



003482204

На правах рукописи

КАЗАКОВ ВИТАЛИЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ
СИСТЕМЫ МНОГОУРОВНЕВОЙ ВЛАСТИ В
СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ РОССИИ
И ЕВРОСОЮЗА)**

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

3.09.2009

Москва 2009

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель

доктор политических наук
Медведев Николай Павлович

Официальные оппоненты:

доктор исторических наук, профессор
Слизовский Дмитрий Егорович

кандидат политических наук
Куштавкина Евгения Алексеевна

Ведущая организация.

Московский государственный
 университет им М.В Ломоносова

Защита состоится 10 ноября 2009 года в 15.30 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу. 119606, Москва, проспект Вернадского, д. 84, 1-й учебный корпус, ауд. 2200

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Автореферат разослан 9 октября 2009 года

Ученый секретарь
 диссертационного совета,
 кандидат политических наук, доцент



С.А. Пистрякова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современном мире все большее распространение получают многоуровневые системы государственного управления. Основой отношений между уровнями власти в правовом, демократическом государстве является разграничение полномочий между уровнями публичной власти, ответственности и гарантии их деятельности. В настоящее время принципом формирования компетенции каждого уровня власти является наибольшая эффективность выполнения на соответствующем уровне определенных функций и задач.

В рамках формирования многоуровневого управления особое место занимает муниципальный уровень как наиболее приближенный к населению. Местное самоуправление несет колоссальную функциональную нагрузку, укрепляет основы народовластия, создает условия для обеспечения жизненных интересов населения, стабилизирует политическую систему, является важным механизмом обеспечения единства страны. Именно развитый институт местного самоуправления может быть одним из наиболее надежных гарантов обеспечения эффективности системы многоуровневой власти.

Проблема построения теоретически обоснованной, эффективно действующей модели местного самоуправления приобрела в современной России первостепенное значение. В президентских посланиях Федеральному Собранию РФ последних лет четко прослеживается мысль о необходимости модернизации всей системы местного самоуправления.

Муниципальная реформа, проводимая в Российской Федерации, направлена, прежде всего, на создание эффективной и работоспособной системы местного самоуправления, имеющей своей целью приблизить местную власть к населению и обеспечить активное участие в политическом процессе большинства граждан.

Поворотным шагом в проведении реформы местного самоуправления стало принятие новой редакции Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, который расставил новые акценты в муниципальном управлении, в том числе, и в вопросах политico-правового взаимодействия между органами государственной и

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗРФ 2003 №40

муниципальной власти, реализации принципа разграничения полномочий между различными властными уровнями, а также в вопросах социально-экономического развития муниципальных образований. Кроме этого, указанный закон является новой вехой в развитии взаимоотношений в общей структуре публичной власти, а также содержит комплекс норм по гармонизации политico-правовой и социально-экономической сфер деятельности органов местного самоуправления.

Принятый закон предусматривал переходный период, что позволило плавно, с учетом региональной специфики, перейти к новой системе организации власти на местах, отстроить правовую базу, сформировать дееспособные управленческие структуры. В настоящее время органы местного самоуправления полностью сформированы в 81 субъекте Российской Федерации, в них уже сегодня работает 341 тысяча человек².

Система местного самоуправления, благодаря своей близости к населению, также выполняет функции непосредственного исполнителя приоритетных национальных проектов и программ устойчивого социально-экономического и инновационного развития Российской Федерации.

Несмотря на ощутимые успехи муниципальной реформы, вместе с тем существует целый спектр проблем, связанных с осуществлением институционализации местного самоуправления. Их решение требует поиска оптимального сочетания централизации и децентрализации системы управления в условиях совершенствования федеративных отношений, инкорпорацию основных норм Европейской Хартии в отечественную муниципальную практику, а также выработки действенных механизмов, обеспечивающих гармоничное развитие муниципальных образований в условиях многоуровневой власти в России.

После окончания переходного этапа муниципальной реформы в 2009 г. в состоянии перехода от старых условий функционирования к новым возросла необходимость диагностики эффективности института местного самоуправления с учетом положительного опыта муниципального управления, используемого в странах Евросоюза.

В этой связи сегодня особую актуальность приобретает изучение различных аспектов развития местного самоуправления в России в

² Заседание Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления 18.12.2008

<http://www.rnsm.ru/DocLib5/Заседание%20Совета%20при%20Президенте%20РФ%20по%20развитию%20мсуз/2018.12.2008.aspx>

контексте их сравнительного анализа с тенденциями развития местного самоуправления в зарубежных странах и, прежде всего, странах Европейского Союза. Применение положительного европейского опыта в российской практике в контексте реализации Европейской Хартии местного самоуправления позволяет существенно расширить горизонты муниципального строительства в России, а также повысить роль органов местного самоуправления на основе принципа институциональной организации государства и общества - принципа субсидиарности

Вышеизложенное и определило выбор темы диссертационного исследования, его актуальность и круг рассматриваемых проблем

Степень научной разработанности проблемы В современной политической науке накоплен достаточный объем знаний о состоянии, перспективах дальнейшего развития института местного самоуправления. Первые попытки теоретического осмысления сущности местного самоуправления в нашей стране нашли свое отражение еще в конце XIX – начале XX вв в трудах В П Безобразова, А И Васильчикова, Б Б Веселовского, И И Дитятина, А А Кизеветтера, Н М Коркунова, Н И Лазаревского, Б Н Чичерина и др. Среди западных исследователей теоретических основ местного самоуправления необходимо отметить П Ашлея, Р Гнейста, П Лабанда, Р Редлиха, А Токвиля, Л Штейна и др.

В диссертационном исследовании используется анализ исторического развития института местного самоуправления в России и европейских странах, построенный на изысканиях в этой сфере Е Г Анимици, Б Боброва, В И Бутова, В Г Игнатова, Е И Индовой, О А Платонова, Ю Л Проценко, А Т Тертышного и др.

В концептуальном аспекте вопросы развития местного самоуправления рассматриваются в работах С А Авакьяна, А С Автономова, Т М Бялкиной, В И Васильева, И В. Выдрина, В Л Глазычева, М В Глигич-Золотаревой, А. Замотаева, А В Иванченко, С М Киричука, О Е Кутафина, А В Кынева, А Н Кокотова, А Е Любарева, С Ю Наумова, А А Подсумковой, Е В Першина, Л Рагозиной, Н С Тимофеева, В Тимченко, В И Фадеева, Т Я Хабриевой, С Е Чанова, В Чекалкина, Н Н Черногор, Е С. Шугриной и др.

Многие авторы рассматривают проблему становления властных полномочий местного самоуправления в системе федеративных отношений в России и в этом процессе выявляют логику централизации власти. Такой подход характерен для трудов Р Г Абдулатипова, Л Ф Болтенковой, Н А Емельянова, К В Калининой, А А Мацнева, Н П Медведева, М В Столярова, Р Ф Шафикова и др.

Современное состояние муниципального самоуправления в странах Евросоюза, тенденции его трансформации и перспективы развития отражены в работах таких исследователей как Э Маркварт, Л Роуз, Дж Стокер, В Тиде, Э Харлоф, Х Шоллер, Г Штимпфл и др

Таким образом, на сегодня достаточно широко изучены общие вопросы развития института местного самоуправления, исторические аспекты организации местного самоуправления в России и зарубежных странах, а также современные политico-правовые основы и проблемы организации местного самоуправления в современной России. Однако, практически нет сравнительных исследований по проблемам институционализации местного самоуправления в Российской Федерации и странах Европейского Союза

Опираясь на степень научной разработанности проблемы, в данной диссертационной работе анализируются наиболее существенные вопросы институционализации местного самоуправления как фактора становления системы многоуровневой власти в России, так как именно этот важный срез рассматриваемой проблемы не достаточно полно раскрыт, как в отечественной, так и в зарубежной научной литературе

Объектом исследования выступает институт местного самоуправления в современном государстве

Предметом исследования является процесс институционализации местного самоуправления в системах многоуровневой власти России и государств Евросоюза

Целью диссертационной работы является исследование проблем, тенденций и перспектив развития института местного самоуправления в процессе становления системы многоуровневой власти в современной России на основе анализа опыта стран Евросоюза

Данная цель определяет решение целого ряда конкретных задач:

- раскрыть сущностные характеристики институционализации местного самоуправления в условиях системы многоуровневой власти,
- проанализировать становление института местного самоуправления в условиях российской системы власти,
- исследовать принцип субсидиарности, как универсальный принцип, способствующий совершенствованию всей системы многоуровневого управления,
- охарактеризовать политico-правовые особенности развития муниципальных образований в условиях системы многоуровневой власти в России,

- рассмотреть основы взаимодействия между органами государственной и муниципальной власти и выявить особенности реализации принципа делегирования и разграничения полномочий между органами государственной и местной власти в современной России,

- проследить эволюцию муниципальных выборов сквозь призму централизации власти,

- обосновать политico-правовые проблемы институционализации местного самоуправления в современной России в контексте опыта Евросоюза,

- вычленить принципиальные различия в устройстве муниципальных систем России и стран Евросоюза,

- на основе проведенного анализа выявить тенденции и перспективы реформирования российской муниципальной власти с учетом принципов Европейской хартии местного самоуправления

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составили теории, концепции, подходы, содержащиеся в трудах ученых, в которых в широком спектре анализируются проблемы развития института местного самоуправления

Методологической основой исследования является совокупность общенациональных методов, таких как институциональный, системный, структурный, функциональный, исторический, сравнительный, нормативный, статистический, контент-анализ и др

Исходя из политico-правовых особенностей темы исследования, автор обращался к теории и истории государства и права, муниципальному, конституционному, зарубежному и другим отраслям права

Эмпирическая база исследования В целях многостороннего освещения политico-правовых аспектов проблемы анализировались нормы Конституции Российской Федерации, конституции государств Евросоюза, связанные с организацией и функционированием местного самоуправления, зарубежные и отечественные законодательные акты, указы Президента Российской Федерации, послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, постановления Правительства РФ, Европейская хартия местного самоуправления и другие межгосударственные правовые акты и документы публично-правового характера, уставы (конституции) и законы субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления

В качестве источников информации использовались материалы периодической печати, научно-практических конференций, Интернет-ресурсы

Основная гипотеза исследования Несмотря на проведение в течение последних десятилетий многочисленных реформ местного самоуправления, как в Российской Федерации, так и в странах Европейского Союза, проблемы совершенствования местной власти все еще находятся в политической повестке дня этих стран. Для политico-правовой институционализации муниципальной власти в современном государстве необходимо совершенствование системы многоуровневого управления на основе универсального принципа субсидиарности, который в полной мере нашел свое отражение в Европейской хартии местного самоуправления

Основные результаты исследования, полученные автором, их **научная новизна** заключаются в том, что данная работа является одним из немногих комплексных исследований, посвященных анализу теоретических и практических аспектов процесса институционализации местного самоуправления в условиях системы многоуровневой власти в современной России на основе анализа опыта муниципального управления в странах Евросоюза

Всестороннее изучение проблемы позволило выявить наиболее существенные ее аспекты, требующие решения территориальные вопросы организации местного самоуправления, границы полномочий местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Федерации. При этом дается обоснование, что местные органы власти должны обладать четко очерченными законными правами и полномочиями, в серьезном укреплении нуждается финансово-экономическая база местного самоуправления, существует необходимость создания действующего механизма контроля за деятельностью местного самоуправления

В диссертации доказывается значительный позитивный потенциал принципа субсидиарности, который подразумевает гибкий подход, предоставляющий большие возможности для обеспечения участия местных и региональных властей в определении объема их полномочий, а также влияет на создание эффективного многоуровневого управления, посредством усиления роли местных органов власти в управлении общественными делами и демократическими институтами

Автором выявлены политico-правовые особенности развития муниципальных образований в условиях многоуровневой власти, взаимодействия между органами государственной и муниципальной

власти, а также реализации принципа разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления

В свете трансформации избирательной системы выявлены и классифицированы современные тенденции развития системы муниципальных выборов и их влияние на развитие многоуровневой системы власти в России

На основе проведенного анализа и учета опыта стран Евросоюза обоснованы политico-правовые проблемы институционализации местного самоуправления в России, а также определены перспективы реформирования института муниципальной власти в условиях системы многоуровневой власти

Положения, выносимые на защиту.

1 Институционализация местного самоуправления как одного из центральных институтов демократии является важным условием развития системы многоуровневой власти в современном государстве, так как местное самоуправление призвано обеспечить каждому гражданину возможность личного участия во всех делах местного значения, найти оптимальное сочетание общегосударственных интересов с интересами муниципальных образований

2 Несмотря на то, что в Российской Федерации официально закончен переходный период муниципальной реформы, проблема дальнейшего совершенствования по-прежнему остается весьма актуальной, особенно в условиях мирового финансового кризиса, вызвавшего ухудшение экономической конъюнктуры внутри страны. В условиях, когда многие инструменты развития экономики «сверху», в том числе государственная помощь, банковский кредит, крупные частные проекты и др., были частично или полностью исчерпаны, экономическое положение отдельных территорий оказалось в прямой зависимости от качества работы местных органов власти, результаты которой покажут, насколько были оправданы перемены института местного самоуправления, осуществленные за последние годы.

3 В последние десятилетия на фоне процесса общеевропейской интеграции практически во всех европейских государствах проявилась тенденция к еще большему усилению роли местного самоуправления. Как федеративные, так и унитарные государства все активнее используют местные органы власти в процессе многоуровневого управления. Такая политика была обусловлена применением нового принципа институциональной организации государства и общества - принципа субсидиарности, который содержит в себе существенный

методологический потенциал в сфере организации многоуровневых систем публичного управления, используемый в настоящее время в Российской Федерации не в полной мере

4 Политико-правовые проблемы развития муниципальных образований в условиях многоуровневой власти в России во многом обусловлены особенностями взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в условиях централизации российской власти, а также особенностями реализации принципа разграничения полномочий между органами государственной и местной власти. Нахождение разумного баланса в отношениях федеральных, региональных властей и органов местного самоуправления является принципиальной задачей, решение которой позволит оптимизировать работу всей системы многоуровневой власти в России

5 Выборность муниципальных органов является важной основой функционирования института местного самоуправления. Возможность населения влиять на состав и структуру местных органов власти представляется центральным и истинно демократическим принципом самоуправленческого начала. Однако сегодня институт муниципальных выборов претерпевает существенные изменения, такие как переход на полностью пропорциональную избирательную систему, что можно расценивать как желание федеральной власти сделать членами партий все большее число муниципальных политиков. Говоря о партийности, стоит иметь в виду, в первую очередь, членство в «Единой России», обладающей на сегодня колоссальным властным ресурсом

6 Несмотря на завершение переходного этапа муниципальной реформы, преобразования в системе местного самоуправления продолжаются. В первую очередь, речь идет о президентском законопроекте, посвященном процедуре отставки главы муниципального образования. По мнению Президента России, «вопрос повышения ответственности муниципальных начальников за качество и результаты их работы давно назрел». Эту идею, без сомнения, стоит признать логичной и справедливой, поскольку ее реализация позволит осуществлять за главой муниципалитета контроль, основанный на законодательно прописанном праве отзыва. Подобная мера в потенциале способна сделать работу градоначальников более эффективной

7 Перспективы развития системы местного самоуправления в современной России должны рассматриваться сквозь призму реализации основных принципов Европейской Хартии местного самоуправления, что сможет поддержать процесс демократизации в российских

территориальных общинах в качестве основы для создания эффективной системы многоуровневого управления, а также обеспечить системность в работе муниципальных органов путем четкого юридического закрепления перечня полномочий муниципальных органов при решении конкретных управленческих задач. Очевидно, что развитие местного самоуправления в России должно осуществляться с учетом опыта его институционализации в странах Евросоюза, так как структура административно-территориального деления стран континентальной Европы и России (несмотря на то, что это напрямую не прописано в Конституции) предполагает, что местное самоуправление является неотъемлемой частью единого государственного устройства страны.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что его основные выводы могут быть использованы в научных целях при определении возможных перспектив развития института местного самоуправления в условиях многоуровневой системы власти в Российской Федерации.

Положения и рекомендации, обоснованные в работе, целесообразно использовать при подготовке методических основ учебных программ и преподавания дисциплин «Политическая регионалистика», «Местное самоуправление в России и зарубежных странах», «Муниципальная реформа в Российской Федерации».

Материалы диссертации могут быть использованы государственными и муниципальными служащими при разработке нормативно-правовой базы по дальнейшему совершенствованию местного самоуправления в Российской Федерации.

Апробация результатов исследования Основные результаты исследования нашли отражение в выступлениях автора на научно-практических конференциях, посвященных становлению и развитию муниципального управления в России, формированию эффективного механизма политico-правового взаимодействия различных уровней российской власти, в частности, в рамках работы научной школы «Местное самоуправление в системе многоуровневой власти проблемы централизации и децентрализации», а также в процессе практической работы соискателя в Администрации г. Мытищи Московской области. Диссертация обсуждена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте РФ. Основные положения диссертации нашли отражение в публикациях автора.

Структура работы Диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, дается характеристика состояния научной разработанности проблемы, формулируются цели и задачи, определяется объект и предмет исследования, излагаются методологическая основа, теоретическая и эмпирическая база исследования, раскрываются научная новизна и практическая значимость диссертации

В первой главе «Теоретико-методологические аспекты институционализации местного самоуправления в условиях многоуровневой власти» анализируется сущность местного самоуправления в условиях российской системы многоуровневой власти, рассматривается принцип субсидиарности как основа эффективного функционирования системы местного самоуправления в странах Евросоюза

В первом параграфе «Сущность местного самоуправления как автономного и общественно-властного института» рассмотрена эволюция взглядов относительно сущности понятия «самоуправление» в отечественной и западной политической науке, проанализированы различные трактовки понятия «местное самоуправление», основные стадии его становления, описаны функции и основные признаки рассматриваемого института, отличающие его от центральной власти

Одновременно автором рассматривается структура органов местного самоуправления, особое внимание при этом уделяется представительным органам как наиболее значимым в системе муниципальной власти, поскольку именно через выборные органы население в большинстве случаев реализует свое право на осуществление местного самоуправления

Для более четкого представления сущности местного самоуправления автором обозначена система критериев, отражающих сущность местного самоуправления как общественно-властного института, с одной стороны, и подчеркивающих его связь с государственным началом, - с другой участие граждан в управлении, то есть готовность лично действовать в соответствии с интересами местного сообщества, сбалансированность государственных и местных интересов на уровне местного самоуправления регулируется законом, примат местного самоуправления при разрешении

вопросов, связанных с удовлетворением потребностей населения, которые присущи повседневной жизни и др

Далее выделяются основные признаки, которые характеризуют местное самоуправление и отличают его от центральной управленческой власти

Во-первых, местное самоуправление, обеспечивая самоорганизацию граждан, их непосредственное участие в управлении местными делами, является одной из структур гражданского общества

Во-вторых, местное самоуправление представляет собой отнюдь не государственническое (в узком смысле этого слова), а общественное явление, продуцируемое социальной средой. По своим сущностным признакам - генетическим, субстанциальным, динамическим - оно качественно отличается от государства

В-третьих, следует учитывать разграничение сфер компетенции властей центральных, региональных и местного самоуправления, т.e. ограниченность круга дел, вверяемых местному самоуправлению

В-четвертых, местное самоуправление, выступающее в качестве системы организации жизнедеятельности населения на соответствующей территории, представляет собой совокупность выборных и иных органов и институтов власти, включая разнообразные формы прямого волеизъявления граждан: местные референдумы, собрания (сходы), муниципальные выборы и др.

В-пятых, местное самоуправление организуется и функционирует как структура, учитывающая исторические, национальные, этнические, культурные и иные особенности соответствующего населения

Приведенные в параграфе доводы позволяют осознать всю сложность местного самоуправления как автономного и общественно-властного института, без которого невозможно представить современное демократическое государство

Во втором параграфе «Развитие института местного самоуправления в условиях российской системы многоуровневой власти» анализируются особенности становления местного самоуправления в различные периоды российской истории, особое внимание уделяется становлению современной системы местного самоуправления в Российской Федерации с момента принятия в апреле 1990 г Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», впервые установившего систему местного самоуправления в ее

современном понимании и открывшего путь к утверждению местного самоуправления в практике государственного строительства

Автор детально рассматривает этапы развития института местного самоуправления в Российской Федерации с момента принятия Конституции, так как именно с этого периода начинается процесс становления института местного самоуправления как одного из основ конституционного строя России

Заслуженное внимание отводится анализу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г., который предоставил возможность муниципальным образованиям самостоятельно определить структуру органов местного самоуправления и порядок их деятельности, разрешил многообразие схем территориальной организации местного самоуправления в субъектах Федерации, продекларировал самостоятельность местных бюджетов

Исследователь отмечает, что с принятием этого закона весьма активно стало формироваться федеральное и региональное законодательство, конкретизировавшее общие принципы организации местного самоуправления. Однако практика применения данного Федерального закона выявила целый ряд проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в Российской Федерации. Это вызвало насущную необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования местного самоуправления на федеральном уровне

Отдельно в данном параграфе анализируется деятельность ассоциаций и союзов, призванных консолидировать отстаивать интересы местного самоуправления, добиваться учета интересов муниципальных образований при реализации государственной политики в различных сферах общественной жизни, осуществлять международное сотрудничество в сфере местного самоуправления

Создание ассоциаций местных властей и союзов городов в Российской Федерации было обусловлено перестройкой общественно-политической системы и происходящими социально-экономическими реформами 90-х гг прошлого века. К концу 1990 г. организационно оформляются разного рода ассоциации городов, такие как Ассоциация городов Северо-Запада, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов Юга России и др. Деятельность этих ассоциаций в начальный период связана с отстаиванием на региональном уровне своих интересов и прав, предоставленных Законом РСФСР «О местном самоуправлении в

РСФСР»³ Их усилия были направлены, прежде всего, на изменение порядка формирования местных бюджетов, решение вопроса о муниципальной собственности, установление границ городских земель. Однако вскоре ассоциации столкнулись с невозможностью закрепления достигнутых результатов, при этом их интересы пришли в противоречие с действующим федеральным законодательством. С этого момента начинается объединение региональных ассоциаций на общероссийском уровне, что, в конечном итоге, приводит к созданию двух всероссийских союзов – Союза российских городов и Союза малых городов России.

К настоящему моменту сложилась система объединений и союзов местных властей, а также межрегиональных объединений местных властей, основными функциями которых являются

- защита (лоббирование) интересов своих прямых и коллективных членов в федеральных органах власти и управления,
- участие в законопроектной работе на федеральном уровне, в подготовке и реализации федеральных программ государственной поддержки местного самоуправления,
- организация совместной хозяйственной деятельности местных властей в вопросах, требующих решения на федеральном уровне,
- организация информационного обмена опытом работы, ежегодных съездов городов,
- организация совместной хозяйственной деятельности своих членов на межрегиональном уровне, формирование совместных программ развития, организация межрегиональных информационных систем, создание и ведение банков данных,
- организация международного сотрудничества в сфере местного самоуправления

Таким образом, главная цель автора в этой части работы – показать условия и предпосылки формирования современного института местного самоуправления в постсоветской России с начала реформирования политической системы и становления новой модели взаимоотношений между государством и местной властью в условиях формирования системы многоуровневой власти, а также проанализировать федеральное законодательство, чтобы оценить достижения в процессе

³ Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6.06.1991 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР № 29 1991 Ст 1010

институционализации местного самоуправления за период с 1991 по 2003 гг

За время, прошедшее после принятия в 2003 г новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», на федеральном, региональном и местном уровнях в большей части сформирована необходимая нормативная правовая база, создаются условия для поступательного развития экономики и социальной сферы в муниципальных образованиях. Большая часть функций в сфере социально-экономического развития передана на региональный и местный уровень, определены единые принципы функционирования системы местного самоуправления. В связи с этим переходный период создания институтов, необходимых для организации местного самоуправления, в целом завершен.

Автор считает, что сегодня вектор дальнейшего развития института местного самоуправления в условиях российской системы многоуровневой власти связан с новой государственной политикой, которую в целом можно оценить как политику централизации всей системы публичного управления.

В третьем параграфе «Принцип субсидиарности как основа развития местного самоуправления в странах Евросоюза» подробно описывается история становления института местного самоуправления в европейских странах, анализируются различные исторические, социокультурные, политические и иные факторы, которые привели к широкому вариативному многообразию разных общественных моделей и механизмов от передачи большого количества властно-управленческих функций на нижние этажи власти до сверхжесткой централизации, характеризуются модели местного самоуправления, их отличительные черты.

На основе проведенного анализа, автор подчеркивает, что в европейских странах процесс построения института местного самоуправления стоит признать все еще незаконченным. До сих пор на самом низшем уровне местного самоуправления регулярно возникают конфликты из-за несоответствия между необходимостью иметь относительно небольшие единицы местного управления и потребностью в достаточно больших органах власти для обеспечения эффективности общественного управления, что приводит к слиянию мелких образований, особенно, в сельской местности, и наоборот, разделению слишком крупных городских мегаполисов на небольшие административные образования.

В параграфе рассмотрены положения основополагающего документа, институциализирующего местное самоуправление – Европейской хартии местного самоуправления, при этом особое внимание уделяется принципу субсидиарности, который является центральным принципом рассматриваемого документа. Автор подчеркивает, что применение его в правовых и административных системах большинства государств, входящих в состав Евросоюза, причем как в унитарных, так и в федеративных, свидетельствует о его универсальном характере, а также о перспективности использования в странах, совершающих государственное и муниципальное управление. Принцип субсидиарности подразумевает гибкий подход, предоставляющий большие возможности для обеспечения участия местных и региональных властей в определении объема их полномочий.

Автор приходит к выводу, что для эффективного функционирования многоуровневой системы власти, построенной на принципе субсидиарности, должны быть обеспечены определенные гарантии относительно соблюдения справедливого баланса между делегированными и собственными полномочиями и ресурсами, необходимыми для их осуществления. Этот опыт полезно использовать при совершенствовании и гармонизации отечественного самоуправления, а также его институционализации в системе многоуровневой власти.

Вторая глава «*Политико-правовые особенности развития муниципальных образований в условиях многоуровневой власти в России*» посвящена анализу политico-правовых основ взаимодействия между органами государственной и муниципальной власти в Российской Федерации, выявлению особенностей разграничения полномочий между органами государственной и местной власти, исследованию института муниципальных выборов в процессе укрепления «вертикали» власти в России.

В первом параграфе «*Политико-правовые основы взаимодействия между органами государственной и муниципальной власти в федеративной России*» анализируется широкий спектр правовых, политических, организационных и иных форм взаимодействия органов государственной и местной власти, рассматриваются принципы, на основе которых строится взаимодействие органов государственной и местной власти. Цель автора в этой части работы – показать, что чем последовательней и целенаправленней разработана и реализована в отдельном государстве модель взаимодействия его структур, тем эффективнее оно осуществляет свои задачи.

Эффективное взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления осуществляется на основе следующих принципов

- законности,
- сочетания интересов населения всего государства, субъекта Федерации и соответствующего муниципального образования, учета исторических и местных традиций,
- самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий,
- взаимного согласия органов государственной власти и органов местного самоуправления при выработке совместного решения,
- обеспеченности финансовыми и материальными ресурсами при реализации вопросов, требующих совместного решения,
- добровольности заключения договоров и соглашений,
- взаимной ответственности,
- гласности

Наряду с федеральной властью, непосредственное взаимодействие с органами местного самоуправления осуществляют органы государственной власти субъектов Федерации. При этом необходимо выделить такие политико-правовые формы взаимодействия указанных уровней публичной власти как координация и государственный контроль местного самоуправления

Автор приходит к выводу, что сегодня взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления, несмотря на то, что они выстроены по единой модели, не всегда оказываются эффективными и, подчас, возможными, на практике. Особое опасение при этом вызывает взаимодействие федерального центра и муниципалитетов в финансовой сфере в условиях кризиса. Это объясняется тем, что неналоговые поступления, являющиеся существенной частью доходных статей местных бюджетов, скорее всего, резко сократятся, что вызовет необходимость в увеличении межбюджетных трансфертов в виде дотаций. Такое положение обуславливает потребность в постоянном конструктивном диалоге государства, регионов и муниципалитетов, направленном на совместное преодоление трудностей

Во втором параграфе «Особенности разграничения полномочий между органами государственной и местной власти» рассматривается система принципов, определяющих необходимый характер полномочий местного самоуправления, к числу которых, в частности, относятся принятие устава муниципального образования и внесение в него

изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов, создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа, установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями и т д

Рассуждая об особенностях разграничения полномочий между органами государственной и местной власти, автор анализирует механизм и классификации наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями Механизм наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями можно разделить на две стадии Первая - это перераспределение полномочий На уровне взаимоотношений государственных органов и органов местного самоуправления происходит разделение сфер их деятельности И вторая стадия - это непосредственная передача перераспределенных полномочий от государственных органов органам местного самоуправления

Автор подчеркивает, что реализация механизма передачи ряда государственных полномочий на места сопряжена с необходимостью соблюдения конституционных норм в области финансовой самостоятельности местного самоуправления, которые предполагают выполнение финансовых обязательств государства перед муниципалитетами в рамках осуществления последними государственных полномочий Взаимодействие государственных и местных органов на уровне передачи полномочий может происходить и в обратном порядке, то есть в виде передачи компетенции муниципальной власти федеральному центру или региональному управлению

В работе делается вывод, что, несмотря на некоторые недостатки, за последние годы предприняты шаги к полноправной передаче в руки местного самоуправления широкого спектра полномочий, ранее принадлежавших государственному аппарату Муниципальные органы управления начинают играть все большую роль на местах, реализуя свое право определять основные направления развития населенных пунктов Участвуя в цепочке «государственная власть – органы регионального управления – муниципалитеты», последние являются проводником общефедеральных идей с необходимой корректировкой на местные особенности в рамках законодательных норм Подобная практика способствует единению субъектов Федерации и муниципальных образований как равноправных участников демократического процесса в федеративном государстве

Тем не менее, вопрос разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, с одной стороны, и органами местного самоуправления, с другой, остается незакрытым и одним из наиболее сложных

В третьем параграфе «Институт муниципальных выборов в процессе укрепления «вертикали» власти в России» подробно рассматривается муниципальный электоральный процесс, который является необходимым элементом института местного самоуправления, претерпевающим в последние годы существенные и не всегда однозначные изменения. Ряд из них отличается опасной направленностью на включение местного самоуправления во властную вертикаль. При этом процессы централизации на местном уровне, безусловно, противоречат не только российской Конституции и Европейской Хартии, но и самому духу местного самоуправления

Указанным негативным тенденциям будет способствовать принятие поправок в избирательное законодательство, согласно которым выдвижение кандидатов на муниципальных выборах будет осуществляться только политическими партиями, при том, что общественные объединения получат лишь 15%-ую квоту в партийных списках, что будет, на взгляд автора, катастрофично для системы местного самоуправления. Закон, учитывающий указанные поправки, разработан в рамках пакета мер по совершенствованию механизмов народного представительства, предложенных Президентом РФ Д. Медведевым

Таким образом, по новой схеме на выборах в представительные органы муниципальных образований политическая партия является единственным видом избирательного объединения, который имеет право самостоятельно выдвигать списки кандидатов

Автор полагает, что подобные изменения ощутимо ограничивают конституционные права граждан быть избранными в органы местной власти. Пассивное избирательное право ограничено жесткими рамками, которые предписывают гражданину либо вступить в партию, либо заставляет, не вступая в нее, договариваться с партийным (региональным, муниципальным) руководством о своем соучастии с партией в выборах

Прошедшие в марте 2009 г. в ряде российских регионов выборы в представительные органы местной власти выявили ряд тенденций. Так, четко прослеживается ориентация на переход к смешанной избирательной системе. Фактически, переход на такую схему проведения выборов сохраняет только декларативное право беспартийным гражданам быть включенными в соответствующий партийный список кандидатов

Следующей тенденцией проведенных 1 марта 2009 г выборов в органы местного самоуправления является уменьшение числа участвующих в них политических партий. Отмечается, что на этих выборах в некоторых небольших муниципальных образованиях было зарегистрировано всего два или три списка кандидатов, что подчеркивает неоправданность введения выборов по партийным спискам на муниципальном уровне.

Еще одной тенденцией муниципальных выборов последнего времени является использование так называемой технологии «паровозов», то есть использование кандидатов, баллотирующихся только исключительно с целью привлечения голосов, но ненамеренных получать мандат в действительности.

На взгляд автора, такие методы проведения муниципальных избирательных кампаний оказывают крайне негативное воздействие на демократические принципы организации и проведения российских выборов в целом по стране и их защищенность от давления правящих элит. Несомненно, кроме прочего, личное участие глав регионов, мэров городов и прочих должностных лиц в избирательных кампаниях связано с использованием административного ресурса. Более того, личное участие высших должностных лиц в избирательных кампаниях нередко дополняется и конкретными действиями, усугубляющими ситуацию информационного, правового, финансового, организационного и иного неравенства участников избирательного процесса.

Вследствие этого развитие института муниципальных выборов на базе демократических принципов их организации и проведения следует признать необходимым и обязательным шагом на пути совершенствования местного самоуправления.

В третьей главе «Российская модель местного самоуправления в контексте опыта развития муниципальной власти в странах Евросоюза» анализируются проблемы реформирования и политико-правовой институционализации местного самоуправления в современной России в контексте опыта Евросоюза.

В первом параграфе «Проблемы политико-правовой институционализации местного самоуправления в современной России в контексте Европейской хартии местного самоуправления» осуществляется анализ реформы местного самоуправления, проводимой в Российской Федерации, выявляются ее положительные и отрицательные черты с учетом реализации принципов Европейской хартии местного самоуправления в практике российского муниципального строительства.

В параграфе подробно исследуется Федеральный закон от 6 октября 2003 г №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и подчеркиваются основные концептуальные достижения реформы местного самоуправления после 2003 г , к которым автор относит

- формирование двухуровневой модели местного самоуправления с поселенческим уровнем, наиболее приближенным к населению,
- четкое разграничение вопросов ведения и бюджетных поступлений между разными уровнями власти, в том числе внятое определение круга вопросов местного значения, которые должны решаться на местном уровне, и правил передачи на этот уровень государственных полномочий,
- более полное включение населения в принятие решений на местном уровне

Далее, констатируется, что к числу достижений муниципальной реформы на сегодняшний день можно отнести и тот факт, что в переходный период было проведено разграничение федеральных, региональных и местных полномочий с одновременной передачей большей части функций в сфере социально-экономического развития на региональный и местный уровни, определена финансовая и материальная база местного самоуправления, что, несомненно, приближает российскую систему многоуровневой власти к европейским стандартам

Еще одним шагом на пути к оптимизации системы муниципального управления автор считает формирование Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации, который является совещательным органом, созданным в целях совершенствования государственной политики в области местного самоуправления Совет вырабатывает предложения по осуществлению государственной политики в области развития местного самоуправления, определяет приоритетные направления ее реализации, обеспечивает взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, рассматривает проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам местного самоуправления

По мнению автора, в современных условиях наличие такой дискуссионной площадки является важным инструментом поддержания стабильности в российском обществе, так как очень многое зависит от эффективности региональных и местных администраций, от их способности брать на себя ответственность, действовать энергично, грамотно, своевременно в условиях кризисной ситуации

Тем не менее, некоторые существенные вопросы местного самоуправления до сих пор не решены. В первую очередь, речь идет о несбалансированности местных бюджетов, которая основывается на порочности схемы распределения налогов в стране, когда часть отчислений, которая могла бы передаваться на муниципальный уровень напрямую, доходит до него через государственную казну. Кроме того, все более заметно, что экономическая зависимость муниципальных органов от государственных дополняется политической.

Особое внимание автор уделяет рассмотрению основных положений Европейской хартии местного самоуправления и инкорпорации ее норм в российскую муниципальную практику. Сегодня Хартия все чаще рассматривается в качестве одного из важнейших инструментов для развития местной демократии, как в европейских странах, так и в Российской Федерации. Ведущими специалистами Конгресса местных и региональных властей Совета Европы отмечается вклад Хартии в развитие института местного самоуправления в России «Поощряя децентрализацию, она помогла поддержать динамичный процесс демократизации среди российских территориальных общин в качестве основы для эффективного демократического государства»⁴.

Однако, несмотря на очевидные достижения реформы местного самоуправления в России и приведение ее муниципальной системы в соответствие с нормами Европейской хартии, существует ряд определенных проблем, объясняющихся попытками федерального центра встроить местное самоуправление во власть вертикаль, законодательно оформив назначаемость мэров, что противоречит нормам Европейской хартии местного самоуправления и отдаляет российскую муниципальную систему от современных западных стандартов.

Эта ситуация выглядит в достаточной степени опасной, исходя из того, что более высокая эффективность и рационализация муниципального управления покупаются за счет снижения участия граждан в нем, тем самым утрачивается сама сущность самоуправления.

Во втором параграфе «Реформирование системы местного самоуправления в Российской Федерации на основе опыта Евросоюза» анализируются различные муниципальные практики, присущие странам, входящим в Евросоюз, сравниваются исторические, культурные, социально-экономические, политические условия, повлиявшие на

⁴ The state of Congress 2008 Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe Germany 2009

становление той или иной модели местного самоуправления в этих странах и, с учетом этого анализа, прогнозируются перспективы развития института местного самоуправления в Российской Федерации

Как показал приведенный в данном параграфе анализ особенностей муниципальных традиций в государствах Евросоюза, местное самоуправление на практике не может проявляться в единой схеме, подходящей для любой страны. Поэтому лишь всестороннее изучение его лучших образцов способно помочь внести корректировки в формирующийся на данном этапе отечественный институт местного самоуправления, который все еще во многом не соответствует стандартам Хартии, прочно укоренившимся в странах Европейского Союза.

Автор делает выводы, что для утверждения и закрепления положительной европейской практики в России необходимо следующее:

- закрепить право на консультации для местных органов власти в региональном и федеральном законодательстве,
- развивать процесс консультаций в качестве системы переговоров государственной власти с местными органами,
- содействовать формированию межмуниципальных ассоциаций,
- признать ассоциации местных органов власти в качестве партнеров региональных и федеральных властей в процессе консультаций,
- создать постоянный консультативный орган, в котором могли бы быть представлены местные органы власти,
- гарантировать право ассоциаций местных органов власти становиться членами международной ассоциации местных и региональных властей,
- вовлекать местные органы власти в консультации по таким важным вопросам, как полномочия и ответственность, налоговая децентрализация и финансовые средства муниципалитетов.

В **заключении** подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы и предложения по дальнейшему совершенствованию местного самоуправления как институционального фактора развития системы многоуровневой власти в современной России на основе изучения опыта стран Европейского Союза.

Одним из главных выводов диссертационного исследования сводится к тому, что реализация норм Европейской Хартии местного самоуправления в условиях федеративной России должна осуществляться с учетом исторических, природно-климатических и этнокультурных особенностей.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации:

1 Казаков В В Трансформация института местного самоуправления в условиях построения «вертикали» власти// Вестник Российского университета дружбы народов Серия «Политология» 2009 № 2 – 0,4 п л

2 Казаков В В Проблемы и перспективы двухуровневой системы местного самоуправления// Среднерусский вестник общественных наук 2009 № 3 – 0,4 п л

Другие публикации:

3 Казаков В В Завершение переходного этапа реформы местного самоуправления в России плюсы и минусы// Политическая регионалистика и этнополитика /Под ред Н П Медведева и В К Медведевой Вып 6 - М Издательский Дом МИСиС, 2009 – 0,6 п л

4 Казаков В В Нормы Европейской хартии местного самоуправления в разрезе российской муниципальной практики// Политическая регионалистика и этнополитика/Под ред Н П Медведева Вып 7 – М Издательский Дом МИСиС, 2009 – 0,5 п л

5 Казаков В В Европейская модель местного самоуправления// Актуальные проблемы современного права и политики Межрегиональный сборник научных трудов /Отв ред К Я Ананьева, Ряз гос ун-т им С А Есенина – Рязань, 2009 Вып 10 – 0,3 п л

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 2,2 п л

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Казаков Виталий Валерьевич

Тема диссертационного исследования

**Местное самоуправление как институциональный фактор
развития системы многоуровневой власти в современном
государстве (на примере России и Евросоюза)**

Научный руководитель
доктор политических наук
Медведев Николай Павлович

Изготовление оригинал-макета
Казаков В В

Подписано в печать 01 10 2009 г Тираж 80 экз

Усл п л 1,3

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

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ 455

119606, Москва, пр Вернадского, 84