

*На правах рукописи*



**ТКАЧЕНКО АЛЕКСАНДР ИВАНОВИЧ**

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ  
ВЛАСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА В СИСТЕМЕ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

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

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

Волгоград 2006

Работа выполнена на кафедре истории и теории политики  
ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы».

Научный руководитель: кандидат философских наук, доцент  
Бардаков Алексей Иванович

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор  
Сулейманов Лютфидин Рахманович

кандидат политических наук  
Пупыкин Роман Александрович

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Волгоградский государственный  
педагогический университет»

Защита состоится 24 ноября 2006 г. в 16.00 час. на заседании  
диссертационного совета Д 502.002.01 в ФГОУ ВПО «Волгоградская  
академия государственной службы» по адресу: 400131, г. Волгоград,  
ул. Гагарина, 8, ауд. 204.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО  
«Волгоградская академия государственной службы»

Автореферат разослан 20 октября 2006 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета Д 502.002.01  
доктор исторических наук, профессор



Е.Г. Олейникова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

**Актуальность исследования.** Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ установил нормативные рамки развития местного самоуправления в нашей стране на длительное время. Исходя из этого, можно говорить об установленных пределах нормативного регулирования этой сферы деятельности. Однако законодательные акты, как известно, не являются единственным регулятором общественных отношений в целом, что справедливо и для муниципальных отношений в частности. Федеральным законом установлена двухуровневая система местного самоуправления, которая включает в себя два основных типа муниципальных образований: муниципальные поселения и муниципальный район (городской округ). Согласно юридическим нормам данные уровни в системе местного самоуправления имеют равный управленческий статус.

Двухуровневая система местного самоуправления подразумевает также некое различие в компетенции уровней власти. В этом смысле муниципальный район, помимо географической несоизмеримости своей компетенции с компетенцией любого поселенческого уровня, имеет еще и аналогичную политическую компетенцию, получаемую путем выборов органов власти муниципального района всем населением района. Таким образом, спецификой компетенции поселенческих органов власти является глубина полномочий, а районных – ширина их распространения. По своему содержанию полномочия районной власти направлены на агрегирование интересов субъектов местного самоуправления в интересы района в целом, что предполагает определенную политическую компетенцию районной власти.

Однако системное неравенство этих двух уровней, которое очевидно вытекает из различий в их компетенции, не подтверждено законом в виде установления какой-либо иерархии, что обуславливает поиск методов регулирования взаимоотношений в этой системе.

Поскольку речь идет о взаимоотношениях уровней власти, то справедливо будет считать возникающие между ними отношения политическими и именно в арсенале политики вести поиск средств установления эффективной коммуникации между двумя уровнями муниципальной власти в системе местного самоуправления. Коммуникационный потенциал политических отношений актуализируется также равноправным статусом участников взаимодействия. Классическое определение политики как борьбы за завоевание и осуществление государственной власти путем принуждения не находит применения в трактовке властных взаимоотношений в местном самоуправлении. Во-первых, статьей 12 Конституции РФ установлено, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти; во-вторых, федеральный закон №131-ФЗ не устанавливает подчинения одного уровня муниципальной власти другому. Таким образом, сама реальность свидетельствует в пользу применимости коммуникативных характеристик в описании межмуниципальных политических отношений.

Такая постановка вопроса актуализирует исследование сущности политических полномочий в местном самоуправлении, моделирование структуры и выяснение содержания политических функций органов муниципальной власти. Требуется научное обоснование и гипотеза о необходимости выделения политической компетенции в особую прерогативу районного уровня местного самоуправления.

Социальная система, система жизнеобеспечения граждан нашей страны на нынешнем уровне ее развития в значительной степени зависима от состояния органов власти всех уровней и их способности обеспечить

распределение общественных ресурсов. Но особенно отчетливо проявляется эффективность действий властей на местном уровне в решении вопросов местного значения, т.е. в создании элементарных условий бытовой жизни каждого человека. Поэтому непрерывный поиск путей повышения эффективности взаимодействия субъектов общественных отношений на уровне муниципального общения требует осмысления действительности и правильного определения как требований текущего момента, так и тенденций ее развития.

Таким образом, исследование соответствующих проблем реализации политики на уровне муниципального района является научно актуализированной задачей настоящего этапа реформирования общественных отношений в системе местного самоуправления.

**Степень научной разработанности проблемы.** Проблемы политических аспектов деятельности органов местного самоуправления были подняты еще в работах исследователей-государствоведов первой волны: Р. Гнейст, М.И. Свешников, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов;<sup>1</sup> этот ряд также может быть дополнен трудами З.Г. Френкеля и Л.А. Велихова.<sup>2</sup>

Политические аспекты деятельности местных властей России с 80-х годов XX в. освещены в работах Д. Асеева, Л. Гильченко, Н. Емельянова, В. Игнатова, С. Митрохина, С. Рыженкова, С. Соловьева, Ю. Трутнева, Е. Юшиной, И. Безрукавникова, Н. Шибиковой. Г. Лысенко, А. Бардакова, Г. Предвечного и др.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> См.: Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии; Под ред.: М.И. Свешникова; Пер.: Ф.С. Фустов. – СПб., 1896; Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Очерк критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. – СПб., 1892; Градовский А.Д. История местного управления в России // Собр.соч – СПб., 1899. – Т.2; Коркунов Н.М. Русское государственное право. – СПб., 1909. – Т. 2.

<sup>2</sup> См.: Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.-Л., 1928; Френкель З.Г. Волостное самоуправление. Его значение, задачи и взаимоотношения с кооперацией. – М., 1999.

<sup>3</sup> См.: Асеев Д.А. Политические аспекты местного самоуправления (К постановке проблемы) // Политическое управление: Сб. науч. тр. каф. политологии и полит.управления. – М., 1998; Бардаков А.И. Вертикаль власти в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития // Философия права. – 2002. – №1. – С. 33-40; Безрукавников И.А. Теоретические и практические проблемы изучения электорального поведения избирателей муниципальных образований. – Астрахань., 1999; Гильченко Л. Новый этап реформы местного самоуправления // Власть. – 1997. – №3;

В отечественной научной литературе районный уровень муниципальной власти как самостоятельную сферу политической деятельности местного самоуправления в историческом плане освещали М.А. Сукиасян, А.Н. Буров,<sup>4</sup> в собственно политическом аспекте рассматривали В. Прохоров и В. Кашо, Т. Бялкина, В. Васильев, В. Макаренко, Н. Великая, В. Гельман, Е. Колошин, Г. Зинченко, Н. Миронова и др.<sup>5</sup>

При рассмотрении построения структуры политических функций районной власти использовалась функциональная парадигма, разработанная зарубежными учеными Т. Парсонсом. Д. Истоном, Г. Алмондом, Р. Мертоном.<sup>6</sup> Коммуникативный подход к трактовке

---

Емельянов Н.А. Местное самоуправление в системе политических отношений России // Политическое управление. – М., 1998; Игнатов В.Г. Становление местного самоуправления в современной России. – Ростов-на-Дону, 2004; Митрохин С. Местное самоуправление: аргументы, проблемы, мифы// Местное самоуправление: теория и практика. – М., 1997. – С. 43-52; Рыженков С. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в реформе системы местного самоуправления (1994-97 гг.) Поволжье, Урал, Северо-Запад, Центр // Местное самоуправление: теория и практика. – М., 1997. – С. 73-129; Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. — СПб., 2003; Трутнев Ю.П. Принципы практического взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления // Россия на пути реформ: федеративный и региональный аспекты. Книга 2. Саратов, 2003; Юшина Е.А. Местное самоуправление как предмет политологического анализа // Политическое управление: Сб. науч. тр. каф. политологии и полит. управления. - М., 1998; Щибикина Н.А. Система государственного управления в России: проблемы реформирования // Государственное и муниципальное управление в России: реформы и перспективы развития, Всероссийская конф. (2004; Волгоград). – Волгоград, 2005. – С. 5-10; Лысенко Г.В. Доверие как механизм воспроизводства коммуникаций власти и общества // Государственное и муниципальное управление в России: реформы и перспективы развития, Всероссийская конф. (2004; Волгоград). – Волгоград, 2005. – С. 130-135; Предвечный Г.П. Избранные труды; Под общей ред. Ю.А. Жданова – Ростов н/Д, 2001.

<sup>4</sup> См.: Сукиасян М.А. Власть и управление в России: диалектика традиций и инноваций в теории и практике государственного строительства. – М., 1996; Буров А. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. – Ростов-на-Дону, 2000.

<sup>5</sup> Прохоров В.Г. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления // Государство и право. – 1992. – № 7. – С. 46-53; Бялкина Т.М. Гражданское общество и муниципальная демократия // Управ. – 2003. – №6. – С. 24-26; Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: перспективы взаимоотношений // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – №3. – С. 11-20; Великая Н.М. Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении // Социс. – 2003. – № 8. – С. 45-49; Глазков А.П. Формирование компетенции муниципальных образований в сельской местности. – Астрахань, 2000; Колошин Е.И. Проблемы концепции местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. – М., 1994; Зинченко Г. Сельская администрация в структуре властной вертикали // Власть. – 2001. – № 10. – С.64-69; Миронова Н. Проблемы сельского самоуправления // Муниципальная власть. – 2005. – № 4. – С. 10-13; Макаренко В.П. Аналитическая политическая философия. – М., 2002.

<sup>6</sup> См.: Мертон Р. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль: тексты. / Под ред. В.И. Добренкова. – М., 1994. – С. 379-448; Истон Д. Категории системного анализа политики // Политология: хрестоматия. – М., 2000. – с. 319-331; Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии // Политические исследования. – 1992. – №4. – С. 122-134; Парсонс Т. Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения // Американская социологическая мысль. – М., 1996. – С. 494-526.

политической реальности был основан на соответствующей концепции, представленной в работах Х. Арендт, Ю. Хабермаса,<sup>7</sup> и подкреплен авторитетными мнениями отечественных специалистов в области политической власти и муниципального управления.<sup>8</sup>

В научной периодике широко освещается вопрос о функциональном значении политики в сфере местного самоуправления. Исследователями различных отраслей знания предпринимаются попытки построения системы задач для органов местной власти, что отражено в работах А. Глазкова и В. Элеменкина, С. Миронцевой, О. Алексеева, А. Эпштейна, А. Новокрещенова, Е. Шугриной, М. Чемоданова, И. Мерсияновой, Н. Емельянова, С. Наумова, М. Мартынова, А. Широкова.

Значимой для данного исследования представляется позиция В.А. Колесникова, который обосновывает систему муниципальных интересов в современной России и выстраивает политическую концепцию данного феномена, важного для «...обеспечения результативности реформы местного самоуправления в Российской Федерации».<sup>9</sup>

В разработку критериев оценки эффективности органов местной власти и их политической состоятельности существенный вклад внесли К. Федоров, А. Новокрещенов, В. Нечаев, С. Наумов и др.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> См.: Арендт Х. *Vita activa, или О деятельной жизни*. – СПб., 2000; Арендт Х. *Истоки тоталитаризма: Пер.с англ.* – М., 1996; Хабермас Ю. *Будущее человеческой природы. Пер. с нем.* – М., 2002; Хабермас Ю. *Моральное сознание и коммуникативное действие*. – М., 2001.

<sup>8</sup> См.: Петренко И. Некоторые проблемы организации МСУ // *Муниципальная власть*. – 2005. – №5. – С. 45-46; Глебова И.И. *Партия власти* // *Политические исследования*. – 2004. – № 2. – С. 85-92; Кувалдин В.Б. *От «электоральной пирамиды» к «партии власти»* // *Политические исследования*. – 2004. – №1. – С. 37-42; Ашихмина Я.Г. *О критериях оценки выборов* // *Политические исследования*. – 2004. – №4. – С. 139-146; Гладышев А.Г. *Правовые основы местного самоуправления*. – М., 1996; Берг О.В. *Разграничение государственной власти и местного самоуправления: организационные и территориальные аспекты* // *Журнал российского права*. – 2001. – № 4. – С.21-25; Бойцова Л.В. *Местное самоуправление как разновидность публичной власти* // *Юридический мир*. – 2003. – №4. – С. 8-12; Селезнёв Г.Н. *Закон, власть, политика. Государственный и местный уровни*. – СПб., – 1998.

<sup>9</sup> Колесников В.А. *Муниципальные интересы в современной России*. – Волгоград, 2005. – С. 430.

<sup>10</sup> См.: Федоров К.Г. *Политический курс в сфере местного налогообложения в России* // *Политические исследования*. – 2003. – №4. – С. 71-81; Новокрещенов А.В. *Самоорганизация территориальных общностей и местное самоуправление*. – Новосибирск, 2002; Наумов С.Ю. *Президентский проект политической реформы региональной власти и особенности российского типа государственного управления* // *Модернизация местных администраций: Сборник научных трудов*. – Саратов, 2005. – С. 8-22; Нечаев В.Д. *Децентрализация, демократизация и эффективность: Реформа федеративных*

А.Уваров, О. Андреева, О. Сенатова, Н. Неровная, Т. Говоренкова, Е. Верещагина, А. Жабин, Е. Кэмпбелл, И. Кокарев, И. Бутенко и др.<sup>11</sup> выделяли тенденции развития политики в местном самоуправлении.

Отмечая наличие определенных сложностей, которые возникали в процессе работы над темой в связи с недостатком монографических теоретических исследований, в то же время констатируем, что уже накопленные теоретические знания не находят широкого применения в практике местного самоуправления. Многие из того, что составляло труд специалистов по местному самоуправлению, утратило актуальность ввиду вступления в силу закона №131-ФЗ. Этим объясняется привлечение большого количества авторитетных источников последних лет, непосредственно предшествовавших подготовке реформы, ее внедрению и осмыслению ее первых результатов.

Обобщение результатов исследования уровня местной власти муниципального района дает возможность обосновать его специализацию в сфере политических взаимоотношений, расширяя, таким образом, горизонт политического знания.

Объектом настоящего исследования являются политические отношения в системе местного самоуправления.

---

отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации // Политические исследования. – 2005. – № 3. – С. 92-101.

<sup>11</sup> См.: Уваров А.А. О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов власти // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 43-52; Андреева О.А. Стабильность и нестабильность в контексте социокультурного развития. – Таганрог, 2000; Сенатова О. Институт местного самоуправления и российское общество // Местное самоуправление: теория и практика. – М., 1997. – С. 63-72; Неровная Н.Н. Муниципальные выборы и российские политические партии: участвовать или не участвовать? // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 9. – С. 24-26; Говоренкова Т. "А" и "Б" сидели на трубе: Размышления по поводу очередной реформы местного самоуправления в России // Муниципальная власть. – 2004. – № 1. – С. 81-88; Верещагина Е.Л. Место самоуправления в Российском государстве // Актуальные проблемы Европы. Западная Европа перед вызовом иммиграции. – М., 2005. – № 2. – С. 162-188; Жабин А. Местное самоуправление в системе российского федерализма // Федерализм. – 2001. – № 3. – С. 213-226; Кэмпбелл Е. Публичная политика органов власти: опыт реформирования в Великобритании и России // Муниципальная власть. – 2005. – №2. – С. 65-70; Бутенко И.А. Самоорганизация, самоуправление и их смысл в сознании населения России // Перспективы самоуправления и самоорганизации в России. – М., 2000. – С. 4-18; Кокарев И.Е. Соседские сообщества – путь к будущему России. – М., 2001.

**Предметом** настоящего исследования является политическая компетенция исполнительной власти муниципального района.

**Целью** диссертационного исследования является обоснование политической компетенции исполнительной власти муниципального района как необходимого элемента эффективного функционирования местного самоуправления в сельской местности Российской Федерации.

Достижение указанной цели потребовало решения следующих задач:

1. Охарактеризовать сущность политики в сфере местного самоуправления в эволюции теоретических представлений.
2. Выделить предпосылки политической компетенции районного уровня местного самоуправления как основания политической специализации исполнительной власти муниципального района.
3. Разработать структуру политических функций исполнительной власти муниципального района.
4. Раскрыть содержание политической компетенции исполнительной власти района в структуре политических функций.
5. Сформулировать критерии эффективности для локальной политики районной власти.
6. Обозначить тенденции развития политических отношений в местном самоуправлении.

**Теоретическая основа** диссертационного исследования заложена фундаментальными разработками общей теории политики, учениями о политических процессах и институтах. В основу разработки структуры политической компетенции легли положения структурно-функциональной парадигмы Т. Парсонса, а также общие принципы функционализма.

В основу теоретической концепции исследования положены также базовые закономерности философии, социологии, теории управления, правовой теории.

Исходной теоретической основой понимания сущности политических отношений послужила коммуникационная теория политики, представленная учениями Х. Арендт, Ю. Хабермаса. Определенным подспорьем в изучении темы явились элементы конфликтологических теорий, элитистских концепций, теории элит, бюрократии, а также политической экономии К. Маркса и социологии политики П. Бурдьё.

**Методологическую основу** диссертационного исследования составили как общие, так и специальные методы научного познания.

Среди логико-эвристических приемов исследования широко применялись индукция и дедукция, анализ и синтез, диагноз и прогноз, определение и классификация, сравнение и аналогия.

Комбинацию философско-аксиологических принципов составили диалектико-материалистический метод познания действительности, сравнительно-исторический, структурно-функциональный анализ, системный подход.

Специфика исследовательских задач обусловила также применение метода теоретического моделирования.

**Эмпирические и нормативные источники.** Изучению подверглись законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003г. №131-ФЗ, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995г. №154-ФЗ, «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996г. №138-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 22.06.1998 №85-ФЗ, от 21.07.2005 №93-ФЗ, от 02.02.2006 №19-ФЗ), «О политических партиях» от 11 июля 2001г. №95-ФЗ, «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области» от 5 мая 2005г. №1053-ОД (в ред. Закона Волгоградской области от 11.07.2005 №1080-ОД). В процессе

исследования также использовался обширный статистический материал по муниципальной практике.

**Научная новизна** настоящего исследования состоит в том, что политическая компетенция исполнительной власти районного уровня местного самоуправления впервые выступает самостоятельным предметом научного исследования.

Диссертационное исследование содержит следующие элементы научной новизны:

1. Сущность политики в местном самоуправлении охарактеризована в эволюции понимания самого предмета от зарождения, через дифференциацию идейного потенциала, к новой парадигме.

2. В системе предпосылок политической специализации исполнительной власти муниципального района выделены общие и частные основания для формулирования особой политической компетенции данного уровня местной власти.

3. Разработана структура политических функций исполнительной власти муниципального района на теоретической основе функционализма.

4. Конкретизировано содержание политической компетенции исполнительной власти муниципального района в структуре семи основных функциях.

5. Сформулированы принципиальные подходы в рамках анализа политических аспектов местного самоуправления и критерии эффективности местной власти.

6. Обозначены тенденции развития политики в местном самоуправлении России с учетом эволюции форм общественного самоуправления.

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:**

1. Сущность политики в системе местного самоуправления заключается в способности органов местной власти обеспечить участие населения в управлении страной. На раннем этапе развития этот процесс не подразумевает автономного от государственной власти существования местного самоуправления. В дальнейшем спектр мнений о политическом назначении местного самоуправления (от крайне государственнической – до сугубо общественной его природы) характеризуется сочетанием в различных вариантах идей гражданского общества, автономии личности, свободы политического самоопределения, публичности государственной власти. В последние годы наблюдается становление теоретически выверенного представления о политике как одном из важных средств внутренней организации власти в местном самоуправлении.

2. Политическая специализация исполнительной власти муниципального района имеет как общие, так и частные предпосылки. К общим относятся: а) прерогатива осуществления районным уровнем власти отдельных государственных полномочий; б) особенности правоприменительной практики. Частные предпосылки обусловлены надстроечным положением муниципального района в системе местного самоуправления, что побуждает исполнительную власть района: а) брать на себя функции политического регулирования отношений среди равных субъектов системы местного самоуправления, отвечать за решение политических проблем; б) создавать условия для справедливого, равномерного распределения общественных благ между жителями всего района; в) препятствовать замыканию поселений на местных проблемах, содействуя расширению коммуникации в рамках района и за его пределами.

3. На основании четырехчленной комбинации функций системы Т. Парсонса разработана функциональная система направлений политики локального уровня, которые сопрягаются с функционалистским квартетом в проекции: *целедостижение – стратегия развития; адаптация – экономика; интеграция – социум; воспроизводство образца – управление.* В условиях существующей действительности кристаллизация политических функций на уровне муниципального района должна происходить путем присвоения органами власти района ответственности за определение и осуществление политики развития местного самоуправления в целом по району.

4. Исполнительная власть муниципального района выполняет в целом семь политических функций: 1) стратегическое планирование, предусматривающее гармонизацию интересов муниципальных поселений и муниципального района; 2) ресурсная политика, заключающаяся в стимулировании коллективных и индивидуальных (частных) инициатив граждан в вопросах пользования ресурсами; 3) политика экономии общественных затрат муниципальных образований как субъектов производства и как субъектов потребления; 4) социальная политика, направленная на поддержание социальных стандартов; 5) информационная политика, устанавливающая взаимосвязи между уровнями муниципальной власти и формирующая у населения чувство сопричастности к организации жизни местного сообщества; 6) управленческая политика, формирующая профессионализм управленцев и культуру самоуправления граждан; 7) политика определения норм межмуниципального взаимодействия, т.е. политический арбитраж.

5. Основным принципом оценки политической деятельности предлагаем считать представление об эффективности политики как отношения результата к затраченным ресурсам. При этом затраты и ресурсы понимаются как политический капитал, номинальным

выражением которого является «доверие». Предлагается, используя методику расчета политического капитала, применять систему сбора и интерпретации первичных данных в виде инструмента регулярного внутреннего мониторинга политической деятельности органов исполнительной власти района.

6. Актуализация роли человека в местном самоуправлении не предполагает исчезновения факторов, объективно обуславливающих необходимость политических функций органов местного самоуправления. Разработка теоретической модели взаимодействия агентов влияния на формы политики в местном самоуправлении показала, как «фактор власти» и «фактор человека», находящиеся в разных состояниях единства и борьбы, образуют различные модельные конструкции политики в местном самоуправлении. На основании анализа данных конструкций полагаем, что политика в местном самоуправлении будет в значительной степени общественно востребована как политическая школа коллективной организации бесприбыльной кооперации людей в рамках локальных образований.

Научная значимость результатов исследования заключается в том, что они обогащают политологическое теоретическое знание, теорию социального управления в целом и местного самоуправления в частности.

Практическая ценность результатов диссертационной работы состоит в том, что материалы исследования могут использоваться в практике местного самоуправления. Практическое применение результатов исследования в Николаевском районе Волгоградской области обнаруживает повышение эффективности деятельности исполнительного органа власти на 11% в рамках выявленных критериев.

Материалы исследования также могут быть использованы в преподавательской практике при изложении учебных дисциплин «Система

государственного управления», «Система муниципального управления», «Управление муниципальным хозяйством».

**Апробация результатов научного исследования.** Результаты научного исследования были представлены на научно-практической конференции «Формирование Евразийского пространства» в г. Челябинске, опубликованы в сборниках научных трудов и в научной периодике. Отдельные положения исследования легли в основу становления профессиональной политической деятельности автора, некоторые положения внедрены в управленческий процесс исполнительных органов власти Николаевского муниципального района Волгоградской области.

Работа выполнена в рамках области исследований «Политические аспекты развития местного самоуправления» (п.14) паспорта специальности 23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

**Структура диссертационного исследования.** Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

Во введении обоснована актуальность темы диссертационной работы, проанализирована степень ее научной разработанности, определены цели и задачи исследования, объект и предмет, обозначены теоретическая и методологическая основы исследования, показана научная новизна, представлены основные положения, выносимые на защиту, а также научная, практическая значимость и апробация работы.

**Первая глава – «Статус политики в местном самоуправлении» –** посвящена анализу понятийного аппарата, определению сущности

политических процессов на муниципальном уровне, выявлению специфики политической деятельности исполнительного органа сельского района.

В первом параграфе – «Политика в деятельности органов местного самоуправления: истоки и сущность» – показано, что отечественное местное самоуправление имеет богатое историческое прошлое, которое предопределило современные политические процессы на уровне муниципальных районов.

Проблемы местного самоуправления активно обсуждаются правоведами, но предмет исследования таков, что без политологического знания нельзя решить задачи теоретического и практического характера. О причастности к политическим процессам сельских районов (как административно-территориальных единиц региона) свидетельствует практика их использования федеральным и региональным уровнями власти как административного ресурса для решения своих задач.

Широкий круг отечественных исследований политики в системе местного самоуправления не затрагивает политических компетенций исполнительных органов муниципальных районов, поэтому возникла необходимость акцентуации факта неразрывности политической деятельности государственного и муниципального (муниципального района) уровней власти. Все попытки дезавуировать политическую деятельность на уровне муниципальных районов наталкиваются на непреодолимый барьер практической востребованности на этом уровне исполнительных органов, деятельность которых позволяет формироваться гражданскому обществу, выступать гарантом самореализации личности, его политической свободы и быть условием публичности государственной власти.

Во втором параграфе первой главы работы – «Предпосылки политической специализации исполнительного органа сельского района» –

раскрывается история становления сельских районов. Отмечается, что со времен губернской реформы Екатерины II (1775 г.) сформированы уезды для осуществления политических, государственных функций. Исполнительные органы той исторической эпохи стали аккумулировать в себе не только управленческие, но и политические функции, что закладывало основы политической специализации на этом уровне власти. Установленная сверху иерархия территорий отныне присутствовала неизменным принципом административно-территориального деления страны, первичным звеном государственного управления в которой был район (уезд).

В советский период управленческая иерархия территорий, вписываясь в систему советов, дополнялась сверху статусом союзной республики, а снизу городским или поселковым (сельским) советом, в компетенции которых были различные политические полномочия. Положение сельского района в переходное (из советского – в пореформенное) время нельзя признать в полной мере институционально определенным, поэтому политическая компетенция исполнительных органов этого уровня требует своего прояснения.

Федеральным законом о местном самоуправлении №131-ФЗ, принятым в 2003г., принципы территориальной организации местного самоуправления определены достаточно четко. Путем установления перечня вопросов местного значения, относящихся к компетенции каждого типа муниципального образования (в том числе муниципального района и сельского поселения), законом №131-ФЗ был окончательно снят вопрос о существовании на территории субъекта Федерации каких-либо административно-территориальных единиц, в которых функционируют органы государственной власти общей компетенции.

Цель районного уровня муниципальной власти – создание и обеспечение функционирования самоуправления на местах. Выполнение этой цели требует решения целого ряда промежуточных задач.

Первоочередная задача – освобождение «местности» от несвойственных местному самоуправлению функций с целью стимулирования его развития. Приоритетным направлением районного уровня здесь является оттягивание на себя политических функций.

Другая задача – создание правил и условий справедливого распределения общественных благ и общественного убытка, ограничение и преодоление индивидуалистического подхода, проникшего в общественные отношения.

Третья важная задача – препятствование замыканию поселений на своих проблемах, формирование практики открытости в местных делах, способствование информационному обмену между территориями, расширению социальных, культурных, хозяйственных контактов, планирование комплексного развития территорий в рамках района, интеграция местностей.

Таким образом, считаем, что в иерархии органов местного самоуправления наиболее эффективным будет распределение обязанностей не по горизонтали, не на местности, а по вертикали, т.е. в классах общественных функций. Тем самым, муниципальные поселения, рассматриваемые как базовый уровень самоуправления, получат возможность в полной мере вести вопросами местного значения, а власти муниципального района сосредоточатся на политических, управленческих функциях общего характера.

Установление предпосылок политической специализации исполнительного органа муниципального района приводит к необходимости раскрытия содержания политической компетенции этого

органа, что составило основу второй главы – «Содержание политической компетенции органов исполнительной власти муниципального района».

В первом параграфе второй главы – «Структура политических функций исполнительной власти муниципального района» – обращается внимание на то, что исследование политических систем и их функций стало актуальным в 60-70-е гг. XX в. и было связано с триумфом идей структурно-функциональной теории. В современной политической теории, преимущественно в работах Т. Парсонса, Д. Истона, Г. Алмонда, М. Крозье, разработаны системный и структурно-функциональный способы интерпретации власти.

Функционалистская методология представляется нам наиболее удобной для описания функций политической системы, несмотря на то, что политология выработала впоследствии также ряд концепций, позволяющих дополнять анализ политической системы моделированием. Создавая образ теоретической конструкции политических функций власти в местном самоуправлении, мы руководствуемся наиболее релевантными нашей исследовательской задаче политологическими концепциями, нанизывая знание в русле коммуникативного подхода на каркас функциональной теории.

Политическая деятельность власти на уровне муниципального района, являясь разновидностью публичной власти, представляется нам системным явлением. Следовательно, рассматривая ее в целом как политическую систему, т.е. разновидность социальных систем действия, которой присущи четыре первичные функции (согласно классификации Т. Парсонса), мы обнаруживаем и ее функции: воспроизводство образца, интеграцию, целедостижение и адаптацию.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Парсонс Т. Система современных обществ / Под ред. М.С. Ковалевой. – М., 1998. – С. 15-16.

В современной России в силу сложившихся управленческих традиций наиболее значимым политическим институтом муниципальной власти, который концентрирует все политические функции местного самоуправления, является глава муниципального района. Политическое назначение должности главы муниципального образования было очевидно еще в законе №154-ФЗ 1995г., так как глава сельского района находился над ветвями муниципальной власти, независимо от того имел или не имел он официальный статус руководителя представительного органа.

Вместе с тем, можно говорить о том, что и по закону №131-ФЗ 2003г. у районной власти не так много серьезных управленческих рычагов. Определенный властный авторитет может придавать функция выполнения отдельных государственных полномочий, но это авторитет не местной власти, а «чужой» институциональный, заимствованный авторитет, отданный в концессию. Район проявляет себя на ниве местного самоуправления, не обладая «собственным» населением, «собственной» территорией, т.е. политически, путем присвоения ответственности за определение политики всего района в целом в сфере становления и развития местного самоуправления.

Во втором параграфе второй главы – «Содержание политических функций исполнительной власти муниципального района» – выстраивается непротиворечивая система политической компетенции районного уровня власти, которая рассматривается как причина, обуславливающая его место в уровневой структуре местного самоуправления.

В основу нашей концепции положен принцип примата политических функций районного уровня муниципальной власти в системе местного самоуправления, что позволяет понять, каким содержанием должна наполняться эта структура, как руководствоваться этими функциями, как

формировать функционал, по каким группам, какие общие и частные вопросы распределять.

Таким образом, выделяется семь основных политических функций исполнительной власти муниципального района.

1. Стратегическое планирование, которое представляется здесь процессом выработки общей стратегии в композиции поселенческих интересов-возможностей и сопряжения интересов-возможностей муниципального поселения с интересами-возможностями района в целом.

2. Ресурсная политика, обусловленная политической ответственностью районных властей: во-первых, в сфере ограничения индивидуалистического потенциала рыночной экономики; во-вторых, в сфере обеспечения развития общественного сектора, стимулирования коллективных инициатив граждан в вопросах пользования ресурсами для обеспечения своих коллективных потребностей.

3. Политика экономии общественных затрат, реализуемая в кооперации поселенческих муниципальных образований как субъектов производства и как субъектов потребления определенных услуг и товаров.

4. Социальная политика, не допускающая существенных различий социальных стандартов внутри муниципального района и направленная на их проработку и согласование с представителями поселенческих муниципальных образований.

5. Информационная политика, устанавливающая взаимосвязи между уровнями муниципальной власти и формирующая у населения чувство сопричастности к условиям окружающего их быта, к ареалу их жизнедеятельности.

6. Управленческая политика, предусматривающая рост профессионализма руководителей органов местного самоуправления и формирование культуры самоуправления жителей муниципального района.

7. Выработка правил и процедур межмуниципального взаимодействия (т.е. политический арбитраж), обеспечивающего районной власти возможность открыто работать с общественными и политическими партиями, используя их как средство продвижения идей местного самоуправления, как инициативную, организующую силу, как источник идей, агрегированного мнения и как средство общественного контроля органов местного самоуправления.

В третьей главе – «Политика в системе местного самоуправления и тенденции ее развития» – выявляются критерии эффективности местной власти и определяются основные тенденции развития политики в системе местного самоуправления.

В первом параграфе главы – «Политические аспекты местного самоуправления и критерии эффективности местной власти» – выделяются три основания политизации местного самоуправления. Местное самоуправление: во-первых, предопределяет политическую активность граждан; во-вторых, помогает обеспечить эффективное предоставление социальных услуг; в-третьих, является противовесом сверхцентрализованному государству.

Выработка сбалансированных критериев оценки политической состоятельности местного самоуправления в целом и районного уровня муниципальной власти в частности представляет собой сложную теоретическую и практическую проблему. Арсенал рациональных предложений, имеющих научных критериев оценки политики составляют разнообразные статистические выборки, социологические опросы, однако концептуальных подходов к разрешению этого вопроса не много.

В основу предлагаемого нами принципа оценки политической деятельности положено представление об эффективности политики как отношения результата к затраченным ресурсам. Оба этих показателя

должны представлять собой соизмеримые величины, поэтому за исчисляющую их величину мы принимаем то, что является сущностью политического капитала. В трактовке понятия политический капитал мы опираемся на фундаментальное определение капитала в политэкономии К.Маркса и понимание символического капитала в социологии политики П. Бурдьё.

Согласно современным взглядам политический капитал имеет вид «политического доверия», которое является мерой затрат и результата в сущности политических мероприятий органов исполнительной власти. Принципиальных различий между государственной и муниципальной властью в этом плане нет, поскольку как виды публичной власти они тождественны между собой в видовых характеристиках.

Доверие – социологически measurable параметр, замеры доверия к политикам как инструмент фиксации общественного мнения применяется повсеместно. Так, глобальный замер показал, что политикам не доверяют во всем мире. По данным всемирного опроса, 61% жителей земли считают политиков бесчестными, в России это мнение поддерживают 56% граждан.<sup>13</sup>

Во втором параграфе третьей главы – «Тенденции развития политики в системе местного самоуправления» – отражается двоякое представление о тенденциях развития местного самоуправления, сложившееся с учетом анализа норм закона №131-ФЗ, его требований и практики его внедрения. В этом смысле дихотомию мнений можно обозначить формулировками «фактор власти» и «человеческий фактор» – двух могущественных общественных сил, потребности которых могут поочередно превалировать, подчинять друг друга; которые могут выражаться и/или не

---

<sup>13</sup> См.: Панов А. Политикам и бизнесменам не доверяют во всем мире // Ведомости. – 2006. – №5 (1532) – 17 января.

выражаться в неких общественных формах, совпадать и/или не совпадать, что и предопределяет тенденцию развития этих форм.

Касаясь фактора власти, мы рассматриваем гипотезу о чрезмерности усиления государственных рычагов влияния, встраивание системы местного самоуправления в концепцию укрепления вертикали власти, а, следовательно, утрату им внутреннего потенциала, которая поддерживается рядом специалистов в области политики и муниципального управления.

Аккумулируя экспертные заключения и наблюдения, констатируем, что «фактор власти» в развитии местного самоуправления выражается:

а) в негативной оценке усиления влияния центра в развитии местного самоуправления, что тормозит модернизацию управления и сковывает политическое творчество масс;

б) в сопротивлении самостоятельности органов местного самоуправления со стороны региональной власти;

в) в необходимости повсеместной поддержки политической активности граждан.

В оценках результатов становления местного самоуправления в России с позиции удовлетворения интересов граждан фиксируется практически полное единодушие: отмечается низкая значимость ценностей самоуправления в массовом сознании и неготовность российских граждан к самоорганизации.

Человеческий фактор выражается в реакции населения на реформу в низкой явке населения на выборы (в процентном выражении). Как показывают опросы общественного мнения, граждане не стремятся к участию в политической жизни и общественных делах. Они готовы принять отчуждение основной массы населения от властных функций как естественное следствие разделения труда, неизбежность, или как удобное

положение вещей, позволяющее большинству людей заниматься своими делами.

В заключении диссертации в обобщенном виде излагается теоретическая модель взаимодействия агентов влияния на формы политики в местном самоуправлении, в рамках которой было показано, как «фактор власти» и «фактор человека», находящиеся в разных состояниях единства и борьбы, образуют различные модельные конструкции политики в местном самоуправлении. На основании анализа данных конструкций мы считали важным показать, что политическая деятельность в местном самоуправлении будет в значительной степени общественно востребована как политическая школа коллективной организации бесприбыльной кооперации людей в рамках локальных образований.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Ткаченко, А.И. Политика в местном самоуправлении [Текст] / А.И. Ткаченко // Современное управление. – 2006. – №10. 0,4 п.л.
2. Ткаченко, А.И. Стратегическая и информационная политика исполнительной власти муниципального района [Текст] / А.И. Ткаченко // Проблемы гуманитарного образования и воспитания. – пос. Персиановский, ДонГАУ, 2005. 0,2 п.л.
3. Ткаченко, А.И. К вопросу определения статуса и функций муниципального района в системе местной власти [Текст] / А.И. Ткаченко // Формирование Евразийского пространства: проблемы и перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции (28 марта 2006 г.) – Челябинск: Центр анализа и прогнозирования, 2006. 0,5 п.л.

4. Ткаченко, А.И. Диалектика «фактора власти» и «человеческого фактора» в политической перспективе становления местного самоуправления [Текст] / А.И. Бардаков, А.И. Ткаченко // Гуманитарные исследования в ДГАУ (научный ежегодник кафедр дисциплин цикла ОГСЭ ДГАУ), Выпуск 3, п. Персиановский, 2006. 0,25 п.л.
5. Ткаченко, А.И. Проблемы политической идентификации главы муниципального района [Текст] / А.И. Ткаченко// Гуманитарные исследования в ДГАУ (научный ежегодник кафедр дисциплин цикла ОГСЭ ДГАУ), Выпуск 3, п. Персиановский, 2006. 0,3 п.л.
6. Ткаченко, А.И. Политическая теория и практика местного самоуправления [Текст] / А.И. Ткаченко // Вестник Калмыцкого регионального отделения Российского философского общества. – 2006. – №1. 0,2 п.л.

Лицензия ИД № 04112 от 27.02.01 г.

Подписано в печать 18.10.2006 г. Формат 60x84 1/16.  
Печать офсетная. Бумага офсетная. Гарнитура ТАЙМС.  
Уч.-изд. л. 1,2. Тираж 100 экз.

ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы»  
400131, Волгоград, ул. Гагарина, 8.

Издательство ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы»  
400131, Волгоград, ул. Гагарина, 8

