

3



На правах рукописи

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Юлия Альбертовна Гималетдинова".

ГИМАЛЕТДИНОВА ЮЛИЯ АЛЬБЕРТОВНА

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ СТАТУС МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность «23.00.02 – Политические институты,
процессы и технологии»

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

12 МАЙ 2011

Уфа – 2011

Диссертация выполнена на кафедре политологии ГОУ ВПО «Башкирский государственный университет»

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Никифоров Юрий Никифорович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Шешукова Галина Викторовна
кандидат политических наук, доцент
Пересада Александр Владимирович

Ведущая организация: **ГОУ ВПО Уфимский государственный нефтяной технический университет**

Защита состоится «8» апреля 2011 года в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.013.13 при Башкирском государственном университете по адресу: 450074, г. Уфа, ул. З. Валиди, д. 32, ауд. 310.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Башкирского государственного университета, с содержанием автореферата – на официальном сайте Башкирского государственного университета <http://www.bashedu.ru/>.

Автореферат разослан « 4 » марта 2011 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор философских наук,
профессор



А.А. Вальков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Формирование правового государства и гражданского общества будут способствовать институционализации местного самоуправления. Исключение местного самоуправления из системы органов государственной власти требует определения политического статуса местного самоуправления.

Концепция политического статуса позволяет выделить основные гипотезы относительно влияния определенных факторов и условий на развитие местного самоуправления. Данная категория позволяет проанализировать всю совокупность факторов, оказывающих влияние на ограничение дееспособности местного самоуправления.

Завершение этапа внедрения нормативно-правовой базы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ и создание системы местного самоуправления означают переход к этапу реализации «принципа самоуправления», определяемого в Хартии как основа демократического устройства общества на всех уровнях управления.

Актуальность исследования аргументируется нереализованностью сущностной природы местного самоуправления, что является сдерживающим фактором для исполнения главных функций в решении проблем жизнедеятельности населения и включения его в процессы управления.

Через институт местного самоуправления, на основе формирования местных сообществ и их инициатив, государство решает задачи развития гражданского общества и политической конкуренции. В обозримой перспективе значение местного самоуправления, как опоры модернизации и конкурентоспособности страны, станет определяющим для сферы национальных интересов государства.

Сохранение и консервация существующей ситуации при отсутствии каких-либо ясных перспектив требует выработки собственной позиции местного самоуправления по всем принципиальным вопросам развития муниципальной власти; позиции – как задачи обоснования и лоббирования муниципальных интересов для принятия политических решений, при определении государством дальнейших путей развития этого института публичной власти, в свете бюджетно-налоговой децентрализации 2013 года.

Степень научной разработанности проблемы. Традиции изучения природы местного самоуправления и его принципов заложены зарубежными и отечественными теоретиками: Л. Штейном, Р. Гнейстом, Г. Еллинеком, А.де Токвиллем, А.И. Васильчиковым, В.П. Безобразо-

ым, А.Д. Градовским, Н.М. Коркуновым, Н.И. Лазаревским, В.Н. Лешковым, М.И. Свешниковым, Б.Н. Чичериным и др.

В советский период самым крупным исследователем в области муниципальной науки был Л.А. Велихов. В его классическом труде, актуальном и сегодня, создано общее учение о городе, обобщен и систематизирован большой практический материал, показана советская модель организации власти на местах, впервые проведена классификация методов городского хозяйствования. Однако, в силу особенностей политического режима, местное самоуправление в стране было объявлено буржуазным институтом и долгое время фактически не изучалось.

С началом «перестройки» в СССР стала активно изучаться проблема управления на местном уровне. В этот период в работах С.А. Авакьяна, Г.В. Барабашева, К.Ф. Шеремета, О.Е. Кутафина, В.А. Баранчикова, Л.Ф. Болтенковой, М.А. Краснова, А.Я. Сливы, К.Ф. Шеремета и др. исследуются местное управление советского периода, организация самоуправления в зарубежных странах, принципы территориальной организации местного самоуправления.

Дальнейший интерес к исследованию местного самоуправления обусловлен, в первую очередь, перманентным реформированием и неопределенностью роли этого института в политической системе общества.

В рамках институциональной (формально-юридической) исследовательской парадигмы в работах таких крупных правоведов, как А.А. Акмалова, И.В. Бабичев, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, А.А. Дементьев, А.Н. Замотаев, Е.М. Ковешников, И.И. Овчинников, Н.Л. Пешин, А.А. Сергеев, Е.С. Шугрина, С.Н. Юркова и др. были проанализированы и разработаны системообразующие категории муниципального права, структурная организация системы местного самоуправления, вопросы разграничения компетенций и полномочий между субъектами федерации и местным самоуправлением, особенности региональной правовой базы и пр. Данные исследователи заложили фундамент современного российского муниципального права и оказали большое влияние на политологические исследования института местного самоуправления.

В настоящее время накоплен достаточный пласт работ, изучающих институт местного самоуправления с позиций политологического анализа. Специфика исследования проблемы предполагает изучение работ, которые могут быть определены следующими направлениями.

Институциональная организация местного самоуправления, влияние иерархии федеральной и региональных властей на развитие данного института изучается в работах Л.Н. Верченова, В.Я. Гельмана, В.Л. Глазычева, В.А. Кирпичникова, В.А. Ковалева, С.Г. Кордонского, Т. Ланки-

ной, В.А. Лапина, В.Д. Нечаева, С.И. Рыженкова, С.И. Смолия, Р.Ф. Туровского и др. Исследователи подробно изучают формальные и неформальные факторы, влияющие на ограничение местной автономии, рассматривают политические возможности института местного самоуправления.

Исследования политической элиты на локальном уровне нашли отражение в работах А.В. Асотовой, С.И. Барзилова, Т.Б. Витковской, И.В. Грязновой, Е.А. Заможных, В.В. Леденевой, А.К. Магомедова, А.В. Понеделкова, А.М. Старостина, А.П. Чубаря, А.Г. Чернышева, Г.Г. Филиппова и др.

Изучение местных сообществ, структуры городской среды, общественных городских движений в работах А.Е. Балобанова, Т.М. Говоренковой, Е.М. Кокорева, Е.С. Шоминой, И.А. Халий и др. показывают наличие самых разных форм общественной и гражданской активности и большого опыта, наработанного в России местными сообществами в 90гг., что особенно актуально на современном этапе.

Сравнительный анализ становления и развития местного самоуправления в России и европейских странах, проведенный в работах В.С. Авдонина, В.А. Горохова, А.В. Курочкина, О.Е. Курочкиной и др. позволяет сопоставить процессы становления различных моделей местного самоуправления, выявить полезный опыт.

Институт местного самоуправления, как конституционная основа становления правового государства и как инструмент формирования гражданского общества, исследуется в работах А.С. Автономова, М.А. Бажинова, М.В. Бутыриной, А.В. Кружкова, А.И. Саватеева, В.В. Петухова, А.Н. Широкова и др. В этих работах муниципальное пространство рассматривается как среда протекания низовых общественно-политических процессов. Вовлечение граждан в реализацию локальной политики рассматривается как необходимость устойчивости политической системы общества.

Политические функции городов, генезис и реформирование городского самоуправления анализируются в работах О.Б. Алексеева, В.Л. Гла́зычева, Н.И. Горина, Д.А. Кокорева, К.В. Криничанского, В.Г. Ледяева, А.А. Нещадина, А.В. Пересады, О.С. Скороходовой, Л.В. Смирнягина, Н.В. Шинковской и др.

Среди современных отечественных исследователей публичной власти в общенациональном и региональном аспектах, трансформации политических отношений между центром и регионами следует отнести работы М.М. Афанасьева, М.А. Аюпова, В.Я. Гельмана, И.Н. Гимаева, Ю.Н. Дорожкина, З.И. Еникеева, В.Л. Каганского, В.К. Самигуллина, В.Е. Чиркина и др.

Роль политических партий в системе властных отношений исследуется в работах О.В. Гаман-Голутвиной, Ю.Г. Коргунюка, Б.И. Макаренко, Ю.Н. Никифорова, А.Ю. Никифорова, С.Н. Пшизовой и др. Анализ выборов на местном уровне и участие партий в муниципальном политическом процессе в исследованиях Г.В. Голосова, С.В. Егорышева, А.Кынева, К.Росса, Г.В. Шешуковой, Г.А. Цветковой и др. показывает особенности избирательной активности в регионах.

Опыт социологического анализа работ Л.С. Аникина, Т.И. Барсуковой, И.В. Мерсияновой, Ж.Т. Тощенко, Т.Г. Цыбикова и др. помогает измерять динамику уровня муниципальной автономии социологическими методами, выявлять формы и степень участия населения в принятии управленческих решений.

Проблемы социально-политического отчуждения в местном самоуправлении исследованы в работах Р.В. Бабуна, А.Е. Балобанова, С.В. Вобленко, В.Б. Зотова, В.Г. Игнатова, Н.Б. Косаревой, Ю.М. Плюснина, Л.Г. Рогозиной и др.

Практика реализации муниципальной реформы ставит новые вопросы: сохраняется потребность в концептуальной разработке проблем развития локальной политики и определения политического курса государства в отношении дальнейшего развития и укрепления института местной власти. Анализ состояния российской системы местного самоуправления в данной работе одновременно показывает положение всех политico-властных институтов в государстве.

Объектом исследования является институт местного самоуправления.

Предметом исследования – политический статус местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации.

Цель диссертационной работы – дать оценку состояния института местного самоуправления на этапе административной централизации; определить его место и роль в системе публичной власти.

Реализация поставленной цели требует решить следующие **исследовательские задачи**:

1. Уточнить методологические и теоретико-концептуальные подходы к определению местного самоуправления в политической науке.

2. Разграничить понятия «правовой статус» и «социальный статус», выявить их методологическую роль для политологического анализа понятия «политический статус».

3. Сформулировать понятие «политический статус местного самоуправления», выявить критерии для анализа предмета исследования.

4. Исследовать политico-экономические возможности системы местного самоуправления и институциональные ограничения ресурсов муниципальной власти.

5. Раскрыть роль политических механизмов, влияющих на формирование статуса местного самоуправления.

6. Обосновать влияние института местного самоуправления на политическую систему общества и политические отношения.

Методологически исследование основано на синтезе современных теоретико-методологических концепций, основанных на принципах историзма, системности, научности и объективности. Методология базируется на сочетании неоинституционального и системного подходов, что позволяет выявить динамику и механизмы политического взаимодействия федерального центра, регионального уровня власти и местного самоуправления.

Источниковая и эмпирическая база исследования. В целях наиболее полного освещения политico-правовых аспектов проблемы анализировались нормы Конституции Российской Федерации, Федерально-го Закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, Европейской хартии местного самоуправления, правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Особое внимание было уделено анализу отчетов, стенограмм и протоколов заседаний Государственной Думы и Комитета государственной Думы по местному самоуправлению, Парламентских слушаний за 2000–2010 гг., посланий президентов РФ за 2000–2010 годы.

В качестве источников информации использовались материалы периодической печати, всемирной сети Интернет, труды научно-практических конференций. Применялся вторичный анализ материалов ВЦИОМ, Центральной избирательной комиссии РФ, исследований БАГСУ, докладов и мониторингов Общественной палаты, его комитета по вопросам местного самоуправления и жилищной политике, данных Министерства экономического и регионального развития РФ и РБ, отчеты и доклады Института экономики города и ИЭПП, публикации в СМИ и др.

Гипотеза исследования. Понятие политический статус, как универсальная конструкция, позволяет раскрыть политические составляющие института местного самоуправления для определения его места и роли в системе публичной власти. Исследование содержания понятия «политический статус местного самоуправления», явится не просто фиксацией состояния данного института, но и вскроет причины его не-

эффективности, покажет степень влияния других элементов политической системы на него и обозначит круг первоочередных задач в сфере национальных интересов.

Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать **положения и выводы, выносимые на защиту, обладающие элементами научной новизны:**

- Сформулировано определение понятия *политический статус местного самоуправления* – это позиция данного уровня власти, складывающаяся под воздействием его формального положения в системе общества с нормативно заданными функциями, правами и обязанностями, и опосредуемая его реальным состоянием, как результат политических практик и интересов федеральной, региональных и местных властей.
- Выделены критерии статусного (конституционного и реального) соответствия (несоответствия) системы местного самоуправления, что позволило определить основные подходы к системному политологическому анализу предмета исследования: 1) институциональные ограничения организации муниципальной власти; 2) смешанная модель бюджетного федERALизма; 3) каналы лоббирования муниципальных интересов; 4) политическая конкуренция в муниципальном политическом процессе; 5) политический вес глав местного самоуправления; 6) признание и доверие к местной власти и ее реальная возможность влиять на политическую систему общества.
- Доказано, что система местного самоуправления не может быть единообразная, не учитывая географическое, политическое, экономическое, этническое, культурное многообразие жизни населения. Она должна формироваться на базе многообразия социальной, экономической и территориальных форм организации поселенческой жизни.
- Обосновано, что разрушение прежней, исторически сложившейся, административно-территориальной структуры, введение деления на городские округа, муниципальные районы, сельские и городские поселения, при игнорировании различности принципов управления городской и сельской территорией, установило систему из трех параллельных властей, что усложнило управление территориями и привело к росту социального неравенства.
- Выявлено, что происходит сращивание муниципальной власти и местного бизнеса, распределение и перераспределение ресурсов в ущерб интересам жителей: монополизация местной власти частным бизнесом усилила социальную дифференциацию и неравенство.
- Сделан вывод о реальной неопределенности статуса главы муниципального образования и глав местного самоуправления, положения

которых определяет не местное сообщество, а государственный институт муниципальных служащих (Федеральный закон № 24-ФЗ). Аргументирована предпочтительность модели выборного мэра и необходимость внедрения смешанной системы на муниципальном уровне.

- Местное самоуправление формально определено, в реальной жизни оно сведено на нет. Собственными ресурсами местное самоуправление не обладает, оно выполняет социальные обязательства государства. Необеспечимость органов местного самоуправления собственными ресурсами мешает выполнению функций, которые определены законом. Обосновано, что нарастание ограничений дееспособности местной власти связано с отсутствием каналов лobbирования муниципальных интересов на общегосударственном уровне и слабостью российского парламента.

- Доказано, что российская смешанная модель бюджетного федерализма неправомерно ущемляет интересы других уровней бюджетной системы и является инструментом исключительно политическим. Государству необходим возврат к германской модели бюджетного федерализма, что является назревшим и будет вполне политически оправданным.

- Показано, что реальное снижение статуса муниципальной власти ведет к внешнему и внутреннему огосударствлению местной власти. Отношения местной власти к местным сообществам является проекцией отношений государства к гражданскому обществу.

- Обосновано, что реальным и самым действенным направлением развития гражданского общества в РФ остается вовлечение граждан в процесс принятия решений на уровне местного самоуправления. Вопрос формирования местных сообществ относится к разряду наиболее значимых, как и вопрос о дальнейшем положении и статусе института местного самоуправления.

Теоретическая значимость диссертации состоит в развитии исследования структурных элементов политических систем на основе выявления и анализа критериев политического статуса института местного самоуправления, а также во введении их в научный оборот.

Практическая значимость исследования состоит в том, что материалы и положения диссертации могут применяться при разработке образовательных курсов и спецкурсов по политологии, муниципальному праву и муниципальному управлению. Теоретические выводы могут быть использованы при формировании структур местной власти, местных сообществ и структур взаимодействия гражданского общества и органов местного самоуправления в России. Отдельные положения и

выводы диссертации могут быть использованы в процессе выработки государственной политики в отношении системы местного самоуправления с целью укрепления этого института власти.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации изложены в девяти научных публикациях автора.

Положения и выводы диссертационной работы докладывались и обсуждались на: Республиканской научно-практической конференции «Социально-политическое развитие Российской Федерации в XXI столетии: состояние и прогнозы» (18 октября 2007 г. Уфа); IV Всероссийской научно-практической конференции «Шолоховские чтения» (18 декабря 2008 г. Стерлитамак); Всероссийской научно-практической конференции «Национально-государственные образования в истории и политической практике российского федерализма» (20 марта 2009 г. Уфа); Региональной научно-практической конференции «Инновационные технологии развития местного сообщества» (25 марта 2009 г. Воскресенск); Всероссийской научно-практической конференции «Российский федерализм: история и современность» (17 апреля 2009 г. Уфа); Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Экономические и правовые аспекты регионального развития: история и современность» (апрель 2009 г. Елабуга); II Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Технологии управления социально-экономическим развитием региона» (20–21 октября 2009 г. Уфа).

Эмпирические исследования проводились в Летней школе ГУ ВШЭ «Национально-региональные особенности организации и осуществления муниципального управления» (с 30 июня по 4 июля 2010 г., Карайдельский район РБ).

Основные положения диссертации обсуждались на заседании кафедры политологии Башкирского государственного университета.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень ее научной разработанности, указаны объект и предмет исследования; сформулированы цели и задачи, определены научная новизна и положения, выносимые на защиту, раскрыта теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

В первой главе «Теоретико-методологические аспекты исследования политического статуса местного самоуправления» рассматриваются методологические и концептуальные подходы к изучению института местного самоуправления, дается категориальный аппарат, анализ и обоснование теоретико-методологических предпосылок исследования понятия «политический статус местного самоуправления», приводится его авторская трактовка.

В первом параграфе **«Методологические и теоретические подходы к определению местного самоуправления»** проанализированы основные методологические подходы к исследованию института местного самоуправления, дается краткий обзор основных концепций местного самоуправления, сложившихся в зарубежной и отечественной науке.

Изучение института местного самоуправления ведется с позиций разных наук и различных подходов. Преобладание институционально-правового подхода в исследовании данного института обусловлено практической необходимостью и постоянной его трансформацией. В диссертации рассматриваются основные методологические подходы, необходимые для понимания политического института, как части политической системы общества. Неинституциональный, системный, исторический, элитистский, синергетический подходы являются наиболее востребованными в изучении местного самоуправления.

Показано, что принципы неинституционализма дают широкие возможности для анализа комплекса формальных и неформальных практик. Системный подход позволяет, с одной стороны, представить институциональную организацию местного самоуправления как целостную систему, с другой стороны, рассмотреть ее как часть системы целого общества.

Помимо традиционных концепций местного самоуправления: общественной, хозяйственной и государственной, сложившихся в XIX веке, в настоящее время получили распространение новые подходы к рассмотрению природы местного самоуправления: локалистская и неомарксистская концепции, теория общественного выбора, дуалистическая теория. Несмотря на наличие различных теорий местного самоуправления, не решена концептуальная проблема, которая носит политический характер – какой же тип развития системы местного самоуправления реализуется в России.

Во втором параграфе **«Сущность местного самоуправления и его место в системе публичной власти»** осуществляется анализ и уточнение основных теоретических понятий, необходимых для определения сущности местного самоуправления.

Роль местного самоуправления в российской государственности оценивается, исходя из анализа существующего законодательства, и реального воплощения его на практике. Заданный Конституцией высокий статус и его реальное состояние обнаруживают статусное несоответствие. Комплексное содержание самоуправления показывает, что оно не изолировано от проблем федерализма, поэтому выявление причин и последствий статусной рассогласованности являются ключевой проблемой нашего исследования.

Определение и уточнение содержания базового понятия «местное самоуправление» обнаруживает его многозначность: это уровень публичной власти, власть местного населения, право местных сообществ, деятельность населения, институт демократии и гражданского общества. Разграничение понятий «местное самоуправление» и «муниципальное управление» показывает, что последнее, в основном, предполагает освоение ресурсов идущих сверху. Местное самоуправление основано на участии активного населения в процессе принятия решений и его инициативах. Следовательно, муниципальное управление должно быть основано на местном самоуправлении.

Исследование субъекта местного самоуправления ведется через сравнение понятий «население», «муниципальные образования» и «местные сообщества». Показано, что происходит подмена понятий: заменить местные сообщества муниципальные образования никак не могут, а население для того, чтобы стать субъектом действия, должно стать совокупностью сообществ.

В диссертации проведен анализ понятий «власть», «политическая власть», «публичная власть», «государственная власть», «муниципальная власть»; показано, что местное самоуправление часть единой публичной власти народа и обладает всеми ее признаками. Обязательность решений местной власти для населения муниципального образования и хозяйствующих субъектов – признак политической составляющей этого института.

Анализ принципов «децентрализация» и «деконцентрация» объясняется тем, что цель создания местного самоуправления в любом государстве – уход от централизации власти. Реформы по деконцентрации имеют управленческий смысл, а по децентрализации – политический, что особенно актуально для российских реформ.

В диссертации рассмотрены этапы и цели муниципальных реформ в современной России, как следствие политики государства в отношении местного самоуправления за последние двадцать лет. В 1990-е годы оно воспринималось федеральной властью как его политический союзник и поддерживалось им. В 2000-е годы происходит смена приоритетов

политики федерального центра в связи с его усилением, что привело к новому этапу реформ и смене ее целей.

В третьем параграфе **«Концептуализация политического статуса местного самоуправления»** осуществляется теоретический анализ ключевого понятия данного исследования и выводится авторская трактовка понятия «политический статус местного самоуправления» и его критериев.

Категория «статус» (политический статус), как универсальная конструкция, позволяет раскрыть политические составляющие местного самоуправления для определения его места в политической системе общества. Содержание понятия «статус» показывает, что это не только положение, позиция и роль, но и состояние, особые качества и отношения. Определенный уровень политического статуса политических институтов поддерживается правовыми нормами, а четкий правовой статус способствует достижению ими более высокого социального и политического статуса¹. Исходя из этого, автор рассматривает четыре вида категории статус: «конституционный статус», «правовой статус», «социальный статус» и «политический статус».

Изначально определяющим статус местного самоуправления является конституционный статус, закрепляющий два основополагающих принципа данного института: самостоятельность в пределах своих полномочий и исключенность из системы органов государственной власти. Эти принципы проявляются во всех сферах местного самоуправления и конкретизируются в его общих принципах. В основании правового статуса местного самоуправления лежит Конституция России, на основе норм которой принимаются федеральные и региональные законы и местные нормативные акты. Исследуя компоненты правового статуса и его структуру, автор отмечает, что в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовой статус института местного самоуправления определяется через трактовку статуса муниципального образования. Рассматривая модель местного самоуправления, заложенную в Федеральном законе, автор приходит к выводу, что ее основные отличия от моделей других стран в ее универсализации, унификации и детальной регламентации.

С позиций принципов прямой демократии, как одного из основополагающих в современной теории муниципальных институтов, основное социальное предназначение местного самоуправление – развитие само-

¹ Никифоров Ю.Н., Никифоров А.Ю. Политические партии современной России: эволюция многопартийности и статуса партии. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2008. – С. 62.

управления граждан, демократии и гражданского общества. Социальный статус местного самоуправления складывается на основе отношений между органами муниципального образования, населением и определяется его местом и ролью в жизни местного сообщества. В российском праве нет понятия «местное сообщество», однако, в социально-политической науке это понятие стало общепризнанным термином для обозначения субъекта местного самоуправления.

«Политический статус» является доминирующим понятием данного исследования, что требует выявления факторов и условий, реально влияющих на развитие местного самоуправления и дееспособность местной власти. Статус местного самоуправления определяется местом и ролью муниципальной власти в жизни местного сообщества, в политической системе государства и складывается из отношений и интересов федеральной и региональных властей, местной власти и гражданского общества, что ставит задачу определения критерииев политического статуса местного самоуправления.

Критерии задают схему анализа объекта и поддерживают системные представления о нем в ходе исследования. Критерии как признак, в нашем случае, как индикатор устойчивости данного института, предлагают оптику, то есть видение предметных полей понятия «статус» и определяют основные подходы к системному анализу предмета исследования.

Выделены критерии статусного (конституционного и реального) соответствия (несоответствия) института местного самоуправления: 1) институциональные ограничения организации муниципальной власти; 2) смешанная модель бюджетного федерализма; 3) каналы лоббирования муниципальных интересов; 4) политическая конкуренция в муниципальном политическом процессе; 5) политический вес глав местного самоуправления; 6) признание и доверие к местной власти и ее реальная возможность влиять на политическую систему общества.

«Политический статус местного самоуправления – это позиция данного уровня власти, складывающаяся под воздействием его формального положения в системе общества с нормативно заданными функциями, правами и обязанностями, и опосредуемая его реальным состоянием, как результат политических практик и интересов федеральной, региональных и местных властей».

В главе II «Формирование политического статуса местного самоуправления на этапе административной централизации» анализируются влияние политической системы на местное самоуправление посредством формальных и неформальных каналов и возможности влияния местного самоуправления на политическую систему.

В первом параграфе «**Нарастание институциональных ограничений ресурсов местного самоуправления с заданными конфликтами**» показано, как законодательные ограничения задают снижение его политico-экономических возможностей, каким образом российская смешанная модель бюджетного федерализма ущемляет интересы местного уровня.

В диссертации показано, что формальное расширение масштабов внедрения реформы сопровождалось накоплением проблем и искажений в ее реализации, что выявилось уже на этапе внедрения нормативно-правовой базы; дальнейшее нарастание ограничений ресурсов местного самоуправления автор рассматривает как институциональные ограничения с заранее заданными конфликтами. Встроенность конфликтов четко просматривается в 1) отсутствии концепции управления пространственным развитием территорий, 2) конфликтности самой двухуровневой модели управления муниципальными образованиями, 3) отсутствии статуса крупных городов и концепции городского управления, 4) смешанной модели бюджетного федерализма.

В ходе анализа автор показывает, что в поисках путей решения проблем финансовой автономии упускается из виду взаимосвязь муниципальной реформы с пространственным развитием территории субъектов и развитием городов. На самостоятельность органов местного самоуправления существенно влияет одна, единая универсальная схема, которая накладывается и на активно развивающиеся территории, и на депрессивные (теряющие население), и на территории реструктуризации. На уровень финансовой автономии местного самоуправления влияет также форма территориальной организации и степень урбанизации субъекта РФ.

Исследование практики реализации Федерального закона от 2003г. № 131-ФЗ показало, что в результате преобразований 90% российских поселений в ходе реформы передали свои полномочия муниципальным районам. Процесс полной централизации и концентрации власти и ресурсов на уровне муниципального района оформился последней поправкой, внесенной в Федеральный закон №131 от 24 ноября 2010 года. Таким образом, значительная часть смысла реформы оказалась утерянной.

Диссертацией доказывается, что законодательные ограничения по жесткой универсализации и детализации игнорировали все особенности и различия в положении муниципалитетов, а универсальное разграничение полномочий противоречит принципу управления по целям и нереализуемо на практике. Вынужденное втягивание поселений в городские округа резко ослабляло социально-экономическую основу муниципаль-

ных образований. Причиной несостоительности подавляющего большинства муниципальных образований являются институциональные ограничения и встроенные в них конфликты.

Принципиальные диспропорции в развитии российских городов непосредственно связаны с их статусным положением в политическом пространстве государства. Проблема городов выпала из муниципальной реформы. В результате реформы объективные возможности и потребности малых городов и крупнейших агломераций оказались неоправданно урезанными – в первом случае муниципальными районами, во втором – субъектами Федерации. Единый «муниципалитет» в 1 млн. человек и более есть фактическое неравенство населения в прямом доступе к органам местного самоуправления. Интересы развития всех городов во многом были принесены в жертву стремлению регионов к политическому доминированию в столицах субъектов федерации. Стремление законодателя выровнять муниципальное пространство российских регионов привело к еще большей их поляризации и дальнейшему социальному расслоению населения. В результате преобразований происходит постепенная политическая трансформация местного самоуправления в государственное управление.

Подвергая детальному анализу системы межбюджетных отношений федеративных государств, автор показывает, что в основе любой бюджетной системы лежат три цели: 1) достижение экономической эффективности, 2) социальной справедливости и 3) политической стабильности и доказывает, что ни одна из этих целей в РФ не достигается.

Исследуя две базовые модели бюджетного федерализма германскую (кооперативная) и американскую (децентрализованная), их особенности и различия, автор доказывает, что опыт США и Германии показывает: в России в выстраивании модели бюджетного федерализма нет разумного разграничения налогов по бюджетам разных уровней и игнорируется главный принцип – ни один из уровней бюджетной системы не должен неправомерно ущемляться.

Россия адаптировала обе модели к своим условиям, получив смешанную модель бюджетного федерализма. Эта модель неправомерно ущемляет интересы других уровней бюджетной системы и является инструментом исключительно политическим. В РФ федеральная власть является единственным политическим субъектом, оставляя регионам и муниципалитетам лишь область администрирования. Субъекты РФ ограничены в возможностях устанавливать ставки налогов, подлежащих зачислению в их бюджет, а также передавать налоговые полномочия муниципалитетам, что является одной из причин хронической их дотационности. Из 83 регионов 70 (87%

территории государства), в которых проживает $\frac{3}{4}$ населения страны, более 10 лет подряд являются дотационными¹, что является предпосылкой убыточности муниципалитетов. Выравнивание углубляет диспропорцию регионов и муниципальных образований и превращается в механизм политического управления.

Диссертацией делается вывод, что рост и накопление финансовых ресурсов в центре вызывает в регионах рост зависимости от центра в субвенциях и дотациях, что в итоге снижает самостоятельность региональных и местных властей и ущемляет их статус как политических институтов. Централизация ресурсов приводит к повсеместной дотационности, что влечет за собой отсутствие стимулов к развитию, как у регионов, так и муниципалитетов. Возврат к германской модели бюджетного федерализма, учитывающей самостоятельное значение регионального и муниципального уровней финансовой системы страны является назревшим и будет вполне политически оправданным.

Во втором параграфе **«Политические механизмы формирования статуса института местного самоуправления»** доказывается, что политический курс в сфере местного складывается в результате взаимодействия на муниципальном поле федерального центра и региональной власти. Важнейшими политическими факторами, кроме них, являются институт политических партий и каналы лоббирования муниципальных интересов, к которым относятся, межмуниципальные ассоциации и структуры, созданные в Парламенте и в аппаратах Президента и Правительства.

Взаимодействие разноуровневых органов власти – главное системообразующее основание любой федерации. Так как, в России отсутствует это основание, автор считает необходимым проследить, как идет процесс трансформирования политических конфликтов в правовые, и как они решаются в правовом порядке.

Муниципалитет не является субъектом права законодательной инициативы на федеральном уровне. В целях лоббирования своих интересов он может продвигать свою инициативу только через субъект, что не исключает конфликта интересов, учитывая разную природу этих уровней власти. Даже при согласовании интересов муниципалитета и субъекта продвижение этой инициативы чаще всего не достигает цели, так как, процедура прохождения региональных законодательных инициатив имеет серьезные препятствия в Регламенте Государственной Думы (Раздел III, статьи 103-143).

¹ Балацкий Е.В., Екимова Н.А. Финансовая несостоятельность регионов и совершенствование межбюджетных отношений // Общество и Экономика. – 2010. – №7-8. – С. 104.

Анализ деятельности Государственной Думы 4 и 5 созывов показывает, что неформальные механизмы принятия решений, особое отношение к законодательным инициативам Президента РФ и Правительства РФ, гарантирующее принятие их законопроектов, введение «нулевых чтений» и доминирование в парламенте депутатов из партии «Единая Россия» сводят на нет защиту муниципальных интересов на общефедеральном уровне.

Основным защитником и выразителем интересов местного самоуправления в парламенте является Комитет Государственной Думы РФ по вопросам местного самоуправления. Проведенный автором анализ стенограмм заседаний, отчетов и докладов за 2000-2010 гг. приводит к выводу, что политическая составляющая местного самоуправления ставилась на повестку дня Комитета только на этапе создания нормативно-правовой базы, но не отставалась до конца в силу слабости позиций Комитета и постоянного стремления федерального центра и регионов свести всю деятельность органов местного самоуправления к хозяйственной. Последние поправки 2009 и 2010 гг. в Федеральный закон №131, содержание политической составляющей института местного самоуправления сводят на нет и, ставят под большой вопрос смысл всех действий, усилий, затрат государства по преобразованию местного самоуправления при возвращении к точке исхода.

Главный аспект деятельности межмуниципальных ассоциаций – политическая функция защиты интересов местного самоуправления, в силу этого они являются объектом пристального внимания и плотного контроля со стороны федерального центра и региональных властей. В диссертации показано, что, несмотря на наличие значительного числа ассоциаций, эффективность их мала. Инициатива создания межмуниципальных ассоциаций отбирается у муниципальных образований региональной и федеральной властью. Федеральный центр избирательно строит отношения с муниципальными акторами, в зависимости от величины и политического веса муниципалитета, – искусственно повышая статус региональных ассоциаций и понижая статус межрегиональных. Укреплять и расширять слабое межмуниципальное движение нужно, сохранив достигнутые ими возможности и развивая их потенциал.

Персонификация российской политической власти означает, что все решения замыкаются на персоне политического лидера. С этих позиций диссертантом был сделан подробный анализ посланий всех трех президентов. Различие позиций первых двух президентов хорошо просматривается в текстах, что нашло свое отражение в их политической практике. Послания действующего президента показывают, что в стране вновь взят курс на усиление роли законодательной власти и местного

самоуправления. Однако, политическая практика показывает, что он действует в русле своего предшественника. Подтверждение тому - поправки президента в Федеральный закон №131. Усиление представительной власти органов местного самоуправления за счет снижения политического веса их глав ведет к повышению конфликтности и, в целом, снижению статуса всего института местной власти.

Анализ деятельности партий и их программных документов показывает, что проблематика местного самоуправления не стоит на политической повестке дня партий, кроме «Единой России». Фактически тот курс, которым сейчас движется местное самоуправление, определен и выстроен ею. Привлечение партий к муниципальным выборам не решает проблемы общественно-политической активизации населения. Партийность органов местного самоуправления в политической практике подменяет собой самостоятельность местного самоуправления и ограничивает его независимость.

В последние годы появилась неоднозначная тенденция на внедрение смешанной или пропорциональной избирательных систем (часто с использованием «плоских закрытых» списков) на выборах представительных органов местного самоуправления. В Послании 2010 года Президента Д.А. Медведева Федеральному Собранию особо отмечается необходимость использования этих избирательных систем для развития политической конкуренции муниципальном уровне. Однако, внимательное прочтение закона показывает вмешательство государственных органов в деятельность органов местного самоуправления через систему выборов и нарушает права граждан на осуществление местного самоуправления. Смешанная система при всех своих недостатках, по сравнению с пропорциональной, расширяет поле деятельности других партий на местном уровне и, в то же время, сохраняет права непартийных граждан избираться в органы местного самоуправления.

В третьем параграфе **«Факторы снижения политического статуса местного самоуправления»** обосновано, что право принятия ключевых решений на уровне муниципального образования принадлежит органам муниципальной власти. В связи с этим анализируется политический вес глав органов местного самоуправления, рассмотрена деятельность местной законодательной власти как представителей интересов населения, выявлены признание и уровень доверия населения к местной власти и его реальная возможность влиять на локальную политику.

Принципиально важным является порядок избрания и полномочия главы муниципального образования. В связи с этим детально проанализированы многолетнее противостояние мэров городов и глав регионов,

неоднократные попытки последних отменить всенародные выборы мэров. Поскольку провести в Федеральный закон № 131 поправки прямого назначения мэров не представляется возможным (в первую очередь из-за обязательств, взятых с подписанием Европейской Хартии), то обходным путем стало широкое распространение модели «сити-менеджер». Принятие поправки к Федеральному закону № 131 (№ 90-ФЗ от 7 мая 2009 г.), регламентирующей процедуру досрочного удаления глав муниципальных образований в отставку, поставило точку в этой борьбе не в пользу муниципальной власти.

Из трех возможных организационных моделей исполнительных органов власти выборный мэр предпочтителен с позиции автора (обоснованной и детально аргументированной). Выбор этой модели безупречен с позиции Конституции и прямой демократии, так как, выбранный населением мэр имеет самый высокий статус. В диссертации показано, что схема «сити-менеджер» изначально содержит в себе конфликтный потенциал между главой муниципального образования и главой администрации. Однако, под давлением глав регионов, которые имеют политические расчеты встроить местное самоуправление в административную вертикаль, данная модель по статистике становится все более распространенной, хотя в европейских странах применяется в кризисных ситуациях.

Низкий статус главы среди государственных и хозяйственных структур на территории муниципального образования лишает его политических мотивов деятельности и ограничивает возможности продвижения интересов населения. В диссертации делается вывод, что назрела необходимость создания института согласования интересов групп населения на локальном уровне. Это предполагает повышение статуса глав, которое поставит их на один уровень с руководителями государственных учреждений и хозяйствующих субъектов, что существенно укрепит позиции института местного самоуправления.

Автор делает вывод о кризисе имеющейся модели местного самоуправления, который выражается в постоянном и последовательном ограничении государством всех видов его деятельности, включая и хозяйственную. Показано, что важнейшей причиной увеличения фактов давления на глав муниципальных образований является вступление в полную силу с 1 января 2009 года Федерального закона № 131.

Исследуя состояние гражданского общества в РФ, диссертант приходит к выводу, что реальным, и пока единственным, направлением развития гражданского общества остается вовлечение населением в процесс принятия решений на уровне местного самоуправления. В диссертации делается вывод о незаинтересованности местной власти в разви-

тии общественной активности и выключенности основной массы населения из местного самоуправления.

Выявлено, почему местная власть и местные сообщества не поддерживают друг друга. Отчуждение населения от местной власти вызвано не выполнением ею функций, которые определены законом. Отсутствие доверия к муниципальной власти транслируется на уровне государственной власти. Неполная представленность интересов граждан на местном уровне, несостоительность дискуссий о пассивности населения показывают, что реализация принципа самоуправления в системе местной власти и будет означать формирование в России гражданского общества. Пока государство не определилось, что важнее для местной власти: самоорганизация и инициативы местных сообществ или сглаживание конфликтов.

Практическое применение критериев на исследовании своего региона показало низкий уровень политического статуса местного самоуправления в Республике Башкортостан, как следствие политических процессов общегосударственного масштаба, особенностей политического режима и специфики становления местного самоуправления в регионе.

Формирование политического статуса местного самоуправления на этапе административной централизации сопровождалось нарастанием ограничений всех ресурсов местного самоуправления, его огосударствлением и встраиванием в вертикаль исполнительной власти при доминировании неформальных механизмов в процессе принятия решений.

Диссертацией делается вывод: российское местное самоуправление имеет низкий политический статус, что снижает потенциал российской государственности и ведет к кризису основ федерализма. Значимость статусной согласованности института местного самоуправления в модернизации местных сообществ, как опоры конкурентоспособности страны, ставит развитие и укрепление этого политического института в сферу национальных интересов.

В Заключении подводятся итоги диссертационного исследования, обобщаются его основные результаты, делаются выводы о состоянии и перспективах развития института местного самоуправления.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией РФ:

1. Гималетдинова Ю.А. Политический статус местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Башкирского университета – 2009. – № 4 (том 14) – С. 1549–1552.

Другие публикации:

2. Гималетдинова Ю.А. Некоторые проблемы местного самоуправления // Социально-политическое развитие Российской Федерации в XXI столетии: состояние и прогнозы: материалы Республиканской научно-практической конференции 18 октября 2007 г. – Уфа: РИЦ БашГУ. – 2008. – С. 90–92.
3. Гималетдинова Ю.А. «Вертикаль власти» и местное самоуправление в РФ // Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции «Шолоховские чтения». – Стерлитамак: СФ МГТУ им. М.А. Шолохова. – 2009. – С. 106–108.
4. Гималетдинова Ю.А. Актуальные проблемы федерализма: вопросы регионального развития и местного самоуправления // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Национально-государственные образования в истории и политической практике российского федерализма» / ПА РБ, ГОУ ВПО «Баш. Академия госслужбы и управления при Президенте РБ»: Уфа, Мир печати. – 2009. – С.66–72.
5. Гималетдинова Ю.А. Местное самоуправление и фонды местного сообщества // Материалы региональной научно-практической конференции, г. Воскресенск, 25 марта 2009 г. М.: РГГУ. – 2009. – С. 49–55.
6. Гималетдинова Ю.А. Органы местного самоуправления в системе российского федерализма // Российский федерализм: история и современность: Материалы Всероссийская научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых. – Уфа: РИЦ БашГУ. – 2009. – С. 104–106.
7. Гималетдинова Ю.А. Проблемы и противоречия реализации Федерального закона №131-ФЗ // Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Экономические и правовые аспекты регионального развития: история и современность». – Елабуга: Изд-во ЕПГУ. – 2009. – С. 40–44.
8. Гималетдинова Ю.А. Практика реализации Федерального закона №131-ФЗ в свете Послания Президента РФ Федеральному Собранию // Материалы «Круглого стола» «Проблемы политической науки в Послании Президента Федеральному Собранию». – Уфа: РИО БашГУ. – 2009. – С. 52–60.
9. Гималетдинова Ю.А. Современные технологии развития муниципальных образований // Материалы II Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Технологии управления социально-экономическим развитием региона». – Уфа: ИСЭИ УНИЦ РАН. – 2009. – С. 122–127.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Подписано в печать 02.03.2011 г.
Гарнитура «Times». Бумага ксероксная. Формат 60x80_{1/16}.
Печать оперативная. Усл. печ. л. 1,4.
Заказ № 62 / 11. Тираж 100 экз.

Отпечатано в полиграфическом участке Стерлитамакской
государственной педагогической академии им. Зайнаб Биишевой.
453103, Стерлитамак, пр. Ленина, 49.