте российских модернизационных процессов* Автореферат дис канд юрид наук – Ростов н/Д, 2005, *Вяткин Д М Правовые проблемы статуса и компетенции муниципальных образований и органов местного самоуправления* Дисс канд юрид наук – Челябинск, 2005, *Давыденко О А Местное самоуправление в Российской Федерации конституционно-правовой аспект муниципальных властеотношений* Автореф дис канд юрид наук – М, 2005, *Иванов В Н Становление органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации (на примере Уральского региона)* Автореф дис докт полит наук – М, 2005, *Мартынов М Ю Местное самоуправление в политической системе России теоретико-прикладной анализ* Автореф Дис докт полит наук – М, 2003, *Рыжкова Е В Муниципальная организация местного самоуправления как вида публичной власти в современной России* На материалах Тверской области Дисс канд пол наук – СПб, 2005, *Скоробогатко В В Функционирование партии и общественно-политических движений на муниципальном уровне* На примере ЮВАО Дисс канд пол наук, *Фризен О А Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации* Дисс юрид наук – Ростов Н/Д, 2006

ниципальных образований в ходе формирования современной российской модели местного самоуправления,

- рассмотрение моделей местного самоуправления в западных политических системах,
- исследование подходов к формированию органов власти местного самоуправления России в период трансформации российского общества,
- выявление характерных черт государственной политики ресурсного обеспечения муниципальной власти,

**Теоретико-методологической основой исследования** является синтез основных социально-политических теорий государственного управления и самоуправления, моделей местного самоуправления и политической модернизации. При этом автор опирался на принцип историзма, объективности, системности

Сложный характер исследуемой темы обусловил применение общенаучных методов структурно-функционального, институционального, социологического, историко-политологического и юридического, а также контент-анализа и наблюдения

**Эмпирическая база диссертационного исследования** Работа потребовала изучения, систематизации и анализа целого ряда документов и материалов. Важнейшими из них являются законодательные акты: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г. и 2003 г.), «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (2003 г.) и др. Кроме того, в работе анализируются нормативно-правовые акты государственных органов власти и органов местного самоуправления, ежегодные Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, документы Правительства Российской Федерации

Важную группу источников составили публичные выступления руководителей государственных структур, статистические материалы, материалы парламентских слушаний в Государственной Думе Российской Федерации: доклады руководителей комитетов, рабочих групп, итоговые рекомендации парламентских слушаний, проекты законов, предложения по совершенствованию муниципальной власти в Российской Федерации и др. Помимо этого, анализировалось содержание публикаций на страницах периодических изданий («Российская газета», газеты «Известия», «Коммерсант» и др.), дайджестов средств массовой информации по освещению мероприятий подготовки и принятия законопроектов по разграничению полномочий федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти в Российской Федерации, административной реформы и реформы межбюджетных отношений

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и

включает введение, три раздела, заключение и список использованной литературы

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертации, анализируется степень научной разработанности проблемы, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрываются его научная новизна, определяется теоретическая, методологическая и эмпирическая база исследования, указывается практическая значимость и апробация работы

**В первом разделе** – *«Местное самоуправление как объект политического анализа»* рассматриваются различные подходы к рассмотрению сущности и содержания местного самоуправления, анализируются категории «местное самоуправление», «местное управление», «муниципальная политика», характеризуются базовые модели формирования органов местной власти, в том числе местного самоуправления, предлагаются различные основания для классификации концепций местного самоуправления, анализируются подходы к определению моделей формирования органов местного самоуправления, разграничиваются понятия «местное самоуправление» и «муниципальное управление»

**Во втором разделе** - *«Специфика института местного самоуправления, его влияние на политическое развитие современной России»* - анализируются подходы к определению сущности и содержания механизма функционирования института местного самоуправления в современной России, изучению организационного многообразия форм российского местного самоуправления, рассматриваются подходы представителей западной и отечественной политологии к определению места и роли института местного самоуправления в системе властных отношений, предлагаются различные модели равновесия властей в системе местного самоуправления, анализируются различные подходы формирования исполнительных органов местного самоуправления, рассматриваются политико-правовые основы функционирования органов местного самоуправления в РФ, предлагаются способы формирования института главы муниципального образования, анализируются различные аспекты взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, определяются полномочия, источники и ресурсы местного самоуправления в политическом развитии современной России

**В третьем разделе** - *«Зарубежный опыт организации и регулирования деятельности органов местного самоуправления и возможности его использования в России»* - определяются наиболее характерные черты высокой активности деятельности органов местного самоуправления некоторых стран и их влияние на степень развития гражданского общества, предлагаются различные модели местного самоуправления западных стран, анализируются их основные черты и принципы построения, предлагаются варианты использования зарубежного опыта организации и регулирования деятельности органов местного самоуправления в современной российской действительности

**В заключении** содержатся выводы по теме диссертационного исследования, сформулированы рекомендации теоретического и практического характера, имеющие своей целью повышение эффективности института местного са-

моуправления современного российского общества

## **II НАУЧНАЯ НОВИЗНА ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ, ВЫНОСИМЫХ НА ЗАЩИТУ**

**Научная новизна** исследования состоит в том, что на основе анализа документов, научных работ отечественных и зарубежных авторов

- представлены и проанализированы концепции местного самоуправления в аспекте соотношения централизации и децентрализации государственного управления, объективной необходимости взаимодействия государственных (управленческих) и самоуправленческих начал на местном уровне, условий переноса акцента в решении местных вопросов на уровень муниципальной власти,

- осуществлен анализ основных моделей местного самоуправления в разных политических системах, показано сочетание управленческих и самоуправленческих начал, формы и методы контроля государства за местными органами самоуправления,

- раскрыты этапы формирования органов власти местного самоуправления современного российского общества, а также эволюция нормативно-правовой базы и структуры местного самоуправления,

- проанализированы и обоснованы с учетом нового федерального законодательства состав и система функций местного самоуправления, выражающих его публично-властную сущность, выявлены критерии и тенденции развития,

- предложены практические рекомендации по использованию зарубежного опыта деятельности органов власти местного самоуправления в Российской Федерации

### **Положения, выносимые на защиту и их обоснование:**

*1 Результаты политологического анализа местного самоуправления как специфического социального института, возникающего на определенном этапе развития политических систем.*

Местное самоуправление представляет собой форму организации, в которой реализуются закономерности, присущие всякому социальному управленческому процессу вообще и государственному в частности. Будучи общим понятием, отражающим демократическую направленность процессов в обществе, местное самоуправление может строиться по разным моделям и реализовываться в разных организационных формах (городское, сельское, двух- и более -уровневое и иные модели). Так, самоуправление в соответствии с разным образом жизни делится на сельское и городское (муниципальное). При этом понятие «городское» и «сельское» самоуправления является подчиненным понятию «местного самоуправления», а оно, в свою очередь, соподчинено понятию «самоуправление» в широком смысле слова.

Явление самоуправления - одно из наиболее древних и универсальных применяются в социальном управлении. Оно возникло как неотъемлемая по-

требность человеческого общества, начиная с ранних стадий его развития и до определенного времени оставался единственным средством социальной организации. По мере развития гражданского общества нарастало его взаимное отчуждение института местного самоуправления с государством. Роль самоуправления и способы его институционального оформления с течением времени существенно менялись, попадая все в большую зависимость от форм и методов государственного управления.

Следует заметить, что до настоящего времени нет четкого понимания природы и сущности местного самоуправления. Одни утверждают, что местное самоуправление - это продолжение государственной власти, другие - что это публичная власть, существующая наряду с государственной и в корне отличная от нее.

Предполагаем, что природу местного самоуправления, ее происхождение и сущность, соотношение с государственным управлением следует рассматривать в прямой зависимости от методологического характера их анализа в социально-политических теориях и в контексте исторических рамок его практической реализации.

Теоретическое обоснование проблем становления местного самоуправления как политического института было осуществлено в рамках западной классической либеральной идеологии, а сама теория местного самоуправления получила название «общественной». Само понятие «местное самоуправление» было введено в оборот И. Бентамом, а теоретическое обоснование местного самоуправления заняло одно из ведущих мест в работах Б. Констана, Дж. Милля, А. де Токвиля. Например, Б. Констан определял муниципальную власть как особую форму публичной власти, не подчиненную непосредственно власти исполнительной. Развивая это положение и анализируя американский опыт организации местного самоуправления, А. Токвиль и Дж. Миль указывали, что с одной стороны, индивидуумы являются первоисточником власти, а с другой - обосновывали необходимость самоуправления и самостоятельного решения вопросов местного значения городскими и сельскими общинами как добровольными ассоциациями индивидов - носителей «неотчуждаемых прав» и свобод. Опыт самоуправления по Токвилю является главным условием обретения политической свободы и демократии, а также выступает механизмом политической социализации, формирования гражданского сознания. В своей самой знаменитой работе «Демократия в Америке» автор пишет: «Общественные институты играют для установления независимости ту же роль, что начальные школы для науки, они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой»<sup>1</sup>.

Одной из главных идей, заложенных в либеральных концепциях является то, что первоначальным источником власти является отнюдь не государство и даже не народ, а добровольно объединяющиеся индивиды, сами управляющие собственными делами. Именно в этих условиях у народа формируется граждан-

<sup>1</sup> Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992 - С. 65

ское самосознание, чувство ответственности, умение согласовывать свои интересы с интересами других

В диссертации показано, что представители либеральной мысли, создатели «общественной теории» трактовали органы местного самоуправления как особую власть, непосредственно не подчиненную центральным властям, а ограниченную только законом. Такая трактовка политико-правового статуса местного самоуправления была основана на стремлении раскрыть противоречивые тенденции развития территорий от традиционного типа хозяйствования к индустриальному.

В противовес «общественной» развивалась «государственная» теория местного самоуправления, основные положения которой были разработаны западными учеными Г. Еллинеком, Л. фон Штейном, П. Лабандом и Р. Гнейстом, а в России ее сторонниками были В. Н. Безобразов, А. Д. Градовский, Н. М. Коркунов, Н. И. Лазаревский, Б. Э. Нольте и др.

В представлении «государственников» местное самоуправление - это лишь одна из форм организации местного государственного управления, которое обладает определенной самостоятельностью в решении местных вопросов, но остается частью единого государственного организма, элементом целостной системы управления обществом. В частности, немецкий ученый Г. Еллинек подчеркивал, что местное самоуправление есть государственное управление, а не промежуточное звено между государством и обществом, так оно «покоится на самоорганизации государства» и осуществляется через лиц, «не являющихся профессиональными государственными должностными лицами», а через посредство самих заинтересованных лиц»<sup>1</sup>.

В целом, проведенный в диссертационном исследовании анализ рассмотренных подходов, позволяет сделать вывод о двойственной природе местного самоуправления: с одной стороны - это по своей природе институт гражданского общества, служащий для решения населением местных дел самостоятельно и под свою ответственность, с другой - институт правового государства, отвечающий всем признакам и характеристикам проявления власти на определенной территории.

Исходя из разности подходов в определении сути местного самоуправления, постоянно возникает потребность в более четком разделении понятий «местное управление» и «местное самоуправление». Под местным управлением понимается деятельность, осуществляемая на данной территориальной единице администрацией вышестоящего уровня или представителями центральной власти. В этом случае местное управление осуществляется, как правило, через назначаемые вышестоящей властью административные органы. Местное самоуправление трактуется как деятельность выборных органов по решению местных вопросов населения местной территориальной единицы. Но все специалисты сходятся в одном: местное управление и самоуправление самым непосред-

<sup>1</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. Право современного государства. В 2-х т., - М., 1908 - Т. 1 С. 79

ственным образом связаны с населением, с его повседневной жизнью

## ***2. Анализ специфики формирования системы местного самоуправления в период становления современной российской государственности.***

В начале 90-х гг произошли изменения в самой системе местной власти. Рождаемая в спорах и конфликтах между федеральной и региональной властями, эта мощная общественная сила со своими политическими и экономическими интересами стремилась к расширению своих властных возможностей. Причем чаще всего это происходило через реализацию конституционных или делегированных государственной властью полномочий, а также через расширение собственной материальной базы. В стране фактически произошло кардинальное перераспределение власти на региональном уровне, хотя и не везде в равной мере эффективно. Разная степень развития местного самоуправления отражает сложный характер самой страны, ее государственно-административного устройства, проблемы больших территорий, непонимание природы местной власти и неумение ее отправлять, а также проблема полномочий и ресурсов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г и федеральные законы, регламентирующие организацию государственной власти в субъектах Российской Федерации, закрепили тенденцию разграничения полномочий между уровнями власти в стране. Было положено начало длительному периоду и масштабной работы по созданию механизма, способствующему, чтобы решения публичной властью стоящих перед ней задач осуществлялись на том уровне, который способен сделать это наиболее рационально, прежде всего, с точки зрения доступности для граждан публичных услуг, максимального учета их интересов, а также эффективности использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов.

В диссертационном исследовании автор отмечает, что политический курс федерального центра со второй половины 90-х гг состоял в достижении самостоятельности, ответственности и ресурсного обеспечения деятельности местного самоуправления. Заметную роль в этом процессе сыграли Конгресс муниципальных образований, различные союзы и ассоциации, возникшие на региональном и федеральном уровнях. Но в целом инициатива реформы находилась в руках федеральной власти. В этой связи нельзя не упомянуть два важных документа – Указ Президента РФ «Об утверждении основных направлений государственной политики в области развития местного самоуправления (октябрь 1999 г.)» «Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» (декабрь 1999 г.) Тем самым новое руководство страны поставило в качестве важной задачи государственной политики развитие местного самоуправления и осуществление им полномочий как органами местного самоуправления, так и непосредственно населением.

В диссертации отмечается, что ФЗ РФ «Об общих принципах местного самоуправления» 1995 г сохранил конституционный подход, жестко не закреп-

ляя структуру органов местного самоуправления В Законе устанавливается обязательность избрания представительных органов местного самоуправления и возможность учреждения должности главы муниципального образования, а также иных выборных должностных лиц местного самоуправления При этом глава муниципального образования может быть избран как непосредственно населением, так и представительным органом из своего состава Таким образом, за населением муниципального образования закрепляется право и возможность выбора организационно-правовой формы местного самоуправления, однако на практике предоставленными возможностями она редко пользуется Причина не в неспособности населения использовать свои права, а гораздо глубже Воспитание долгое время в иерархической тоталитарной системе, отстранявшей граждан от власти и не требовавшей особых размышлений о ее структуре и взаимоотношениях ее ветвей между собой, породило определенную пассивность и отстраненность, которую сложно быстро преодолеть В реальности этим процессом по-прежнему управляют элиты, за редким исключением, когда главы муниципальных образований, получившие мощный властный и административный ресурс в период с 1993 по 1996 годы, когда местные Советы были распущены Указом Президента РФ от 9 октября 1993 г «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и в течение трех (где-то и четырех лет) местное самоуправление осуществлялось единолично назначенными главами администраций<sup>1</sup> Местные администрации в городе и на селе были превращены в органы самоуправления Тем самым формирование самоуправления сопровождалось блокированием политической активности населения, чувства гражданской ответственности, разочарованиями в возможности что-либо изменить Не были созданы механизмы ротации политической элиты Организационные структуры, способные стать формами действительного самоуправления (например, ТОС), стали играть второстепенную роль

Необходимо отметить, что процедура самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления не была отрегулирована нормативными правовыми актами РФ в большем числе субъектов РФ до конца 90-х годов Поэтому рассматривались различные подходы к классификации органов местного самоуправления и к разнообразию взаимоотношений их организационных структур Варианты таких взаимоотношений зависят от способа избрания и статуса главы муниципального образования, главы администрации, от степени участия представительного органа в деятельности местной администрации и др В диссертации проанализирован ряд возможных вариантов организационных структур

1 Глава муниципального образования является одновременно главой местной администрации, таким образом, возможны две системные модели взаимоотношения главы муниципального образования, гла-

---

<sup>1</sup> Основы Европейской хартии местного самоуправления Методическое пособие для вузов/ Под ред В А Черникова - М, 2000 - С 41

вы местной администрации и представительного органа

2 Глава муниципального образования является одновременно председателем представительного органа

3 Глава муниципального образования является одновременно главой местной администрации и председателем представительного органа

В пользу первого варианта говорит тот факт, что и представительные и исполнительные органы получают свой мандат непосредственно от избирателей, следовательно, у них одинаковый источник власти. Во втором случае возможен диктат управления, т.е. возвращение к ситуации, когда представительный орган служит «демократической завесой» всевластия администрации. В этой связи «смещение действительных центров принятия важных решений от муниципальных советов к их административному аппарату снижает значение демократической процедуры обсуждения и решения вопросов в этих советах, превращая ее в процесс автоматического штампования проектов, заданных извне»<sup>1</sup>. Третий вариант предполагает установление такой компетенции представительного органа местного самоуправления, которая гарантирует его ведущую роль в системе местного самоуправления и обеспечивает его достаточное влияние на развитие территории, что более приемлемо для российских муниципальных образований. В этом случае руководитель исполнительного органа муниципальной власти является управленцем-профессионалом, который должен иметь свободу действий, но сами ее рамки устанавливаются не только законом, но и в соответствии с решениями представительного органа местного самоуправления. Кроме того, представительный орган должен иметь возможность определять задачи администрации, затрагивающие важнейшие стороны развития муниципального образования<sup>2</sup>.

Таким образом, для российского местного самоуправления теоретически возможно организационное многообразие форм. Что касается пестроты организационных форм, то, по мнению специалистов, на этапе становления местного самоуправления это позволяет учитывать специфические условия различных муниципальных образований, наличие управленческих кадров, гарантирует населению свободу в создании организационных форм местного самоуправления. Но с другой стороны, разнообразие форм местного самоуправления эффективно лишь при условии общих нормальных экономических и социальных условий, цементирующих их действия.

По мнению автора, для России, с ее длительной историей «Советов», и особенно после ратификации Европейской хартии местного самоуправления, в которой ведущая роль отдана представительному органу, необходимо более осторожно подходить к выбору модели.

### ***3. Политологическая характеристика деятельности органов местного самоуправления современной России.***

В диссертации отмечается, что на выбор муниципальными образованиями

<sup>1</sup> Барабашев Г.В. Местное самоуправление – М, 1996 - С 75

<sup>2</sup> Незнамова Е.А. Местное самоуправление. Органы власти - М. Изд-во «ПРИОР», 2001 - С 69

организационной структуры исполнительных органов местного самоуправления влияют многие факторы: размер и уровень социально-экономического развития территории муниципального образования, численность населения, финансовые возможности, а также национальные и другие местные традиции и т.п.

Отношения подчиненности структурных подразделений администраций муниципальных образований строятся по горизонтали. Как правило, законы субъектов Российской Федерации, и уставы муниципальных образований устанавливают подчиненность департаментов, отделов, управлений и других им подобных структур главам местной администрации. Главы администрации не только руководят департаментами, отделами и управлениями, но и имеют право отменять акты руководителей структурных подразделений. Кроме того, местная администрация подконтрольна жителям и представительному органу муниципального образования.

Теоретически это позволяет наиболее полно обеспечить права населения на самоуправление, способствует вовлечению его в управленческий процесс на территории муниципального образования, осуществлению контролю над местной властью. Однако закон никак не расшифровывает формулу «подконтрольности», не раскрывает ее механизма, порядка осуществления. Таким образом, законы и уставы уходят от двойного подчинения отраслевых и функциональных органов администрации, характерного для исполнительных структур местных Советов прошлых лет, но в то же время устанавливают правило, в соответствии с которым по вопросам, связанным с выполнением государственных полномочий, возложенных на администрацию органами государственной власти, администрация подконтрольна этим органам.

Автором в диссертационном исследовании делается вывод, что при формировании исполнительных органов местного самоуправления необходимо учитывать отечественный опыт. Общими требованиями, предъявляемые к аппарату местного самоуправления, по мнению диссертанта являются:

- правильное и достаточно гибкое отображение подлинных интересов, нужд и взглядов местного населения,
- соответствие принципу экономии средств и сил, то есть при наименьших затратах на его содержание работать быстро, и без лишних формальностей,
- выдвижение на исполнительные должности людей опытных и ответственных, создание для них наиболее благоприятной условий работы.

Так, Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года внес существенные изменения в организацию правотворчества на местах, определив унифицированную структуру органов местного самоуправления. Воспользовавшись Конституцией РФ (ст. 71 и ч. 3 ст. 55), в соответствии с которыми федеральный законодатель обладает полномочиями регулирования прав граждан на осуществление местного самоуправления и ограничения этого права в конституционно значимых целях, сузил права населения влиять на структурную модель местного самоуправления и

интерпретировать принципы организации муниципальной власти. В нарушение ст. 131 Конституции, согласно которой структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, в соответствии с федеральными законами, законами и иными правовыми актами субъекта Федерации. Новый Федеральный закон устанавливает жесткую структуру органов местного самоуправления, включая нормативы численности депутатов в зависимости от численности населения.

Ст. 132 Конституции гарантирует самостоятельность местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью, однако вышеуказанный закон ограничивает это право, предусматривая, что состав объектов муниципальной собственности определяется федеральными законами и законом субъектов федерации.

Анализ российского законодательства в области регулирования деятельности института местного самоуправления показывает существование определенных противоречий. Во-первых, Закон предусматривает обязательное членство муниципальных образований в региональных ассоциациях, а также региональных ассоциаций в Конгрессе муниципальных образований, что также противоречит Конституции и законодательству об общественных объединениях и некоммерческих организациях. Во-вторых, местное самоуправление в России выстраивается как третий уровень государственной власти, а его эффективность будет определяться сверху, т.е. государством, а не гражданами.

Автор подчеркивает важность ответственности в сфере местного самоуправления, которая в современных российских условиях является неременным императивом процесса формирования данных органов. Ответственность органов местного самоуправления можно классифицировать по следующим основаниям:

- традиционная отраслевая - специфическая конституционно-правовая ответственность в форме досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления,
- гражданско-правовая - это невыполнение договоров с участием органов местного самоуправления, в том числе договоров поставки для муниципальных нужд,
- дисциплинарная и материальная ответственность относится в основном к муниципальным служащим,
- уголовная ответственность связана с должностными преступлениями и в сфере организации и проведения муниципальных выборов и местных референдумов,
- административная ответственность

Представляется необходимым разработать практический механизм смены органов местного самоуправления в результате утраты доверия.

ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления» 1995 г. не предусматривает никаких оснований для выражения недоверия, отда-

вая возможность закрепления вопросов отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц на усмотрение населения или представительного органа муниципального образования при принятии своего устава. Таким образом не только наличие, но и реальное формирование института отзыва выборных лиц местного самоуправления не является обязательным принципом функционирования этих должностных лиц. Право учреждать подобный институт или отказаться от него относится к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления либо населения, если устав принимался непосредственно населением.

#### ***4. Политологическая характеристика зарубежного опыта организации и регулирования деятельности местных органов власти и возможность его использования в современных российских условиях.***

В мировой практике сложилось несколько моделей местного самоуправления, которые связаны с ориентацией на ту или иную политико-правовую систему, исторические традиции, а также степень развития гражданского общества. В Великобритании, Канаде, США, Индии, Новой Зеландии, ЮАР и ряде других стран действует, как принято называть, англосаксонская система (модель местного самоуправления). Французская или континентальная модель действует во Франции, Голландии, Италии, Португалии, Бельгии, Испании и ряде других европейских стран. Наряду с англосаксонской и французской моделями относительно самостоятельно стоит так называемая смешанная (коммунальная) модель, которая развита в Германии, Дании, Финляндии. Особняком стоит советская модель местного самоуправления, которая с распадом Советского Союза не исчезла совсем, со своими особенностями она действует на Кубе, в Северной Корее, Китае, конечно, претерпев определенные изменения.

В диссертационном исследовании автор отмечает, что при наличии многих общих черт западные модели имеют различия. Наиболее важные из них связаны со степенью самостоятельности местных властей, их отношениями с центральным правительством. В разных странах местные власти в различной мере вплетены в единую структуру государственного управления. Иногда функции государственного управления четко отграничены от местной власти и персонафицированы в специально назначенном чиновнике, подчиняющемся центральному или вышестоящему правительству. В других типах местного управления возможно совмещение, особенно на нижних уровнях, где мэры соединяют обязанности государственных чиновников и руководителей местного самоуправления.

При всем разнообразии исторических традиций, особенностей территориально-административного деления, специфики социально-политических приоритетов имеется много общего в деятельности органов местной власти. Сходные черты обнаруживаются в организации местного самоуправления, в разделении властных функций и финансовых ресурсов между центральными и местными органами власти, в методах и формах стимулирования местного хозяйства. Такая общность обусловлена, прежде всего, рыночным характером эконо-

мики, где задачу обеспечения населения материальными и коммунальными благами эффективно решает частный капитал. Весьма важным является обращение внимания на этот опыт, поскольку российский капитал насколько охотно, вкладывает деньги в жилищное строительство, настолько неохотно идет в коммунальное хозяйство.

Возникшая на признанной родине классического муниципализма - в Великобритании, англосаксонская модель является одной из самых распространенных в мире. Основной признак этого типа - отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, курирующих местные органы власти. Контроль осуществляется косвенным путем через центральные министерства и через судебную систему.

Муниципальные органы Великобритании и США составляют часть конституционного механизма этих государств<sup>1</sup>. Ученые этих стран при обозначении отличия местных органов от государственных делают акцент на их локальный характер.

Для современного муниципального управления Англии характерно соединение выборных муниципальных советов с развитым административно-управленческим аппаратом, укомплектованным нанятыми платными служащими. Административный аппарат муниципалитетов определяется в законодательстве Великобритании как исполнительный аппарат этих органов, в отличие от ряда европейских стран, но не государства в целом. Здесь влияние государства на местную власть обеспечивается лишь тем, что права, обязанности и предметы ведения муниципалитетов устанавливаются государством.

Противоречивые оценки местных учреждений Великобритании и их места в государственном механизме находят свое отражение в обширной литературе и законодательстве по вопросам организации компетенции и функций муниципалитетов. В целом, научные концепции и законодательная практика следуют выдвинутой еще И. Бентамом идее жесткого контроля центрального правительства за деятельностью органов управления на местах. Необходимость государственного контроля муниципальных органов никогда не оспаривалось в Англии. Выполнение ими задач государственного регулирования на своих территориях, обеспечение хорошего управления в интересах местного населения составляет содержание деятельности выборных представительных органов при общей компетенции. Органы местного управления здесь не являются органами центрального правительства, контролирующего лишь способ, посредством которого действует местное самоуправление. При всей унитарности британской системы управления местные власти в значительной степени свободны в решении многих вопросов, в частности, в определении своего внутреннего строения.

<sup>1</sup> По данному вопросу заслуживают внимание работы *Крылов Н.С.* Английское государство М., 1901, *Барабашев Г.В.* Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания) М., 1971, *Местные органы в политической системе капитализма* М., 1985, *Салов О.А.* и *Королева-Конопляная Г.И.* Местное самоуправление историческая практика и современность М. 2003. О реформах местного самоуправления на Западе имеются также достаточно статей по отдельным странам.

Таким образом, определяя основные признаки британских органов местного самоуправления, следует сказать, что они являются юридическими лицами, обладают полномочиями управленческого характера, финансируются, хотя и частично, за счет местных налогов, руководство ими осуществляется выборными представителями населения

Местное самоуправление США и Канады, воспроизводя многие признаки английской системы, тем не менее имеют своеобразные черты, что обусловлено как историческим развитием этих стран, так и их политико-правовой системой. Характерной особенностью американского государственного механизма является его значительная децентрализация. Правительство штатов и местные органы управления играют в нем весьма важную роль. Они наделены законодательными функциями, широкими полномочиями по управлению местными делами, регулированию экономических и социальных процессов на своих территориях. Глубоки здесь и демократические традиции, налицо развитое гражданское общество.

Автор в своем диссертационном исследовании много внимания уделяет и французской (континентальной) модели организации местного самоуправления. Франция - одна из немногих стран, имеющая четыре уровня управления: коммунальное, департаментское, региональное и национальное. Главными звеньями являются департамент, коммуна, район. Французское местное управление, положившее начало целой системе управления в зарубежных странах (наравне с англосаксонской), всегда характеризовалось достаточно жесткой иерархической подчиненностью центральной власти. В ее распоряжении всегда находился широкий спектр средств давления на местные коллективы (аннулирование, одобрение, временная приостановка, пересмотр, отзыв и т.п.). И хотя взгляды на местное управление были весьма различны и зависели от характера политических партий, находящихся у власти, требование времени, социально-политическая и экономическая ситуация требовали более широкой децентрализации и автономии местных властей.

Социальная деятельность французских местных властей - одно из главных составляющих всей социальной политики государства. Прежде всего, муниципальные чиновники приспособливают помощь, предоставляемую центральными властями, к специфике местного населения.

В отличие от Франции, в Федеративной Республике Германия федеральные земли и общины, а значит и местные власти, пользуются высокой степенью самостоятельности. В ФРГ используется смешанная модель самоуправления. Все земли имеют собственные избираемые населением парламенты, исполнительные органы (правительства земли) и законодательствуют во всех сферах, за исключением тех, в котором законодателем назван федеральный парламент (бундестаг), - это образование, избирательное право, коммунальное хозяйство и т.д.

И Конституция ФРГ, и конституции земель закрепляют за общинами сильные позиции, гарантируя право на самоуправление при решении всех вопросов местного уровня. Объединения общин также имеют в рамках своей

компетенции право на самоуправление и ведение финансовой деятельности Общины осуществляют свою власть как часть государства и по его полномочиям. При этом часть компетенции общин не зависит от указаний свыше, т.е. государство в этом случае не имеет права указывать общине, какое принимать решение по существу вопроса (если не нарушается законодательство), например, в сфере культуры. Но есть так называемые переданные компетенции, когда общины осуществляют функции по поручению государства и должны действовать по указанию вышестоящих органов и в соответствии с общенациональным законодательством. Сюда относится паспортная система, регистрация актов гражданского состояния, а также все, что связано с иностранными гражданами. Разумеется, время от времени между федерацией, землями и общинами возникают разногласия по поводу типа и объема, причитающихся общинам дотаций государства и налогов, которые взимаются самими общинами. Однако общины имеют достаточно твердые позиции, поскольку защищены Основным законом Федеративной Республики Германии и в случае нарушения своих прав могут обратиться в федеральный или земельный конституционные суды, а также отстаивать свои права в административных судах, оспаривая те или иные несправедливые решения государственных органов власти<sup>1</sup>.

Значительный интерес для России представляет, на наш взгляд, развитие местного самоуправления в Испании, в которой, начиная с 80-х годов происходили процессы, связанные с переходом страны от авторитарного франкистского режима к демократии. Все это происходило в непростых условиях борьбы за перераспределение власти как между региональными и местными уровнями, так и между общенациональными и региональными. Сюда следует добавить сложную национально-этническую обстановку в стране в виде существовавших территориально-административных единиц - автономных областей, которые не относятся к уровню местных властей и занимают промежуточное положение между Центром и местными владениями, а также вспыхивающих время от времени сепаратистских настроений в отдельных областях.

## **ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ И ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО АПРОБАЦИЯ**

Общетеоретические выводы и практические рекомендации могут быть использованы при совершенствовании механизма взаимодействия государственных органов власти и органов местного самоуправления. Результаты данной работы представляют определенный интерес для органов государственной власти и общественных объединений, занимающихся вопросами исследования политического процесса становления института муниципальной власти в условиях перераспределения источников и ресурсов публичной власти в Российской Федерации в контексте политической модернизации и изменения политической системы общества.

---

<sup>1</sup> См. Современный немецкий конституционализм [Сборник статей] /Сост. Т. Швайсфурт, Пер. В. А. Четвернин, Ин-т государства и права РАН - М., 1994 - С. 47

Отдельные разделы диссертации могли бы найти свое применение в качестве лекционного материала при чтении специальных курсов по политологии и социологии, управленческих дисциплин. Результаты исследования представляют интерес для ВУЗов Министерства образования и науки Российской Федерации, осуществляющих подготовку специалистов в области государственного и муниципального управления.

**Апробация исследования.** Основные теоретические положения и практические выводы диссертации были использованы в научных сообщениях на научно-теоретических конференциях, излагались перед профессорско-преподавательским составом кафедры политологии, истории Отечества и культуры Профессионального института управления, на межкафедральных семинарах и международных конференциях, в процессе проведения занятий по политологии со студентами.

Результаты исследования изложены диссертантом в публикациях

*В ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией*

1 Салов Д О Роль местного самоуправления в политической системе современной России // Власть – №11 – Изд Дом «Парад» – М, 2007 (1,3 п л)

*В других изданиях*

1 Салов Д О проблемы стабильности исполнительной власти ФРГ // Диалог цивилизаций Восток-Запад (Материалы седьмой международной конференции молодых ученых) Секция политологии «Политика глобализации» – М РУДН, 2007 (1,2 п л)

2 Салов Д О Место и роль института местного самоуправления в политическом развитии современной России Россия Век XXI актуальные проблемы политологии – М ПИУ, 2006 (3 п л)

Общий объем публикаций автора по проблемам диссертации – 5,5 п л



Д Салов

---

Подписано в печать 21 03 2008 г

Бумага офсетная Гарнитура «Times New Roman»

Печать офсетная Формат бумаги 60/84 1/16 Усл п л 1,5

Тираж 100 экз Заказ № 128

---

Изготовлено с готового оригинал-макета в Издательстве МГОУ  
105005, г Москва, ул Радио, д 10-а, тел 265-41-63, факс 265-41-62