

На правах рукописи

ДУГАРОВА Альбина Аюшеевна

**РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
КАК ПОЛИТИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА В УСЛОВИЯХ
ТРАНСФОРМАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы
и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



005044440

17 МАЯ 2012

Улан-Удэ – 2012

Работа выполнена на кафедре
государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет»

Научный руководитель:
доктор политических наук, доцент
Будаева Цыцык Батоевна

Официальные оппоненты:
Родионова Антонида Кузьминична, доктор политических наук,
Читинский институт ФГБОУ ВПО «Байкальский государственный
университет экономики и права», профессор кафедры теории и исто-
рии государства и права

Бутаев Игорь Алексеевич, кандидат политических наук, ст. пре-
подаватель кафедры «Менеджмент и право» ФГБОУ ВПО «Бурят-
ская государственная сельскохозяйственная академия им. В.Р. Фи-
липпова»

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Восточно-Сибирский госу-
дарственный университет технологий и управления»**

Защита диссертации состоится «24» мая 2012 года в 12 часов на
заседании диссертационного совета Д 212.022.07 при ФГБОУ ВПО
«Бурятский государственный университет» по адресу: 670000, Рес-
публика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке
ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет» (670000,
Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а).

Автореферат разослан «23» апреля 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
д-р ист. наук, проф.



Митыпова Г.С.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. События, произошедшие в России в конце XX в., наметили переход от тоталитарного режима к демократическому и правовому, от административно-плановой экономики к рыночной, что можно рассматривать как трансформацию общества. Т.И. Заславская, Р.В. Рывкина, В.А. Ядов под трансформацией понимают структурную перестройку общества, переход к качественно новому состоянию всех общественных институтов и организаций¹. С первых дней трансформация российского общества была направлена на децентрализацию власти, согласование государственных интересов с интересами населения в лице органов местного самоуправления, реализующих властные полномочия на местах.

При системной трансформации стали актуальными вопросы определения политико-правовых основ местного самоуправления, проблемы выявления особенностей становления и развития данного института гражданского общества. Местное самоуправление – с одной стороны, политический институт власти, занимающий особое место в политической системе, с другой – одна из форм самоорганизации граждан для решения актуальных проблем повседневной жизни людей, изучают представители разных наук: политологии, социологии, истории, экономики, юриспруденции и многих других отраслей знания.

Интерес к теме местного самоуправления научной общественности и практиков обусловлен актуальностью проблем, возникающих в рамках местного сообщества. По мнению академика В.Л. Макарова, на уровне местного самоуправления решается до 70% всех проблем, которые ежедневно волнуют каждого человека². В связи с этим очевидно то, что дальнейшее развитие России во многом будет зависеть от выяснения роли местного самоуправления в политической системе общества и анализа его политико-правовой

¹ Заславская Т. И., Рывкина Р. В. Социология экономической жизни. – Новосибирск: Наука, 1991; Заславская Т. И., Ядов В. А. Социальные трансформации в России в эпоху глобальных изменений // Социологический журнал. – 2008. – №4. – С. 8-22

² Макаров В.Л. Местное самоуправление в структуре российского общества // Управление социально-экономическим развитием России. Гл. 4. - М.: Экономика, 2002.

сущности на основе изучения исторической ретроспективы данного феномена общественной жизни.

Степень научной разработанности темы. Основы теоретических представлений о местном самоуправлении были заложены зарубежными учеными разных стран и эпох. Это А. Токвиль, Л. Штейн, Р. Гнейст и многие др.³

Большой вклад в исследование проблем местного самоуправления внесли ученые дореволюционной России, среди которых особо выделяются К.С. Аксаков, И.Д. Беляев, В.Н. Лешков⁴, отстаивавшие идеи крестьянской общины; В.П. Безобразов и А.Д. Градовский⁵, рассматривавшие развитие самоуправления с позиций государственной теории.

Вопросам жизнеустройства местного сообщества, особенно городского хозяйства, посвятили свои работы А.И. Васильчиков, П.А. Кропоткин, Л.А. Велихов и др.⁶ Однако в последующие десятилетия вопросы местного самоуправления в силу различных причин перестали интересовать отечественных ученых.

В условиях трансформации российского общества наблюдается повышенное внимание исследователей к проблемам местного самоуправления, что обусловлено необходимостью поиска оптимальной

³ Токвиль А. Демократия в Америке. – М.: Прогресс, 1994. – 559 с.; Гнейст Р. История государственных учреждений Англии. М., 1885; Буйчик А. Г., Зайнагабдинова Э. Ч., Сорокина Е. В. История социума и демократии. – СПб., 2007. – 150 с.; Верещагин А. Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). – М.: Международные отношения, 2002. – 192 с.

⁴ Аксаков К.С. Государство и народ / сост. и коммент. А. В. Белова, предисл. А. Д. Каплина; отв. ред. О. А. Платонов. – М.: Институт русской цивилизации, 2009. – 608 с.; Беляев И. Д. История русского законодательства: учебник. – СПб.: Лань, 1999. – 639 с.; Лешков В. Н. Русский народ и государство / сост., предисл., примеч. А. Д. Каплина; отв. ред. О. А. Платонов. — М.: Изд-во Института русской цивилизации, 2010. – 688 с.

⁵ Безобразов В. П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть : ст. – СПб.: Типография В. Безобразова и К^о, 1882 г. [Электронный ресурс]. – URL: Режим доступа : <http://base.garant.ru/3988988/> (15 апр. 2010); Градовский А. Д. Начала русского государственного права [Электронный ресурс]. – СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1883. – Т. 3. Органы местного самоуправления. – URL: <http://base.garant.ru/> (2 апр. 2010).

⁶ Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб., 1872; Кропоткин П.А. Государство и его роль в истории. – М., 1917; Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. – М.: Наука, 1996. – 480 с.

модели его развития. Часть ученых, особенно юристы и государственники, оптимизацию деятельности местного самоуправления связывают с совершенствованием правового регулирования этой сферы и интеграцией местного самоуправления с государственной властью (Г.В. Атаманчук, С.А. Авакьян, А.А.Сергеев и др⁷).

Значительный вклад в исследование местного самоуправления внесли политологи, философы и историки. Это Е.М. Ковешников, В.Я. Гельман, В.Я. Головин, И.Н. Трофимова, М.Н. Матвеев и другие⁸, изучавшие политико-правовые аспекты местного самоуправления, вопросы взаимодействия разных уровней власти в современной России – федерального, регионального и местного, становления местного самоуправления как политического института современного российского общества и т.д. Социологи, например, Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветкова, И.В. Мерсиянова, совершенствование системы местного самоуправления связывают с организацией эффективной экономической деятельности и содействием формированию благоприятных условий для самоорганизации граждан, проявления общественных инициатив.

Вопросы местного самоуправления не остались без внимания и бурятских ученых. Так, работа Д.С. Санжиевой посвящена анализу формирования местного самоуправления в Республике Бурятия в 90-е гг. XX века. Ю.М. Малараева в работе «Местное самоуправление в системе российского федерализма: политико-правовые аспекты» широко использовала материалы по Республике Бурятия; А.Ц. Базаров особое внимание уделил изучению местного само-

⁷ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – 4-е изд., стереотип. – М.: Омега-Л, 2006. – 580 с.; Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: Сашко, 2000. – 512 с.; Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. – М.: ТК Велби; Проспект, 2006. – 432 с.; и др.

⁸ Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Норма, 2002. – 272 с.; Гельман В. Я. Политические аспекты реформы местного самоуправления [Электронный ресурс]. – URL: <http://ru-90.ru/content/> (24 нояб. 2011); Головин В. Я. Эволюция политического института местного самоуправления (исторический, политологический, психологический аспекты): монография. – Волгоград: Панорама, 2009. – 720 с.; Трофимова И. Н. Институциональное развитие местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. – М., 2011; Матвеев М. Н. Власть и общество в системе местного самоуправления России в 1993 - 2003 гг. – Самара : Изд-во Самарского государственного университета, 2006. – 352 с.

управления как социального института, в том числе выявлению отношения жителей Республики Бурятия к органам местного самоуправления⁹. Названные работы в основном посвящены исследованию современных проблем местного самоуправления в Бурятии. Его исторические аспекты достаточно подробно рассмотрены С.С. Балдановым, Ц.Б. Будаевой, С.Ю. Даржаевым, А.А. Елаевым, Б.Ц. Жалсановой и др.¹⁰

Существенный вклад в развитие концептуальных основ местного самоуправления внесли авторы проекта «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика» (Е.Г. Ясин, В.А. Головин, В.Л. Глазыхев и др.)¹¹, рассматривающие различные варианты развития Российского государства в целом и института местного самоуправления в частности.

Несмотря на широкий круг работ, посвященных местному самоуправлению, осталось немало «белых пятен», что открывает перспективы для всестороннего изучения этого сложного явления. Без глубокого анализа всех его сторон, в том числе политико-правовых аспектов становления и развития местного самоуправления региона, невозможно уяснение сути процессов, происходящих в местных сообществах.

⁹ Базаров А. Ц. Становление института местного самоуправления на современном этапе развития российского общества (на материалах Республики Бурятия) : дис. ... канд. социол. наук. – Улан-Удэ, 2011. – 151 с.; Малараева Ю. М. Местное самоуправление в системе российского федерализма: политико-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М., 2004. – 25 с.; Санжиева Д. С. Формирование местного самоуправления в Республике Бурятия в 90-е годы XX века : дис. ... канд. ист. наук. – Улан-Удэ, 2003. – 176 с.

¹⁰ Балданов С. С. Административное управление Российским государством Бурятией (конец XVII – начало XX веков). – Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2005; Будаева Ц. Б. Этноэкологические традиции: история и современность. – Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2003. – 187 с.; Даржаев С. Ю. Степные думы – органы местного самоуправления бурят в Российском государстве (1822-1904 гг.). – Улан-Удэ : ИПК ВСГАКИ, 2001; Елаев А. А. Бурятский народ: становление, развитие, самоопределение. – М., 2000. – 352 с.; Жалсанова Б. Ц. Инородные управы как органы местного самоуправления бурят в XIX - начале XX вв. : автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Улан-Удэ, 2008. – 22 с и др.

¹¹ Ясин Е. Сценарий развития России на долгосрочную перспективу. – М.: НИУ ВШЭ, 2011; Головин В. А. Политический статус института местного самоуправления в России. Развитие политической конкуренции на муниципальном уровне [Электронный ресурс]. – URL: <http://2020strategy.ru/g12/doc12> (10 нояб. 2011); Глазыхев В. Л. Местное самоуправление, характеристика ситуации на середину 2011 [Электронный ресурс]. – URL: <http://2020strategy.ru/g12> (20 дек. 2011).

Объектом диссертационного исследования является местное самоуправление как политический институт трансформируемой России.

Предмет исследования – процесс становления и развития местного самоуправления как политического института.

Цель диссертационного исследования – выявление проблем и особенностей становления и развития института местного самоуправления в контексте современной государственной политики.

Для реализации поставленной цели определены следующие задачи:

- изучить концептуальные парадигмы развития местного самоуправления;
- исследовать методологические принципы развития института местного самоуправления, разрабатываемые в условиях современной России;
- обобщить исторический опыт развития местного самоуправления в России в контексте теоретических концепций;
- выявить место местного самоуправления в политической системе общества;
- рассмотреть политико-правовые основы становления и особенности развития института местного самоуправления в Российской Федерации и Бурятии;
- проанализировать региональный опыт становления и развития местного самоуправления в условиях трансформации российского общества;
- выявить современные проблемы развития местного самоуправления и наметить пути их решения.

Гипотеза исследования. Развитие местного самоуправления как политического института в России носит противоречивый характер, что является причиной его институциональной неустойчивости, выражающейся в таких явлениях, как неразграниченность полномочий между уровнями власти, финансовая зависимость местного самоуправления, безучастное отношение значительной части населения к вопросам местного сообщества. Имеющиеся противоречия обусловлены постоянным противоборством двух основных теоретических концепций: общинной и государственведческой.

Методология и методы исследования. Теоретической основой исследования местного самоуправления служат общенаучные методы анализа и синтеза, обобщения и интерпретации, которые позво-

ляют провести не только комплексный анализ местного самоуправления как политического института, но и уяснить проблемы, накопившиеся в данной сфере.

Следует отметить, что специфику местного самоуправления как объекта политологического исследования наиболее ярко позволяет выявить системный метод анализа сложных общественных явлений и процессов, использованный нами при выяснении его роли и места в политической жизни общества.

Для анализа тенденций развития местного самоуправления в политической системе использован компаративный метод исследования, позволяющий лучше понять степень влияния государственной политики на закономерности развития местного самоуправления.

Процесс становления и развития института местного самоуправления – многомерный процесс, происходящий под влиянием разных составляющих общественной жизни: политики, экономики, истории, социальных процессов и т.д. Поэтому всесторонний анализ данного процесса немалозначим без широкого применения методов смежных научных дисциплин, например, социологии. Для анализа особенностей политического позиционирования института местного самоуправления в посланиях Президента Российской Федерации и Президента Республики Бурятия впервые был использован метод контент-анализа.

В работе использованы и другие количественные методы исследования общественно-политических процессов (группировка, расчет средних величин, ранжировка объектов и т.д.).

Эмпирическая база исследования современных политических институтов, в том числе местного самоуправления, прежде всего представлена нормативными правовыми документами.

В первую группу входят нормативные правовые документы международного уровня и Российской Федерации (Европейская Хартия местного самоуправления, ратифицированная в нашей стране в 1998 г.; Конституция Российской Федерации 1993 г.; федеральные законы, регламентирующие сферу местного самоуправления; послания президентов страны Федеральному Собранию Российской Федерации, обнародованные в 1994-2011 гг.; указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации), а также нормативные правовые документы императорской и советской России.

Во вторую группу – политические и законодательные документы регионального уровня: Конституция Республики Бурятия

1994 г.; указы президентов Республики Бурятия; послания президентов Бурятии к народу Республики Бурятия и Народному Хуралу Республики Бурятия; постановления законодательных и исполнительных органов власти республики; другие нормативные правовые акты, разработанные и принятые в постсоветский период.

В третью группу входят статистические и информационно-аналитические материалы министерств и ведомств Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти Республики Бурятия.

Отдельную группу источников составляют интернет-ресурсы, связанные с темой исследования, а также материалы печатных средств массовой информации.

Научная новизна исследования. В данной работе впервые на основе контент-анализа документов исследованы тенденции изменения политической артикуляции президентов России и президентов Республики Бурятия в отношении местного самоуправления как политического института. Также впервые проведен междисциплинарный анализ опыта становления института местного самоуправления региона в условиях трансформации российского общества; введены в научный оборот информационные материалы и политико-правовые документы, относящиеся к вопросам управления местным сообществом; выявлены проблемы развития местного самоуправления как политического института на региональном уровне и обозначены пути их решения.

Научная новизна исследования конкретизирована в положениях, выносимых на защиту:

1. На протяжении практически всей истории развития нашей страны происходит постоянная борьба между двумя ведущими доктринами местного самоуправления: теорией свободной общины и государствоведческой теорией, доминирование одной из них приводит к дисбалансу во взаимоотношениях государства и общества. Российское государство развивалось как государство, где строгая централизация сменялась периодом децентрализации. Эта тенденция отражается и в развитии местного самоуправления в условиях трансформации российского общества. Об этом в определенной степени свидетельствуют данные контент-анализа посланий президентов России и региона, в которых частота и характер упоминаний темы местного самоуправления различны, что, на наш взгляд, отражает степень внимания руководителей к данной проблеме.

2. В настоящее время, при преимущественно публичном декларировании государствоведческой-общественной, то есть дуалистической концепции, в практической действительности доминирует государствоведческая теория. Доказательством данного положения служат мероприятия по приведению нормативных правовых актов регионов в полное соответствие с положениями федерального законодательства; укрупнение сельских муниципальных образований без учета их исторических, инфраструктурных, экологических и прочих особенностей; сокращение численности муниципальных служащих в расчете на 10 тысяч населения до среднефедерального и среднерегионального уровня и т.д.

3. Местное самоуправление как властный институт в современных условиях развивается по инерционному сценарию, что в условиях централизации власти ведет его к зависимому от государства положению. Дальнейшее развитие этого сценария приведет к нивелированию региональных и местных особенностей, к дальнейшему отчуждению населения от решения местных проблем, нарушению принципа поэтапной доступности местной власти, вновь обозначенному в предвыборной статье В.В. Путина «Демократия и качество государства»¹².

4. Одной из форм местного самоуправления, реально способствующей вовлечению и самостоятельности граждан в решении вопросов местного значения, является территориальное общественное самоуправление (ТОС). Однако создание ТОС в России, как и вся реформа местного самоуправления, инициируется «сверху», с использованием различных механизмов стимулирования, зачастую они создаются под разовые проекты и мероприятия. В дальнейшем деятельность ТОС должна быть направлена на повышение их самостоятельности и расширение полномочий в решении местных вопросов.

5. Развитие института местного самоуправления в основном зависит от политических процессов, происходящих на федеральном уровне. Анализ становления и развития данного института в Республике Бурятия показывает, что этап его становления характеризовался децентрализацией власти, что способствовало большей самостоятельности региональных органов власти в решении вопросов организации местного самоуправления и меньшей зависимости са-

¹² Путин В. В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. – 2012. – №20.

мих органов местного самоуправления. На этапе развития усиливаются процессы централизации, приводящие к чрезмерной унификации и нивелированию региональных особенностей местного самоуправления. Зависимость от государственной власти подавляет самостоятельность и ответственность и в целом снижает роль и значение муниципального уровня власти.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется тем, что представленные автором материалы вносят существенный вклад в разработку проблем местного самоуправления, особенно Республики Бурятия, сделанные выводы актуализируют политические аспекты местного самоуправления.

Основные положения и выводы могут быть использованы органами исполнительной и законодательной власти республики при разработке путей и методов модернизации местного самоуправления.

Многие положения диссертационного исследования имеют характер конкретных рекомендаций для понимания общественностью, работниками муниципальных служб и государственными служащими политико-правовых предпосылок возникновения, становления и развития местного самоуправления.

На базе диссертационного исследования могут быть разработаны учебные лекции по проблемам местного самоуправления, предназначенные для студентов и магистрантов, обучающихся по специальностям «Политология», «Государственное и муниципальное управление», «Социология» и т.д.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены на региональной конференции «Проблемы и перспективы социально-экономического развития региона глазами молодых исследователей (Улан-Удэ, 2009 г.)»; межрегиональных конференциях «Актуальные проблемы развития местного самоуправления» (Улан-Удэ, 2009 г.) и «Муниципальная власть и гражданское общество: проблемы диалога и перспективы развития» (Улан-Удэ, 2010 г.); всероссийской конференции «Экономико-демографическое развитие Сибири и Дальнего Востока: прошлое, настоящее, будущее» (Улан-Удэ, 2010 г.); I Международной заочной научно-практической конференции «Политика и право в социально-экономической системе общества» (2011 г.).

По теме диссертационного исследования опубликовано 7 статей общим объемом 2,7 п.л., в том числе 2 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК.

Структура диссертационной работы обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Она состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, приложения.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования; дается характеристика степени научной разработанности проблемы; формулируются объект, предмет, цель, задачи и гипотеза исследования; обосновываются методологические и методические принципы диссертационной работы; аргументируется научная новизна диссертации; указывается эмпирическая база проведенного исследования; раскрываются основные положения, выносимые на защиту; определяется теоретическая и практическая значимость диссертации.

Глава I **«Теоретико-методологические основы и исторические аспекты развития института местного самоуправления»** посвящена исследованию основных теорий местного самоуправления.

Первый параграф **«Концепции местного самоуправления и их современные трактовки в отечественной науке»** посвящен анализу теоретико-методологических основ развития местного самоуправления, сформулированных как зарубежными, так и отечественными учеными.

Проведенный анализ позволил сделать следующие выводы:

1) зарубежными учеными разработаны различные теории, направленные на упорядочение взаимоотношений между центром и периферией. При их систематизации выявлено наличие трех основных теорий. Это теория свободной общины, к числу базовых принципов которой относится отделение общины от государства, так как община – субъект власти, обладающий специально принадлежащими ей правами. Активные сторонники данной концепции Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо и их последователи в качестве источника власти рассматривали не государство и даже не народ, а объединения индивидов, именуемые «свободными общинами», которые самостоятельно управляли собственными и общественными делами.

Наряду с теорией свободной общины существенное место в общественно-политической мысли занимает государственведческая теория местного самоуправления, основоположниками которой яв-

ляются Л. Штейн, Р. Гнейст. Они считали, что самоуправление есть одна из форм организации местного государственного управления, источником полномочий органов местного самоуправления является государственная власть, и все дела, решаемые на местах, имеют государственную природу.

Реальная правоприменительная практика названных теорий натолкнулась на серьезные проблемы, которые были вызваны невозможностью четкого разграничения собственно местных (общинных) и государственных дел, а также из-за нереальности разграничения частноправовых и публично-правовых функций управления обществом. Этими и другими причинами было обусловлено появление третьей государствоведческой-общественной или дуалистической теории, которая сочетает в себе идеи как общинной, так и государствоведческой теории.

В рамках дуалистической концепции под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею под свою ответственность с учетом исторических и иных традиций местного населения. При такой трактовке местное самоуправление выступает в единстве двух взаимосвязанных элементов: а) как сфера жизнедеятельности местного населения и как форма активности местного сообщества, выступающего в качестве субъекта власти; б) как тип власти, центральной задачей которого является установление баланса между государственными интересами и интересами местного сообщества;

2) существующие теории местного самоуправления и их разновидности широко обсуждались дореволюционными учеными и продолжают быть актуальными в современной отечественной научной литературе (Е.М. Ковешников, В.Я. Гельман, В.Я. Головин, М.Н. Матвеев, Р.Ф. Туровский, А.Г. Гладышев, В.А. Скалон, Ю.В. Рябченко и др.)¹³. Следует заметить, что отечественные уче-

¹³ Туровский Р. Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти // *Общественные науки и современность*. – 2005. – № 6. – С. 68-80.; Гладышев А. Г., Иванов В. Н., Патрушев В. И. *Муниципальная наука: теория, методология, практика*. – М.: Муницип. мир, 2003. – 284 с.; Скалон В. А. *Местное самоуправление: теория и практика с точки зрения институционального подхода* // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2011. – №1. – С. 37-52; Рябченко Ю. В. *Социально-экономическое развитие муниципальных образований*. – Тюмень, 2000; и др.

ные не ограничиваются рамками научных дискуссий, а оказывают серьезное влияние на законотворческую и правоприменительную практику в сфере местного самоуправления.

Во втором параграфе **«Институт местного самоуправления в политической системе общества»** показано, что местное самоуправление занимает важное место в сложноорганизованной целостности, именуемой политической системой современного российского общества.

Во-первых, в Конституции Российской Федерации местное самоуправление признается в качестве важной составляющей общественно-политической жизни.

Во-вторых, местное самоуправление выступает как институт публичной власти, аккумулирующий и отстаивающий интересы местного сообщества, и в этом качестве является частью строящегося в нашей стране гражданского общества. От представленности интересов местного сообщества во многом зависит оптимальность соотношения государственной власти и власти местного самоуправления. Важным фактором, влияющим на оптимальность этого соотношения, является готовность государственной и региональной элиты делегировать часть своей власти на места. Однако, как показал наш анализ, отношения между государством и местным сообществом выстраиваются в условиях доминирования сильного государства и недостаточно развитого, потому слабого местного самоуправления.

В-третьих, местное самоуправление осуществляет политическую социализацию личности, то есть приобщает граждан к политическим знаниям и ценностям, политическим традициям, принятым стандартам политического поведения (как к местным, так и более глобальным).

Проблемы соотношения государственной и местной власти имели место и в историческом прошлом. Поэтому для выявления причин существования современных проблем и определения стратегии дальнейшего развития местного самоуправления целесообразно изучение уроков прошлого. Отсюда и актуальность изучения истории развития местного самоуправления, которая рассмотрена в третьем параграфе **«Генезис института местного самоуправления в России в контексте теоретических концепций»**.

Анализ отечественной истории развития местного самоуправления показал, что правоприменительная практика нашей страны

опиралась на постулаты двух теорий местного самоуправления: общинной и государствоведческой. Это обусловило периодическое чередование двух противоборствующих тенденций. С одной стороны, наблюдались моменты однозначного доминирования идей государствоведческой теории. В этих условиях наблюдалось установление жесткого государственного управления сверху донизу путем резкого ограничения прав местного самоуправления, подчинения интересов территорий интересам государства, вмешательства во внутренние дела местных сообществ и т.д. Чрезмерная централизация власти была замечена в петровские и советские времена.

С другой стороны, история России знает немало случаев децентрализации власти путем предоставления определенной свободы территориям. Это, например, реформы Екатерины II, земская реформа XIX века, намерения Временного правительства. Ослабление диктата центра, делегирование отдельных властных полномочий на уровень местного самоуправления, вовлечение местного сообщества в решение их проблем зачастую были вызваны необходимостью упреждения недовольства народных масс и удержания власти в целом.

Следует отметить, что модернизация управления местными сообществами в основном шла от центра, «сверху», причем без учета уровня развития естественной самоорганизации местного населения, его традиций, связанных с самостоятельным решением местных проблем.

В главе II **«Институт местного самоуправления в России в условиях трансформационного периода»** анализируются нормативные правовые документы, принятые в постсоветский период.

В первом параграфе **«Формирование законодательной базы местного самоуправления»** выявлено, что в условиях трансформации российского общества в ускоренном режиме была создана широкая нормативно-правовая база, регулирующая деятельность местного самоуправления. Среди них своей социально-политической значимостью особо выделяются Конституция Российской Федерации и два федеральных закона.

Отнесение к основам конституционного строя страны положений о местном самоуправлении и исключение понятия «совет», ассоциировавшегося в течение определенного периода времени с местным самоуправлением (пусть даже имеющим ограниченные права), послужило посылом трансформации низшего звена власти.

Активную дискуссию вызвало конституционное положение о том, что «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Настоящее положение не сопровождалось определением ни территориального, ни политического ареала компетенции местного самоуправления, что привело не только к активному сопротивлению и противодействию со стороны государственных и региональных структур, но и к противоречивости положения института местного самоуправления.

В целях упорядочения этих и других проблем, а также для превращения в жизнь конституционного положения о необходимости определения общих принципов организации местного самоуправления в 1995 г. был принят базовый федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа №154-ФЗ. Он с его многочисленными изменениями и дополнениями сыграл определенную роль в становлении местного самоуправления.

В 2003 г. после ратификации Европейской Хартии местного самоуправления был принят новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября №131-ФЗ, который в большей мере соответствовал российским реалиям, а также Европейской Хартии. Следует отметить, что и этот закон подвергся многочисленным поправкам, к началу 2012 г. было внесено более 80 изменений.

К числу нормативных правовых документов, принятых на этапе трансформации российского общества, имевших особое значение, относятся четыре Указа Президента Российской Федерации, которые имели противоречивый характер и оказали неоднозначное влияние на практику становления местного самоуправления¹⁴.

¹⁴ О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 09.10.1993 N 1617; О реформе местного самоуправления в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 26 окт.1993 г. N 1760, (с изм. от 22 дек. 1993 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <http://constitution.garant.ru/> (25 марта 2010); О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 1994 г. № 2265 [Электронный ресурс]. – URL: <http://constitution.garant.ru/history/active/10102781/> (25 марта 2010); О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления : Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 1994 г. №557 [Электронный ресурс]. – URL: <http://constitution.garant.ru/history/active/10102781/> (20 марта 2010).

Итак, Российское государство в целях формирования местного самоуправления осуществляло активную законотворческую деятельность, результаты которой имели ряд противоречий, внесших неясность в практику регулирования отношений между государством и местным сообществом.

Во втором параграфе **«Политическое позиционирование института местного самоуправления современной России в посланиях президентов страны и региона»** с помощью контент-анализа впервые выявлена тенденция изменения политической артикуляции президентов России и Республики Бурятия в отношении местного самоуправления как политического института.

Ежегодные послания как президентов Российской Федерации к Федеральному Собранию, так и президентов Республики Бурятия к Народному Хуралу служат материалами, в которых отражаются основные направления политики государства и региона. Поэтому послания не только относятся к числу ярких политических документов, освещаемых в средствах массовой информации, но и служат средством влияния глав государства и региона на деятельность представительных органов власти.

Контент-анализ посланий президентов Российской Федерации показал, что тема местного самоуправления присутствует почти во всех посланиях. В текстах посланий 1994-1996 гг., 1997-1999 гг., 2002 г. и 2008 г. эта тема занимает больше места относительно других лет.

Заметное колебание частоты применения слов, относящихся к теме местного самоуправления, служит важным показателем дифференциации внимания глав государства к проблеме местного самоуправления. Наиболее часто слова, раскрывающие различные грани деятельности местного самоуправления, звучали в речи Б.Н. Ельцина, особенно в его обращениях, обнародованных в 1997 и 1999 гг. Это свидетельствует о его внимательном отношении к местному самоуправлению, зарождающемуся в условиях становления государства нового типа.

В.В. Путин и Д.А. Медведев в своих первых посланиях уделяли серьезное внимание проблеме местного самоуправления (в 2000 г. слово «самоуправление» прозвучало 20 раз, в 2008 г. - 12 раз). В последующих своих посланиях оно стало упоминаться значительно реже. Уменьшение количества употребления ключевого понятия «местное самоуправление» в обращениях В.В. Путина и

Д.А. Медведева не является показателем отсутствия или недостаточности внимания к вопросам местного самоуправления. Следует учесть, что послания – не единственный документ, в котором глава государства определяет стратегию развития данного института общественно-политической жизни страны. Даже редкое упоминание темы местного самоуправления, безусловно, служит руководством к действию не только для органов власти всех уровней, но и для многих институтов гражданского общества, начиная от самого местного сообщества, заканчивая политическими партиями. Вместе с тем частота артикуляции этой темы показывает степень ее актуальности для руководителей государства.

В посланиях В.В. Путина и Д.А. Медведева понятие «местное самоуправление» чаще встречается в перечислении со словосочетанием «органы власти». В этом отношении заметно выделяются послания В.В. Путина. Можно сделать вывод, что второй и третий президенты России, особенно В.В. Путин, стали рассматривать местное самоуправление в качестве низового органа государственной власти, что в определенной мере отражает трансформацию политико-правового курса страны в сторону дуалистической или даже государствоведческой теории.

Тенденции отражения тематики местного самоуправления в посланиях президентов Республики Бурятия показали, что в риторике региональных лидеров слово «муниципальный» применяется чаще, чем ключевая словоформа «самоуправление».

В послании Президента Республики Бурятия Л.В. Потапова (2005 г.) словосочетание «местное самоуправление» использовалось с такими словами-показателями, как «реформа», «приоритеты» и др. Это обусловлено тем, что в тот период не только продолжалось становление системы самоуправления в республике, но и намечались меры по его развитию.

Президент РБ В.В. Наговицын в своем первом послании, говоря о местном самоуправлении, выделил вопросы бюджетной обеспеченности муниципальных образований, развития муниципального здравоохранения и муниципальной милиции и другие.

В целом же в политической артикуляции глав региона, особенно В.В. Наговицына, самоуправление рассматривается в качестве нижнего уровня вертикали власти, т.е. оно не отделяется от органов государственной власти. В частности, глава республики отмечает, что *«по сути, центр принятия решений по проблемам муниципалите-*

тов сместился в сторону республиканской власти как исполнительной, так и законодательной. Это мы с вами выделяем средства и решаем, строить или не строить в районе школу, больницу, клуб и т.д.»¹⁵.

В главе III **«Становление и развитие института местного самоуправления в Республике Бурятия»** впервые исследованы региональные нормативно-правовые предпосылки формирования местного самоуправления; изучены проблемы, возникающие на этапе становления и развития местного самоуправления.

В первом параграфе **«Становление института местного самоуправления Республики Бурятия в постсоветский период»** проанализированы проблемы формирования местного самоуправления в Республике Бурятия. Здесь имели место противоречивые процессы. С одной стороны, внедрение в жизнь принципов народной демократии привело к формированию 23 представительных органов местного самоуправления, организации и проведению альтернативных выборов 23 глав муниципальных образований и 344 депутатов городских, районных советов.

С другой стороны, были случаи демонстрации невысокой политико-правовой культуры, приведшей к утрате народными избранниками доверия населения. Так, из 11 депутатов Муйского райсовета первого созыва 4 по разным причинам сняли свои полномочия. К числу особо скандальных случаев относится тяжба по досрочному прекращению полномочий главы муниципального образования г. Улан-Удэ В.А. Шаповалова.

После принятия Конституции страны, предоставившей самостоятельность местному самоуправлению, в регионах началась активная нормотворческая деятельность. Так, принятые на региональном и муниципальном уровнях нормативные правовые акты нередко оспаривались в судах разной инстанции или опротестовывались органами прокуратуры, что было вызвано их несоответствием федеральному законодательству.

Процесс приведения региональных нормативных правовых документов в соответствие положениям федеральных документов можно оценить двояко. С одной стороны, действительно, имели место правовые и иные погрешности, которые снижали качество при-

¹⁵ Послание Президента Республики Бурятия В.В. Наговицына жителям республики и Народному Хуралу РБ (2008 г.).

нятых нормативных документов. С другой стороны, усиление влияния центра и активизация процесса построения единого бюджетного, налогового и правового поля привели, на наш взгляд, к чрезмерной унификации, что зачастую способствовало игнорированию исторических и иных традиций, о необходимости учета которых говорится в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ.

Бесспорно то, что основой формирования местного самоуправления служит повышение инициативы масс, вовлечение граждан в решение местных проблем, в том числе проявление правотворческой инициативы. Однако, как показало наше исследование, правотворческая инициатива граждан Бурятии, впрочем, как и многих других регионов Сибирского Федерального округа, находится на очень низком уровне.

Несмотря на имеющиеся объективные и субъективные трудности, к 1999 г. в Республике Бурятия было создано 23 муниципальных образования, в сельской местности – 255 сомонов, сельсоветов, руководителями которых стали всенародно избранные главы. Система территориального общественного самоуправления была представлена 199 комитетами самоуправления и 147 старостами. В 1999 г. по республике было проведено свыше 480 сельских сходов¹⁶.

В 2006 г. в республике насчитывалось 296 муниципальных образований, из которых 2 относились к категории городских муниципальных округов, 21 – муниципальных районов, 18 – городских поселений и 255 – сельских поселений¹⁷.

Во втором параграфе **«Проблемы развития местного самоуправления Республики Бурятия в современных условиях»** основное внимание уделено анализу вопросов, относящихся к этапу развития местного самоуправления.

¹⁶ Абидаева М. И. Организация деятельности территориального общественного самоуправления // Деятельность сельских администраций в условиях местного самоуправления (по материалам республиканского семинара с главами администраций поселков, сел Республики Бурятия: март - апрель 2000 г.) : информ. бюллетень. – Улан-Удэ : Изд-во БНЦ СО РАН, 2000. – С.47.

¹⁷ Итоги переходного периода реализации федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //Сборник информационно-аналитических материалов Министерства регионального развития РФ. – М., 2009. – С.42-46.

Рубежной датой, означающей переход от фазы становления местного самоуправления к этапу его развития, то есть к фазе его количественного и качественного совершенствования, в нашей стране считается 1 января 2009 года – дата вступления в силу в полном объеме федерального закона №131-ФЗ.

В Бурятии к числу наиболее обсуждаемых на этапе развития местного самоуправления относятся проблема укрупнения муниципальных образований, особенно сельских; вопрос приведения численности муниципальных служащих в расчете на 10 тыс. населения к нормативу, существующему в Сибирском Федеральном округе и в стране. К настоящему времени практически завершен процесс приведения нормативных правовых актов региона к федеральным стандартам.

Также неоднозначную оценку получила внедряемая в последние годы модель организации системы органов местного самоуправления, предусматривающая должность «сити-менеджера» (глава местной администрации, назначаемый по контракту). По данным Министерства региональных отношений РФ к 2011 г. в уставах 4929 (21,2%) муниципальных образований, установлено, что глава администрации назначается по контракту¹⁸. В Республике Бурятия институт «сити-менеджера» только внедряется. Как показывает опыт в других регионах, основным недостатком является несовершенство конкурсной процедуры отбора, которая носит формальный характер и не исключает возможности продвижения «своих» кандидатов.

Таким образом, основной проблемой этапа развития местного самоуправления является дальнейшее нарастание процессов централизации. По мнению авторов «Стратегии-2020», в данное время развитие местного самоуправления идет по инерционному пути¹⁹, что означает усиление роли федеральных институтов развития, ограничение самостоятельности и подавление инициативы региональных и местных органов власти.

¹⁸ Аналитические материалы по вопросу реализации в муниципальных образованиях Российской Федерации модели организации системы органов местного самоуправления, предусматривающей «сити-менеджера» (главу местной администрации, назначаемого по контракту) [Электронный ресурс]. –URL : <http://www.minregion.ru/activities/msu/669/> (апрель 2011 г).

¹⁹ Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года [Электронный ресурс]. –URL: [http : // 2020strategy.ru/documents/32710234.html](http://2020strategy.ru/documents/32710234.html) (17 март 2012). С.775-802.

Полная реализация инерционного сценария развития местного самоуправления может привести к еще большему ограничению прав местных сообществ; базовой может стать наиболее далекая от населения модель управления муниципальными образованиями (выборы главы муниципального образования из состава представительного органа, наём главы администрации с участием субъекта Федерации); будет усиливаться возможность вмешательства субъекта Федерации в деятельность органов местного самоуправления; агломерации становятся способом централизации на региональном уровне процесса управления территориями муниципальных образований и др.

С нашей точки зрения, наиболее предпочтительной является умеренно-реформаторский сценарий, предложенный авторами «Стратегии-2020» и предусматривающий восстановление автономии каждого из уровней власти, широкую децентрализацию полномочий и финансов, активизацию процессов демократизации путем стабилизации «правил» проведения избирательных кампаний и т.д.

В Заключение диссертации подводятся итоги исследования, обобщаются и формулируются основные выводы, высказываются практические рекомендации, направленные на совершенствование развития местного самоуправления.

Основные положения и выводы диссертации отражены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах:

1. Дугарова А.А. Местное самоуправление в политической системе общества /А.А. Дугарова //Вестник Бурят. гос. ун-та. – Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2012. – Вып. 2. – С. 97-101 (0,3 п.л.).

2. Дугарова А.А. Политические партии в муниципальных выборах (региональный аспект) /А.А. Дугарова, А.С. Баинов // Вестник Бурят. гос. ун-та. – Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2012. – Вып. 2. – С.101-107 (0,4 п.л. в соавторстве).

Статьи в других изданиях

3. Дугарова А.А. К вопросу о самостоятельности института местного самоуправления России /А.А. Дугарова // Политика и право в социально-экономической системе общества: материалы I Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 30–31 декабря 2011 г.). – М.: Спецкнига, 2011. – С.355-361 (0,4 п.л.).

4. Дугарова А.А. Мобилизация ресурсов для развития местных сообществ / А.А. Дугарова // Проблемы и перспективы социально-экономического развития региона глазами молодых исследователей: материалы регион. науч.-практ. конф. (16 марта 2009 г.) / отв. ред. Н.М. Залуцкая. - Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2009. – С.106-108 (0,2 п.л.)

5. Дугарова А.А. Мобилизация человеческих ресурсов как механизм развития местных сообществ / А.А. Дугарова // Актуальные проблемы развития местного самоуправления: материалы межрегион. науч.-практ. конф. (26 мая 2009 г.) / отв. ред. В.Б. Прокопьев. – Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2009. – С.59-62 (0,25 п.л.).

6. Дугарова А.А. К вопросу о роли местного самоуправления в России на современном этапе / А.А. Дугарова // Муниципальная власть и гражданское общество: проблемы диалога и перспективы развития: материалы межрегион. науч.-практ. конф. (г. Улан-Удэ, 25 февраля 2010 г.) / отв. ред. В.Б. Прокопьев. – Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2010. – С. 89-93 (0,3 п.л.).

7. Дугарова А.А. Об итогах анализа комплексных программ социально-экономического развития в муниципальных образованиях и проектах развития территорий Республики Бурятия / А.А. Дугарова, В.Б. Прокопьев // Экономико-демографическое развитие Сибири и Дальнего Востока: прошлое, настоящее, будущее: материалы всерос. науч.-практ. конф. (г. Улан-Удэ, 25 ноября 2010 г.) / науч. ред. К.П. Дырхеев. – Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2010. – С.25-38 (0,9 п.л. в соавторстве).

Подписано в печать 23.04.12. Формат 60×84 1/16.
Усл. печ. л. 1,4. Тираж 100. Заказ 93.

Издательство Бурятского госуниверситета
670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а
riobsu@gmail.com